

Asymetria odszkodowań dla obywateli Polski za szkody poniesione w II wojnie światowej w stosunku do odszkodowań wyłaconych obywatelom innych państw

Asymmetry of compensation granted to Polish citizens for the damage suffered in the Second World War relative to compensation paid to citizens of other countries

Magdalena Bainczyk

ns, II World War, Germany, Poland, odszkodowania, repara
iatowa, Niemcy, Polska, compensation, reparations, II World V
oland, odszkodowania, reparaacje, II wojna światowa, Niemcy, F
tion, reparations, II World War, Germany, Poland, odszkodowa
, II wojna światowa, Niemcy, Polska, compensation, reparations
; Germany, Poland, odszkodowania, reparaacje, II wojna świa
ska, compensation, reparations, II World War, Germany, P
vania, reparaacje, II wojna światowa, Niemcy, Polska, compensat
ns, II World War, Germany, Poland, odszkodowania, reparaacje

Magdalena Bainczyk

**Asymetria odszkodowań
dla obywateli Polski za szkody
poniesione w II wojnie światowej
w stosunku do odszkodowań
wyłaconych obywatelom
innych państw**

**Asymmetry of compensation
granted to Polish citizens
for the damage suffered
in the Second World War
relative to compensation
paid to citizens of other countries**



Instytut Zachodni

Seria wydawnicza / Published in the series:
“IZ Policy Papers” nr 42

Redakcja serii / Editorial team:
Joanna Dobosz-Dobrowolska (red. naczelna/editor in chief)
Magdalena Bainczyk
Marcin Tujdowski
Witold Ostant

Tłumaczenie / Translation:
Marcin Turski

Opracowanie redakcyjne / Editing:
Hanna Różanek

Koncepcja graficzna / Graphic design:
Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni
Poznań 2023

Wydawca / Publishing house:
INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27a
tel. 61 852 76 91
tel. 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-66412- 48-4 (online)
ISBN 978-83-66412-49-1 (druk)

Spis treści

Od autorki	7
From the Author	7

I.

Wprowadzenie	11
1. Zakończenie pobierania reparacji po II wojnie światowej bez wypłaty odszkodowania dla obywateli państw Europy Zachodniej, jak i Środkowo-Wschodniej	12
2. Odszkodowania dla obywateli RFN za szkody powstałe w wyniku „narodowosocjalistycznego bezprawia”	16
3. Dyplomacja odszkodowawcza i zawarcie tzw. globalnych umów z 11 państwami Europy Zachodniej	20
4. Przywrócenie symetrii pomiędzy ofiarami z państw Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Izraela i państw Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r.?	24
5. Asymetria odszkodowań za szkody poniesione w wyniku działań III Rzeszy przez obywateli Polski oraz obywateli RFN, państw Europy Zachodniej, Izraela a rozwój ochrony praw człowieka po II wojnie światowej	29

II.

Introduction	37
1. Concluding the collection of reparations after the Second World War without payment of compensation to citizens of countries of Western Europe as well as of Central and Eastern European countries	38
2. Compensation to German citizens for damage caused by “National Socialist lawlessness”	42
3. Retribution diplomacy and the conclusion of so-called global agreements with 11 Western European states	46
4. Restoration of symmetry between the victims from Western Europe, the United States, Israel, and the countries of Central and Eastern Europe after 1989?	50
5. Asymmetry of compensation for damage suffered as a result of the actions of the Third Reich by Polish citizens vs. citizens of Germany, Western European states, Israel and the development of human rights protection after the Second World War	54

Od autorki

W 2019 r. w „Przeglądzie Zachodnim” nr 1 (s. 83-104) ukazał się artykuł naukowy pt. „Asymetria odszkodowań dla obywateli Polski za szkody poniesione w II wojnie światowej w stosunku do odszkodowań wpłaconych obywatelom innych państw”. Artykuł został przetłumaczony na język angielski oraz uzupełniony, a oba teksty ukazują się w prezentowanym Państwu wydaniu IZ Policy Papers. Pomimo upływu 3 lat ani temat artykułu, ani tezy zawarte w tekście nie uległy dezaktualizacji, gdyż dotyczą przede wszystkim porównania polityki RFN wobec państw zachodnioeuropejskich, Izraela oraz Polski w latach 1952-2000 w zakresie odszkodowań dla obywateli tych państw za szkody wynikające ze zbrodni dokonanych przez funkcjonariuszy III Rzeszy. Fakty oraz dane nie są jednak dalej znane szerszej publiczności, a mogą przyczynić się do rzeczowego uzupełnienia toczącej obecnie debaty, przede wszystkim o aspekt porównawczy, który jest ważnym elementem działalności analitycznej Instytutu Zachodniego.

Należy nadmienić, iż w międzyczasie pojawiły się nowe ciekawe opracowania w przedmiotowym zakresie, zwłaszcza: K. H. Roth, H. Rübner, *Wyparte – odrzucone. Niemiecki dług reparacyjny wobec Polski i Europy*, Poznań 2020, które zawiera istotne dla kwestii reparacji i odszkodowań dokumenty rządu RFN, po raz pierwszy przetłumaczone na język polski, a także K. H. Roth, IZ Policy Papers nr 33 – *Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej – Podsumowanie badań*, Poznań 2020.

Książka Karla Heinza Rotha we współpracy z Hartmutem Rübnerem ukazała się również w języku angielskim pod tytułem *Repressed, Remitted, Rejected: German Reparations Debts to Poland and Greece* (Berghahn Books 2021).

From the Author

In 2019, “Przegląd Zachodni” in its no. 1 (p. 83-104), published an article “Asymetria odszkodowań dla obywateli Polski za szkody poniesione w II wojnie światowej w stosunku do odszkodowań wpłaconych obywatelom innych państw”. This article has been translated into English and revised; both texts come out in

the current *IZ Policy Papers*. 3 years later, neither the topic of the article nor the positions put forth in the text have become outdated, as they primarily compare the policy of Germany towards European countries, Israel and Poland between 1952 and 2000 in terms of compensating the citizens of these countries for losses resulting from crimes committed by functionaries of the Third Reich. While the facts and data are still not known to a wider public, they can offer a factual supplement to the current debate, primarily through their comparative analyses, a major element of activity of the Institute for Western Affairs.

Interestingly, new relevant studies have come out, especially: K. H. Roth, H. Rübner, *Wyparte – odroczone – odrzucone. Niemiecki dług reparacyjny wobec Polski i Europy*, Poznań 2020, which contains documents of the government of the Federal Republic of Germany related to reparations and compensation, first translated into Polish, as well as K. H. Roth, *IZ Policy Papers* no. 33 – *Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej – Podsumowanie badań*, Poznań 2020.

The book by K. H. Roth in association with H. Rübner has been published also in English under the title *Repressed, Remitted, Rejected: German Reparations Debts to Poland and Greece* (Berghahn Books 2021).



**Asymetria odszkodowań
dla obywateli Polski za szkody
poniesione w II wojnie światowej
w stosunku do odszkodowań
wyłaconych obywatelom
innych państw**

Wprowadzenie

II wojna światowa była zdarzeniem bez precedensu m.in. ze względu na rozmiar zbrodni popełnionych na ludności cywilnej zamieszkałej w państwach okupowanych przez III Rzeszę. H. G. Hockert stwierdza, iż 90% ofiar zbrodniczej działalności III Rzeszy nie posiadało obywatelstwa niemieckiego, natomiast po II wojnie światowej tylko 10% sumy przeznaczonej na odszkodowania przypadło tej grupie ludności¹.

Przedmiotem poniższego artykułu będą rozwiązania prawne dotyczące wypłaty odszkodowań za szkody poniesione przez osoby fizyczne w czasie II wojny światowej w odniesieniu do obywateli państw europejskich, Izraela i Stanów Zjednoczonych. Punktem wyjścia dla poniższych rozważań jest rozróżnienie pomiędzy pojęciem reparacji – świadczeń odszkodowawczych dla państwa oraz pojęciem odszkodowań – świadczeń odszkodowawczych dla jednostek², które znalazło także odzwierciedlenie w treści poniżej analizowanych aktów normatywnych. Powyższe rozróżnienie jest również uzasadnione faktem zaprzestania wypłacania reparacji pomimo braku wypłaty świadczeń na rzecz jednostek (część 1), jak i rozwiązań prawnych przyjętych wobec obywateli RFN (część 2) oraz obywateli Izraela i państw Europy Zachodniej przed 1989 r. (część 3) oraz po 1989 r. (część 4). Na koniec zostanie dokonana ocena przyjętych rozwiązań prawnych w kontekście rozwoju systemów ochrony praw człowieka po II wojnie światowej (część 5).

¹ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Ost-Europa. Eine einführende Skizze*, w: H. G. Hockerts, C. Moisel, T. Winstel (Hrsg.), *Grenzen der Wiedergutmachung*, Göttingen 2006, s. 7-8.

² J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s.18; J. Kranz, *Deutsch-polnischen Rechtskontroversen. Versuch einer Synthese*, w: W. M. Góralski (red.), *Historischer Umbruch und Herausforderung für die Zukunft*, Warszawa 2011, s. 487.

1. Zakończenie pobierania reparacji po II wojnie światowej bez wypłaty odszkodowania dla obywateli państw Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej

Układ poczdamski w 1945 r. w sposób wyraźny zobowiązał Niemcy do wypłaty reparacji, przy czym wprowadził jakże niekorzystną dla Polski zasadę pobierania reparacji „za pośrednictwem ZSRR”, co w ówczesnych warunkach praktycznie uniemożliwiało kontrolę, jakie towary i w jakiej ilości trafiają do Polski w ramach świadczeń reparacyjnych, bo nie sposób było dokonać efektywnej weryfikacji ilości i jakości towarów pobieranych przez sam ZSRR³. Niekorzystny stan prawny i faktyczny został jeszcze pogłębiony faktem, iż ZSRR wykorzystując tragiczne położenie Polski, narzucił bardzo niekorzystną dla niej umowę wykonawczą z 16 sierpnia 1945 r. w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką. Powiązано w niej przekazywanie Polsce przez ZSRR reparacji wojennych od Niemiec ze skrajnie niekorzystnym obowiązkiem dostarczania ZSRR polskiego węgla „po specjalnej cenie umownej”⁴. Owa specjalna cena została ustalona w tajnym protokole na poziomie 1,22 dolara za tonę⁵.

W stanie prawnym ukształtowanym przez cztery mocarstwa sytuacja Polaków była więc wyjątkowo zła⁶. Państwo polskie nie mogło nawet współdecydować o ilości i jakości przekazywanych świadczeń rzeczowych w ramach reparacji, które miały stanowić skromny ekwiwalent za bezprecedensowe zniszczenie kraju, a odbudowywany z wielkim wysiłkiem kraj był pozbawiany strategicznego wówczas surowca – węgla. Ta niekorzystna sytuacja dla Polski utrzymywała się do 22 sierpnia 1953 r., kiedy rząd ZSRR i NRD podpisały porozumienie o zaprzestaniu pobie-

³ Por. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *The USSR's Implementation of the Provisions of the Potsdam Agreement with Regard to Poland*, w: W. M. Góralski (red.), *Polish-German Relations and the Effects of the Second World War*, Warszawa 2000, s. 162; idem, “For the deliveries planned for 1950, the Soviet side drew up to the advance list without consulting the Polish side. It amounted to 90 million German marks. In the entirety of the supplies made to the sum of 102,502,300 German marks, the item designated as ‘printed books’ amounted to 10,171,000 German marks”, s. 164.

⁴ Dokument nr 10, art. 2 zd. ost., „Ze swej strony Rząd Polski zobowiązuje się, poczynając od roku 1946 corocznie w ciągu całego okresu okupacji Niemiec dostarczać Związkowi Radzieckiemu węgiel po specjalnej cenie umownej; w pierwszym roku dostaw 8 milionów ton, a w ciągu następnych czterech lat – po 13 milionów ton, a w następnych latach okresu okupacji Niemiec – po 12 milionów ton”, w: S. Dębski, W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, tom II, *Dokumenty*, Warszawa 2004, s. 42.

⁵ J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *The USSR's Implementation...*, s. 160.

⁶ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, s. 19 nn.

rania świadczeń reparacyjnych z dniem 1 stycznia 1954 r.⁷ Wobec „pośrednictwa” ZSRR w uzyskiwaniu reparacji przez Polskę, porozumienie to oznaczało dla niej koniec świadczeń, mających choć w minimalnym stopniu wyrównać straty poniesione w ciągu 6 lat okupacji, której nie można porównać z okupacją żadnego innego państwa europejskiego. W związku z porozumieniem z 22 sierpnia 1953 r. rację bytu straciła umowa pomiędzy ZSRR a Polską z 16 sierpnia 1945 r. Jedynym pozytywnym elementem było zwolnienie Polski z niemającego żadnego uzasadnienia obowiązku dostaw węgla do ZSRR. W tej sytuacji rząd PRL złożył 23 sierpnia 1953 r. oświadczenia „o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski”⁸. Czy był to akt będący wyrazem suwerennej równości państwa polskiego, wydaje się wysoce dyskusyjne, biorąc pod uwagę uprzednie działania ZSRR w stosunku do NRD, jak i wewnętrzną sytuację całkowicie podporządkowanej ZSRR Polski⁹. Od 1 stycznia 1954 r. Polska przestała otrzymywać jakiegokolwiek rodzaju świadczenia kompensujące straty poniesione w II wojnie światowej. Wobec przyjęcia rozróżnienia pomiędzy reparacjami a odszkodowaniami ocena skutków prawnych oświadczenia rządu PRL z 1953 r. nie ma tak istotnego znaczenia, nie dotyczyło ono bowiem zrzeczenia się przez Polskę roszczeń w imieniu swoich obywateli¹⁰.

Polska jako jedyne państwo okupowane otrzymywała reparacje ze wschodniej strefy okupacyjnej, natomiast alianci zachodni mieli pośredniczyć w pobieraniu reparacji dla innych państw, biorących udział w wojnie z III Rzeszą, w tym dla Czechosłowacji oraz Jugosławii. Od listopada 1945 r. trwała konferencja międzynarodowa mająca na celu ustalenie podziału reparacji pomiędzy Albanię, Stany Zjednoczone, Australię, Belgię, Kanadę, Danię, Egipt, Francję, Wielką Brytanię, Grecję, Indie, Luksemburg, Nową Zelandię, Holandię, Czechosłowację, Unię Południowej Afryki i Jugosławię zakończona podpisaniem umowy paryskiej 14 stycznia 1946 r. Proces wypłat był administrowany przez Międzysojuszniczą Agencję Reparatywną

⁷ Dokument nr 63, 22 sierpnia 1953 r., porozumienie rządów ZSRR i NRD dotyczące reparacji oraz zobowiązań finansowo-gospodarczych, w: S. Dębski, W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, tom II, s. 267.

⁸ Dokument nr 64, 23 sierpnia 1953 r., protokół z posiedzenia Rady Ministrów wraz z oświadczeniem – sprawa odszkodowań niemieckich, w: S. Dębski, W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, tom II, s. 271.

⁹ J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, w: S. Dębski, W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, tom I, *Studia*, Warszawa 2004, s. 135 nn.; S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)*, IZ Policy Papers nr 22, s. 15, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,2209,ca6657eda62912a866da2155bb4f2052/PP%20nr%2022INTERNET.pdf> [dostęp 17.09.2018 r.].

¹⁰ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, s. 22.

(ang. *Inter Allied Reparation Agency, IARA*) z siedzibą w Brukseli¹¹. Międzysojusznicza Agencja Reparatyjna funkcjonowała z dużymi trudnościami jako podmiot w istocie zależny od działań komendantów wojskowych trzech stref okupacyjnych. Rozdział środków, zdaniem K. H. Rotha, nie był sprawiedliwy w stosunku do mniejszych państwa alianckich. Państwa pobierające reparacje na pośrednictwem *IARA* można podzielić na trzy grupy: Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, których terytoria nie były okupowane, państwa kontynentalne, których terytoria były okupowane, oraz zamorskie terytoria zależne Wielkiej Brytanii. Ponad 63% majątku zagranicznego Niemiec, przeznaczonego na wypłatę reparacji, otrzymały Wielka Brytania, Stany Zjednoczone oraz terytoria *Commonwealth*, a w zakresie demontażu urządzeń przemysłowych i zajęcia floty niemieckiej było to ponad 51%. Agencja przestała faktycznie funkcjonować na początku lat 50. XX w.¹² Podobnie jak w przypadku bloku wschodniego, świadczenia reparacyjne nie pokryły roszczeń odszkodowawczych osób fizycznych. Państwa zachodnie, pomimo dużych koncesji na rzecz RFN, związanych z zaostrzeniem się zimnej wojny, nie uważały jednak sprawy reparacji i odszkodowań za sprawę zakończoną, o czym świadczą postanowienia umów zawartych w latach 50. XX w.

W 1952 r. doszło do podpisania wielu umów międzynarodowych, mających na celu zakończenie okupacji RFN i normalizację jej statusu prawnego jako państwa w powiązaniu z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Ze względu jednak na niepowodzenie tego ostatniego przedsięwzięcia wejście w życie traktatów zostało przesunięte na 1955 r.¹³ Zawarto m.in. umowę o regulacji kwestii wynikających z wojny oraz okupacji w stosunkach pomiędzy RFN a trzema mocarstwami, tzw. umowę przejściową (niem. *Überleitungsvertrag*)¹⁴. Jej część III odnosiła się do bardzo istotnej kwestii restytucji mienia zawłaszczonego przez III Rzeszę. Część IV tej umowy zatytułowana „Odszkodowanie dla ofiar prześladowania narodowosocjalistycznego” zobowiązywała RFN do wypłaty odszkodowania dla osób prześladowanych przez III Rzeszę ze względu na swoje przekonania polityczne, rasę i wyznanie, a jeśli chodzi o uchodźców, również ze względu na narodowość. Alianci zachodni zobowiązali RFN do przyjęcia ustawy, która co najmniej zachowywałaby standardy ustawy o odszkodowaniu, obo-

¹¹ M. Muszyński, *The Basis in International Law for German Reparation Obligations* w: W. M. Góralski (red.), *Polish-German Relations...*, s. 102.

¹² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld. Hypotheken der deutschen Besetzungsherrschaft in Griechenland und Europa*, Berlin 2017, s. 94.

¹³ E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*, Warszawa 2006, s. 97 n.; H. A. Winkler, *Długa droga na Zachód. Dzieje Niemiec*, tom 2, 1933-1990, Warszawa 2007, s. 155 n., 167 nn.; A. M. Birke, *Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961*, München 1998, s. 296 nn.

¹⁴ Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besetzung entstandener Fragen, BGBl. (niem. *Bundesgesetzblatt*, niemiecki Federalny Dziennik Ustaw) 1955 II, s. 405.

wiązującej w amerykańskiej strefie okupacyjnej¹⁵. Zgodnie z częścią IV ust. 3, termin i metoda wypłaty odszkodowań miała uwzględniać zdolności płatnicze RFN. Zakres podmiotowy zobowiązania nie został określony w umowie. Część V umowy przejściowej odnosiła się do restytucji dóbr kultury, natomiast w części VI znajdowało się zobowiązanie do uregulowania reparacji w traktacie pokojowym lub we wcześniej zawartej umowie, która dotyczyłaby reparacji¹⁶. Jednocześnie trzy mocarstwa zobowiązywały się do niepodnoszenia swoich roszczeń reparacyjnych z bieżącej produkcji RFN. Powyższe sformułowanie, dotyczące reparacji, zostało zaproponowane przez delegację niemiecką i faktycznie odkładało, wobec zaistniałej sytuacji politycznej, kwestię uregulowania reparacji *ad calendas graecas*¹⁷.

W 1953 r. została zawarta kolejna umowa międzynarodowa, pośrednio odnosząca się do zagadnienia reparacji, mianowicie umowa londyńska o długach niemieckich, mająca pozwolić na redukcję długów powstałych przed i po II wojnie światowej. Miała ona na celu odciążenie RFN jako frontowego państwa w zimnej wojnie, dawała jednocześnie priorytet obsłudze długów RFN wobec wierzycieli zachodnich w stosunku do ewentualnych roszczeń ofiar¹⁸. Jej art. 5 ust. 2 wyłączał z zakresu stosowania roszczenia państw, które znajdowały się w stanie wojny z Niemcami lub były przez nie okupowane, oraz obywateli tych państw, aż do ostatecznego uregulowania kwestii reparacji. Powyższa klauzula została wprowadzona na skutek propozycji delegacji niemieckiej, wspieranej przez Stany Zjednoczone, i odsuwała, ku wyraźnemu niezadowoleniu delegacji mniejszych państw, kwestię spłaty reparacji ponownie w daleką, nieokreśloną przyszłość. W przypadku tej umowy zagadnienie reparacji nie zostało jednak powiązane z przyszłym zjednoczeniem Niemiec, a kwestia czy będą one uregulowane w umowie uniwersalnej, czy bilateralnej pozostała otwarta¹⁹. W załączniku VIII do umowy została zawarta uzgodniona interpretacja art. 5 ust. 2, zgodnie z którą przepis ten nie naruszał praw wynikających z ustawodawstwa RFN ani z umów przyjętych przed podpisaniem umowy o długach²⁰.

¹⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland: Eine historische Bilanz 1945-2000*, w: K. Doehring, B. J. Fehn, H. G. Hockerts, *Jahrhundertschuld. Jahrhundertsühne*, München 2001, s. 106.

¹⁶ J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen. Versuch einer Synthese*, w: W. M. Góralski (red.), *Historischer Umbruch...*, s. 496.

¹⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 84 n.

¹⁸ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 15.

¹⁹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 94-97.

²⁰ Annex VIII. „Agreed Interpretation concerning Paragraph (2) of Article 5 of the Agreement on German External Debts. Nothing in paragraph (2) of Article 5 of the Agreement on German External Debts shall be constructed as affecting any rights under existing legislation in the Federal Republic of Germany, or which are provided for in any agreement which has been signed, prior to the

Polska nie była co prawda stroną powyższych umów, lecz również po złożeniu oświadczenia w sierpniu 1953 r. mogła domniemywać, iż kwestia reparacji nie jest całkowicie zamknięta dla państw zwyciężskich w 1945 r.²¹ Zgodnie z postanowieniami powyżej wskazanych umów zagadnienie reparacji miało zostać kompleksowo uregulowane w traktacie pokojowym albo umowach multilateralnych bądź bilateralnych o szczególnym charakterze. Ani traktat pokojowy, ani umowy bilateralne dotyczące wyłącznie zagadnień reparacji nie zostały nigdy zawarte.

2. Odszkodowania dla obywateli RFN za szkody powstałe w wyniku „narodowosocjalistycznego bezprawia”²²

W 1953 r. uchwalona została federalna ustawa o odszkodowaniu (niem. *Bundesentschädigungsgesetz, BEG*)²³, ale jej adresatami byli wyłącznie obywatele RFN, bo istotną przesłanką otrzymania odszkodowania była zasada terytorialności. Zgodnie z ustawą odszkodowanie zostało przyznane osobom, które w czasie narodowego socjalizmu były prześladowane z powodów politycznych, rasowych, religijnych lub światopoglądowych, brak było natomiast przesłanki prześladowania z powodu narodowości. Odszkodowaniu finansowemu podlegały szkody na życiu, ciele, zdrowiu, wolności, własności lub majątku, jak również szkody w karierze zawodowej oraz działalności gospodarczej.

Na podstawie § 4 *BEG* osobie prześladowanej przysługiwało odszkodowanie, jeśli: 1) 31 grudnia 1952 r. miała miejsce zamieszkania albo miejsce stałego pobytu na terytorium obowiązywania tej ustawy; 2) kiedy zmarła przed 31 grudnia 1952 r. i miała miejsce zamieszkania albo miejsce stałego pobytu na terytorium obowiązywania tej ustawy; 3) przed 31 grudnia 1952 r. wyemigrowała, została deportowana lub wydalona i miała miejsce swojego ostatniego zamieszkania albo stałego pobytu na terytorium Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r. albo na terytorium Wol-

signature of the Agreement on German External Debts between the Federal Republic of Germany and any of other Parties to the last mentioned agreement”

²¹ Podobnie również państwa zachodnioeuropejskie, H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 118.

²² Pojęcie „NS-Unrecht” stosowane jest w doktrynie niemieckiej, por. II. Świadczenia Niemiec związane z bezprawiem narodowosocjalistycznym dla ofiar w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich, jak również dla ofiar reżimu SED. Dokumentacja z dnia 10 października 2017 r. przygotowana przez Służby Naukowe Bundestagu, w: M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, IZ Policy Papers nr 26, s. 79.

²³ Oryginalny tytuł ustawy to federalna ustawa o odszkodowaniu dla ofiar prześladowania narodowosocjalistycznego, weszła w życie 1.10.1953 r., BGBl. 1953 I, s. 1387.

nego Miasta Gdańska, ale nie nabyła go po zakończeniu władztwa narodowosocjalistycznego na niemieckich terytoriach wschodnich znajdujących się pod obcą administracją albo na terenie Wolnego Miasta Gdańska; 4) została wypędzona w rozumieniu § 1 ustawy o sprawach wypędzonych i uchodźców (ustawa federalna o wypędzonych); 5) była uchodźcą ze strefy sowieckiej w rozumieniu § 3 ustawy federalnej o wypędzonych; 6) przebywała 1 stycznia 1947 r. w obozie DP [ang. *Displaced Persons* – uwaga autorki] na terytorium stosowania tej ustawy albo podczas pobytu w obozie DP zmarła lub wyemigrowała z terytorium obowiązywania tej ustawy, albo przeszła we właściwość niemieckich organów jako bezpaństwowy cudzoziemiec lub nabyła obywatelstwo niemieckie. Zgodnie z § 169 ust. 1 *BEG* rozszczeń należało dochodzić do 31 grudnia 1969 r.²⁴

W podsumowaniu raportu Służb Naukowych *Bundestagu* omawiającego akty prawne stanowiące podstawę dla wypłaty odszkodowań dla osób indywidualnych, w punkcie 2 zatytułowanym „Podstawy ustawowe (wewnątrz krajowe) świadczeń na rzecz ofiar bezprawia narodowosocjalistycznego”, prócz *BEG* wymieniono jeszcze kilkanaście innych ustaw. Autorzy opracowania stwierdzają jednak zgodnie z prawdą, że: „Wspólnym mianownikiem tych ustaw jest to, iż w szczególności gwarantowały one świadczenia dla Niemców”²⁵.

Powyższe regulacje prawne spotkały się z krytyką ze strony aliantów zachodnich, w szczególności Francji i Wielkiej Brytanii, które podnosiły, iż dla ofiar prześladowań politycznych przewidziano zbyt małe odszkodowania, a także podkreślano bardzo wąski, z punktu widzenia obywateli państw okupowanych, zakres podmiotowy ustawy. Działania Francji i Wielkiej Brytanii nie przyniosły większych efektów, a RFN była mocno wspierana przez Stany Zjednoczone²⁶. Pod naciskiem Izraela dodano wyjątki od zasady terytorialności, poszerzając tym samym zakres adresatów przedmiotowej ustawy w dużej noweli *BEG* z 1956 r.²⁷ Nowelizacja ta nie zmieniła jednak niekorzystnego w świetle *BEG* statusu osób poszkodowanych zamieszkujących państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Należy tutaj wspomnieć o szczególnej pozycji organizacji reprezentującej interesy materialne Żydów związane z odszkodowaniem za szkody poniesione w wyniku II wojny światowej – *The Conference on Jewish Material Claims against*

²⁴ *Świadczenia Niemiec...*, w: M. Balczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, s. 84.

²⁵ *Ibidem*, s. 87.

²⁶ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 22.

²⁷ Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalistischen Verfolgung vom 29.06.1956, BGBl. 1956 I, s. 559. Kolejna duża nowelizacja została przyjęta w 1965 r. pod tytułem: Końcowa ustawa o odszkodowaniu (niem. *Bundesentschädigungs-Schlussgesetz*). Zawierała ponad 100 zmian, niektóre z nich o zasadniczym znaczeniu, które pozwoliły na wypłacenie odszkodowań za szkody na zdrowiu psychicznym czy na rzecz Romów za szkody doznane przed 1943 r., H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 113.

Germany, tzw. *Claims Conference*. Do umowy pomiędzy RFN i Izraelem z 1952 r., regulującej świadczenia za szkody poniesione przez osoby narodowości żydowskiej w czasie II wojny światowej, został dołączony tzw. protokół haski nr 1, który określał zasady rozbudowy niemieckiego ustawodawstwa odszkodowawczego oraz ustanawiał prawo tej organizacji pozarządowej do konsultowania przedmiotowego ustawodawstwa²⁸. *Claims Conference* uważała stojącą u podstaw *BEG* zasadę terytorialności za skandaliczną oraz podejmowała stałe wysiłki na rzecz odszkodowań dla Żydów opuszczających państwa Europy Środkowo-Wschodniej, tzw. przypadków „post 53” oraz „post 65”. Rząd RFN wychodził bardzo niechętnie naprzeciw tym żądaniom, gdyż jawne przyznanie świadczeń dla tej grupy poszkodowanych mogłoby spowodować podobne roszczenia osób, które nie opuściły państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale także innych grup poszkodowanych w samej RFN. W efekcie na początku lat 80. XX w. ustanowiono dodatkowy fundusz odszkodowawczy dla szczególnie ciężkich przypadków osób narodowości żydowskiej, w wysokości 440 mln DM, przy czym wypłata dla jednej osoby miała nie przekraczać 5000 DM²⁹. Ofiary prześladowań III Rzeszy z Polski zostały wyłączone z zakresu *BEG* nie tylko ze względu na obowiązywanie przy kwalifikowaniu osób uprawnionych do wypłaty odszkodowania zasady terytorialnej, ale również dlatego, iż w 1956 r. wprowadzona została tzw. klauzula dyplomatyczna wykluczająca z zakresu zastosowania ustawy osoby mieszkające w państwach, z którymi RFN nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych³⁰.

Wspomniana ustawa nie tylko wyłączała cudzoziemców z zakresu odszkodowania, ale – ze względu na wspomniany swoisty konsensus w sprawie „niepłacenia” – tworzyła również istotne przeszkody administracyjne w uzyskaniu odszkodowania dla obywateli RFN. Nazywana była administracyjnym „monstrum”, a dla wielu poszkodowanych zetknięcie z biurokratyczną machiną było ponowną traumą³¹. Otrzymywane przez Niemców odszkodowania nie były wysokie, przykładowo renta dla członków rodziny osoby zamordowanej wynosiła od 50 do 200 DM. Osoby, które w wyniku szkód na zdrowiu miały ograniczoną zdolność do pracy, otrzymywały rentę w wysokości od 100 do 250 DM³². Warto w tym kontekście przytoczyć przypadek E. Gerstenmeiera, przewodniczącego *Bundestagu* w latach 1954-1969, który na podstawie niemieckiej ustawy o odszkodowaniu dla członków służby publicznej otrzymał w 1968 r. odszkodowanie

²⁸ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 106.

²⁹ Por. C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung von Ausländern seit 1966*, w: H. G. Hockerts, C. Moisel, T. Winstel (Hrsg.), *Grenzen...*, s. 105 n., s. 112, s. 116.

³⁰ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, s. 28; H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 39.

³¹ Por. A. Pross, *Wiedergutmachung: Der Kleinkrieg gegen die Opfern*, Berlin 1988.

³² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 100 n.

za nieuzyskanie tytułu profesora w wysokości 281 107 DM oraz dożywotnią rentę w wysokości 2623 DM³³.

Pomimo stosunkowo niskich świadczeń i dużych trudności w ich uzyskiwaniu przez osoby uprawnione na podstawie BEG, do końca 2017 r. obywatelom Niemiec lub osobom, które były obywatelami Niemiec, wypłacono 48,140 mld euro, przy czym 85% świadczeń rentowych, wypłacanych na podstawie BEG, przekazywanych jest za granicę³⁴. Przekazywanie wysokich sum odszkodowania na podstawie BEG za granicę spowodowane jest tym, iż beneficjentami byli lub są obywatele niemieccy, którzy emigrowali z Niemiec, co w wielu przypadkach umożliwiło im przeżycie³⁵. Szacuje się natomiast, iż obywatele polscy otrzymali od RFN świadczenia w wysokości 1,429 mld euro, a znaczna ich część została wypłacona po 1991 r.³⁶

W połowie lat 50. XX w. doszło więc do ukształtowania następującej sytuacji: NRD zaprzestała wypłacania reparacji ZSRR i Polsce, podobnie jak RFN w stosunku do stron umowy paryskiej z 1946 r.³⁷, a umowy międzynarodowe zwarte pomiędzy RFN a państwami zachodnimi odłożyły sprawę ostatecznego uregulowania reparacji na bliżej nieokreśloną przyszłość. Również środki wypłacone państwom zachodnim były oceniane jako niewystarczające, zwłaszcza do stworzenia funduszy pomocy dla ofiar indywidualnych. H. G. Hockerts podaje tu następujące wyliczenia: IARA wypłaciła reparacje w wysokości 2,5-3 mld dolarów (po kursie z 1938 r.), podczas gdy sama Grecja szacowała swoje straty na 10 mld. Ze względu na powyższe autor doszedł do wniosku, iż RFN wyszła z tej sytuacji obronną ręką, a większe nakłady w związku z odpowiedzialnością finansową za II wojnę światową poniosła NRD, która wypłaciła reparacje w wysokości 14-16,3 mld dolarów (po kursie z 1938 r.)³⁸. Jednocześnie RFN stworzyła podstawy prawne do wypłacania wielomiliardowych odszkodowań, ale wyłącznie obywatelom niemieckim za prześladowania w okresie III Rzeszy.

Kolejną, istotną ustawą mającą związek z odszkodowaniami za straty wojenne, do której wydania zobowiązywała również część III umowy z 1952 r., była ustawa

³³ *Der Fall Gerstenmaier*, „Der Spiegel” 1969, nr 5, s. 26.

³⁴ Bundesministerium der Finanzen – Referat V B 4, Leistungen der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Wiedergutmachung Stand: 31. Dezember 2017, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Vermögensrecht_und_Entschädigungen/Kriegsfolgen_Wiedergutmachung/2016-12-31-leistungen-oeffentlichen-hand-wiedergutmachung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [dostęp 7.09.2018 r.].

³⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 130.

³⁶ J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, w: W. M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011*, Warszawa 2011, s. 582.

³⁷ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, s. 21.

³⁸ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 17-18.

o restytucji mienia zagrabionego przez III Rzeszę z 1957 r. (niem. *Bundesrückerstattungsgesetz*). Na jej podstawie wypłacono zaledwie 2 mld euro. Przykładowo do tej pory nie dokonano restytucji mienia Związku Polaków w Niemczech³⁹. K. H. Roth stwierdza, iż był to jedynie ułamek tego, co III Rzesza, ale także zwykli Niemcy zrabowali zarówno na terytorium III Rzeszy, jak i na terytoriach okupowanych. Poszkodowani z państw Europy Środkowo-Wschodniej również nie zostali uwzględnieni w procesie restytucji⁴⁰.

Last but not least w 1969 r. uchwalona została ustawa o odszkodowaniu, ale... za szkody związane z realizacją reparacji oraz restytucją mienia zagrabionego w czasie II wojny światowej⁴¹. W świetle tej ustawy reperacje oraz restytucja mienia zostały zakwalifikowane jako „bezprawie”⁴².

Powstała więc w tym zakresie znacząca asymetria pomiędzy sytuacją osób poszkodowanych, które są lub były obywatelami Niemiec, a obywatelami Polski. Pogłębia ją wspomniany na początku tego opracowania fakt, iż niemieckie ofiary prześladowania przez III Rzeszę stanowiły 10% wszystkich poszkodowanych. Wydaje się, iż dla kwestii uzyskania odszkodowania i jego wysokości bardzo istotne znaczenie miało miejsce zamieszkania, bowiem ofiary narodowości żydowskiej, które opuściły Europę Środkowo-Wschodnią, otrzymały świadczenia w wysokości 30 mld DM, a więc 14,5 mld euro⁴³.

3. Dyplomacja odszkodowawcza i zawarcie tzw. globalnych umów z 11 państwami Europy Zachodniej

Już w kwietniu 1950 r. Izrael podniósł w Bonn roszczenia za szkody, jakich doświadczyli obywatele Izraela. Opiewały one na kwotę 3 mld dolarów i zasadniczo miały być zaspokojone eksportem towarów do Izraela. Początkowo RFN odrzuciła te żądania, wskazując, iż Izrael nie posiada legitymacji do zawarcia takiej umowy, gdyż osoby uprawnione do odszkodowania nie złożyły rezygnacji z jego dochodzenia indywidualnie, a zawarcie umowy stanowiłoby precedens w stosunku do innych państw. Na początku 1951 r. Izrael przekazał czterem zwycięskim państwom notę, w której domagał się wypłaty świadczeń w wysokości 1,5 mld dola-

³⁹ J. Sandorski, *Das Problem der Auslandspolen im vereinten Deutschland. Historische, politische und völkerrechtliche Aspekte*, w: W. M. Góralski (red.), *Historischer Umbruch...*, s. 638 nn.

⁴⁰ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 104.

⁴¹ Gesetz zur Abgeltung von Reparations-, Restitutions-, Zerstörungs- und Rückerstattungsschäden z 12 lutego 1969 r. (niem. *Reparationsschädengesetz, RepG*), BGBl. 1969 I, s. 105 n.

⁴² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 118.

⁴³ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 119.

rów na rzecz 500 000 ofiar III Rzeszy, które wyemigrowały do Izraela. W wrześniu 1951 r. K. Adenauer złożył w imieniu rządu federalnego oświadczenie w *Bundestagu*, w którym deklarował odwrót od restryktywnego podejścia do roszczeń Izraela. Wkrótce po tym oświadczeniu powstała w Nowym Jorku organizacja żydowska mająca reprezentować, niezależnie od rządu Izraela, ale w porozumieniu z nim, roszczenia materialne Żydów w stosunku do Niemiec – wspomniana już powyżej pozarządowa *Claims Conference*. Pod naciskiem Stanów Zjednoczonych RFN zawarła w 1952 r. umowę z Izraelem⁴⁴, w której zobowiązywała się do zapłacenia 3 mld dolarów na rzecz nowo powstałego państwa i 450 mln dolarów na rzecz *Claims Conference*⁴⁵.

Zawarcie umowy z jednej strony mogło być interpretowane przez państwa zachodnie jako możliwość uzyskania dodatkowych świadczeń poza systemem wspomnianych powyżej umów międzynarodowych, z drugiej jednak strony była ona traktowana przez RFN jako absolutny wyjątek⁴⁶. Stosowano do niej pojęcie „umowy *sui generis*”, gdyż była to pierwsza typowa umowa bilateralna dotycząca świadczeń odszkodowawczych za szkody poniesione w wyniku II wojny światowej, a zawarta przez RFN z państwem, które powstało 3 lata po jej zakończeniu. Dlatego też w RFN mówiono o „dobrowolnym geście pojednania”. Ponadto umowa przewidywała istotną rolę amerykańskiej organizacji pozarządowej o zasięgu międzynarodowym w jej realizacji⁴⁷. Była to również pierwsza umowa bilateralna, która odnosiła się *expressis verbis* do roszczeń odszkodowawczych osób fizycznych⁴⁸.

Ze względu na to, iż ofiary II wojny światowej w ciągu 10 lat od jej zakończenia nie otrzymały świadczeń odszkodowawczych, w czerwcu 1956 r. z inicjatywy Francji państwa zachodnioeuropejskie przystąpiły do ofensywy dyplomatycznej. W skoordynowany sposób złożyły noty protestacyjne przeciwko zasadzie terytorialności zawartej w *BEG* oraz domagały się wypłacenia odszkodowań dla swoich obywateli, prześladowanych przez III Rzeszę. Celem skoordynowanej akcji było stworzenie międzynarodowej grupy roboczej z udziałem RFN i rozwiązanie kwestii odszkodowań dla osób prześladowanych, które nie posiadały obywatelstwa

⁴⁴ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 86-90.

⁴⁵ Umowa pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a państwem Izrael z 10 września 1952 r., BGBl. 1953 II, s. 35.

⁴⁶ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 18.

⁴⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 91.

⁴⁸ Por. pkt 1 i 2 preambuły do umowy pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a państwem Izrael z 10 września 1952 r., „WHEREAS unspeakable criminal acts were perpetrated against the Jewish people during the National-Socialist regime of terror AND WHEREAS by a declaration in the Bundestag on the 27th September, 1951, the Government of the Federal Republic of Germany made known their determination, within the limits of their capacity, to make goods the material damage caused by these acts (...).”

niemieckiego. Początkowo w skład grupy *Demarche* wchodziły Francja oraz państwa Beneluxu, następnie do grupy dołączyła Szwajcaria, Dania, Włochy, Grecja, Szwecja i Norwegia. Cały okres dyplomacji odszkodowawczej obejmującej lata 1956-1964 dzieli cezura 1959 r., kiedy RFN na przełomie 1958/1959 rozpoczęła negocjacje bilateralne z państwami grupy *Demarche*, zakończone podpisaniem tzw. umów ogólnych (niem. *Globalabkommen*). Tytuł tych umów był związany z konstrukcją stosowaną w tych umowach, mianowicie RFN zobowiązywała się do wypłaty sumy ryczałtowej odszkodowania, która następnie była rozdzielana samodzielnie przez państwo-stronę umowy wśród jego obywateli⁴⁹. Negocjacje pomiędzy państwami *Demarche* a RFN nie należały do łatwych. Strona niemiecka powoływała się w szczególności na „klauzulę ochronną w zakresie reparacji” (niem. *Reparationsschutzklausel*) z umowy londyńskiej, a także oferowała pomoc humanitarną w wysokości 100 mln DM⁵⁰. W listopadzie 1958 r. w MSZ RFN przygotowano wreszcie wytyczne dotyczące prowadzenia negocjacji z 11 państwami grupy *Demarche*. Obejmowały one następujące wskazówki:

- 1) wykluczenie wszelkich roszczeń prawnych na podstawie klauzuli ochronnej z umowy londyńskiej i przyjęcie opcji świadczeń *ex gratia*;
- 2) przyznanie świadczenia wg kryteriów *BEG*, tj. osobom prześladowanym, a nie np. ofiarom masakr ludności cywilnej, robotnikom przymusowym czy członkom ruchu oporu, i tylko w przypadku poważnych szkód na zdrowiu;
- 3) wykluczenie państw bloku wschodniego poprzez zawarcie umów bilateralnych, wpisanych w negocjacje dotyczące regulacji skutków wojny;
- 4) przeznaczenie na odszkodowania sumy 300-500 mln DM;
- 5) rozdział przekazanej ryczałtowo sumy będzie się odbywał przez same zainteresowane państwa⁵¹.

RFN zależało szczególnie na tym, by świadczenia, określane przez stronę niemiecką jako dobrowolne – już wtedy bowiem posługiwano się formułą *ex gratia* – nie tworzyły precedensu mogącego stanowić wstęp do dalszych roszczeń podnoszonych zarówno przez państwa zachodnioeuropejskie, jak i wschodnioeuropejskie. Na podstawie wszystkich 11 umów międzynarodowych wypłacono 876 mln DM, przy czym w Urzędzie Kanclerskim oceniano wysokość roszczeń osób fizycznych nawet na 20 mld DM⁵². I tym razem RFN dzięki skuteczności swojej dyplomacji poniosła znacznie mniejsze wydatki,

⁴⁹ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 27-30.

⁵⁰ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 107.

⁵¹ Dokument nr 63, w: K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 420 n.

⁵² H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 33-34.

niż się spodziewano. Z reguły były to jednorazowe świadczenia w wysokości 5000 DM, a w przypadku Grecji jeszcze niższe⁵³.

Polska, podobnie jak inne państwa bloku wschodniego, nie brała udziału w dyplomacji odszkodowawczej, której efektem było zawarcie bilateralnych umów globalnych, a jedyną znaczącą formą odszkodowania dla ofiar II wojny światowej były świadczenia wypłacone ofiarom eksperymentów pseudomedycznych na podstawie umowy zawartej pomiędzy RFN a Polską w 1972 r. w wysokości 100 mln DM⁵⁴. Wspomniana powyżej asymetria w traktowaniu ofiar prześladowań III Rzeszy była podnoszona już przez rząd komunistyczny w Polsce, aktywny w tym zakresie na forum ONZ, gdzie domagano się przygotowania raportu dotyczącego kryteriów odszkodowań dla ofiar reżimu⁵⁵. W kręgach rządowych RFN istniała świadomość, iż sprawa odszkodowań dla polskich obywateli nie została załatwiona. Na początku lat 70. XX w. niemiecki MSZ szacował wysokość świadczeń na rzecz obywateli Polski na 5-8 mld DM⁵⁶. W niemieckim ministerstwie powstała również grupa robocza mająca wypracować propozycje odszkodowań dla obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej. Przedstawiono pięć możliwości rozwiązania tego zagadnienia:

- 1) „duże zadośćuczynienie” obejmujące praktycznie wszystkie kategorie ofiar (szacowany koszt tego wariantu to 12,5-17 mld DM);
- 2) odrzucenie ryczałtowej wypłaty świadczeń odszkodowawczych;
- 3) zawarcie umów globalnych, przy czym zakres osób uprawnionych zostałby rozszerzony o najbardziej dotknięte prześladowaniami grupy ofiar cywilnych;
- 4) „małe zadośćuczynienie” dla kategorii „typowych” według BEG ofiar III Rzeszy;
- 5) pomoc gospodarcza.

W 1971 r. w Urzędzie Kanclerskim pod przewodnictwem W. Brandta zdecydowano o odrzuceniu wszystkich roszczeń, z wyjątkiem ofiar zabiegów pseudomedycznych, a także roszczeń Jugosławii, która był traktowana jako przypadek szczególny⁵⁷.

⁵³ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 109.

⁵⁴ D. Sołtysiak, *Podstawy prawne i implementacja odszkodowań niemieckich dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych w latach 1945-1989*, w: W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, tom I, s. 279.

⁵⁵ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, s. 18 nn.; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45-1975*, Wrocław 2007, s. 148 nn.; H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 45-46.

⁵⁶ Aufzeichnung des Ministerialdirektors Groepper, 27.4.1970, AAPD, 1970, s. 679, za: H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 46.

⁵⁷ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 96.

Rząd polski podnosił swoje żądania nie tylko na forum ONZ, ale również bezpośrednio w stosunku do RFN⁵⁸. Już po zawarciu układu o normalizacji stosunków pomiędzy RFN a PRL w 1970 r. W. Gomułka przy okazji wizyty w Bonn stwierdził, iż w świetle kryteriów *BEG* w Polsce mieszka obecnie 10 mln osób uprawnionych do świadczeń odszkodowawczych, na które należałoby przeznaczyć 180 mld *DM*. Strona niemiecka odrzuciła te żądania, powołując się na:

- 1) klauzulę ochronną z umowy londyńskiej o długach,
- 2) konieczność zaliczenia na poczet odszkodowań strat niemieckich związanych z przejściem przez Polskę Ziem Zachodnich i Północnych,
- 3) oświadczenie o zrzeczeniu się roszczeń reparatornych z 1953 r.⁵⁹

W efekcie dalszych negocjacji Polska otrzymała na korzystnych warunkach kredyt w wysokości 1 mld *DM*. Ponadto RFN wypłaciła ryczałtem świadczenia rentowe w wysokości 1,3 mld *DM*, co okazało się dla tego państwa bardzo korzystne. Gdyby bowiem zdecydowano się na model transferu świadczeń, wówczas obciążenie wynosiłoby 8-12 mld *DM*⁶⁰. Należy przy tym podkreślić, iż wypłaty ryczałtu nie można zakwalifikować jako świadczenia odszkodowawczego⁶¹.

W powyższym kontekście wyjątkowo trafna jest opinia C. Goschlera, iż zagadnienie, które państwo, kiedy i w jakiej wysokości otrzyma odszkodowania dla swoich obywateli – ofiar II wojny światowej, nie zależało od przesłanek ani ilościowych, ani jakościowych odnoszących się do prześladowania, ale od determinantów polityki zagranicznej⁶².

4. Przywrócenie symetrii pomiędzy ofiarami z państw Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Izraela i państw Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r.?

Pomimo upadku w 1989 r. reżimów komunistycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i zakończenia podziału Europy, w tym podziału Niemiec, kwestia reparacji i odszkodowań wynikających z II wojny światowej nie

⁵⁸ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, s. 23 nn.; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi...*, s. 195 nn.

⁵⁹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 115.

⁶⁰ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 102-103.

⁶¹ J. Barcz, *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej* w: W. M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, tom I, s. 334.

⁶² Por. C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 96 n.

została w sposób wyraźny i jednoznaczny uregulowana w żadnej umowie międzynarodowej, choć jak wskazuje S. Żerko, rząd III Rzeczypospolitej podejmował takie próby⁶³. Jest to niewątpliwie istotne zaniechanie szczególnie w stosunku do osób fizycznych poszkodowanych w II wojnie światowej, ponieważ był to właściwie ostatni moment, by mogły one skorzystać ze świadczeń finansowych realnie wpływających na jakość ich życia.

Zgodnie z art. 2 umowy o stosunkach pomiędzy RFN a trzema mocarstwami (niem. *Deutschlandsvertrag, Generalvertrag*)⁶⁴, zjednoczenie Niemiec mogło nastąpić wyłącznie za zgodą mocarstw zwyciężskich w II wojnie światowej⁶⁵. Dlatego też w 1990 r. odbyła się seria konferencji międzyrządowych, które doprowadziły do podpisania traktatu o ostatecznej regulacji sprawy Niemiec, tzw. traktatu 2+4, który *de facto* zastąpił traktat pokojowy⁶⁶. Ówczesny rząd RFN pod kierownictwem H. Kohla chciał bowiem za wszelką cenę uniknąć podpisania traktatu pokojowego z dwóch powodów:

- 1) organizacja konferencji pokojowej, kończącej formalnie po 45 latach II wojnę światową, wydłużyłaby proces zjednoczenia Niemiec;
- 2) traktat pokojowy implikowałby konieczność powrotu do kwestii reparacji zgodnie z postanowieniami umowy przejściowej z 1952 r. oraz umowy londyńskiej z 1953 r.⁶⁷

Z dokumentów Urzędu Kanclerskiego wynika, iż brak traktatu pokojowego oznaczał dla rządu niemieckiego załatwienie *de facto* tej bardzo niewygodnej dla RFN sprawy⁶⁸. H. G. Hockerts stwierdza: „Rzeczywiście, traktat 2+4 traktował za-

⁶³ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, s. 28.

⁶⁴ Vertrag über die Beziehungen zwischen die Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten, BGBl. 1955 II, s. 306, por. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*, Warszawa 2006, s. 100; J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”*. *Aspekty proceduralne i prawne*, Warszawa 1994, s. 17 n.

⁶⁵ Art. 2 umowy pomiędzy RFN a trzema mocarstwami: „In view of the international situation, which has so far prevented the reunification of Germany and the conclusion of a peace settlement, the Three Powers retain the rights and the responsibilities, heretofore exercised or held by them, relating to Berlin and to Germany as a whole, including the reunification of Germany and a peace settlement. The rights and responsibilities retained by the Three Powers relating to the stationing of armed forces in Germany and the protection of their security are dealt with in Articles 4 and 5 of the present Convention”.

⁶⁶ Co do charakteru traktatu por. J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4, s. 5 nn.

⁶⁷ Por. dokument nr 90, w: K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*; por. J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przewyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego*, w: W. M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie...*, s. 122 nn., s. 134 n.; J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, s. 7, 13.

⁶⁸ 15. 03. 1990 Vorlage des Ministerialdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl Berechtigung eventueller Reparationsforderungen von Siegern des 2. Weltkriegs gegen ein vereintes Deutschland;

gadnienie reparacji w taki sposób, jakby one nie istniały, a kwestia ta jest uznawana od tego momentu zgodnie z interpretacją rządu federalnego za załatwioną”⁶⁹. Zdaniem H. G. Hockertsa dzięki temu RFN uzyskała o wiele lepszą pozycję negocjacyjną, gdyż państwa nie posiadały wyraźnej podstawy prawnej do domagania się dalszych świadczeń. RFN mogła natomiast zdecydować o wypłacie takich świadczeń na zasadzie dobrowolności, *ex gratia*. C. Goschler w tym kontekście używa pojęcia „pozoru dobrowolności” świadczeń [niem. *Anschein freiwilliger Leistungen*]⁷⁰. Interpretacja o „dobrowolności świadczeń” jest podtrzymywana przez stronę niemiecką po dzień dzisiejszy⁷¹.

Po 1989 r. RFN zastosowała natomiast w odniesieniu do państw Europy Środkowo-Wschodniej model ukształtowany pod naciskiem 11 państw zachodnioeuropejskich w latach 1956-1964. W latach 90. XX w. zawarto z państwami Europy Środkowo-Wschodniej umowy odpowiadające bilateralnym umowom globalnym z państwami zachodnioeuropejskimi z lat 1959-1964. Do grupy tej należały w pierwszej kolejności Polska, Rosja, Ukraina i Białoruś, którym wypłacono na rzecz fundacji „pojednania” łącznie 1,5 mld *DM*, w tym 500 mln *DM* dla obywateli Polski. H. G. Hockerts zauważa, iż wobec wysokiej liczby poszkodowanych w tych państwach, świadczenia można określić jako gest humanitarny⁷². Szacuje się bowiem, iż w Polsce żyło wówczas jeszcze 600 000 osób uprawnionych do wniesienia wniosku o odszkodowanie⁷³.

Następnie zawarto umowy z państwami bałtyckimi, a także z Albanią, Bułgarią, Rumunią, Słowacją i Węgrami oraz z państwami-sukcesorami byłej Jugosławii. W 1997 r. zawarto umowę z Czechami, a utworzonej tam fundacji przekazano 140 mln *DM*, przy czym szacowano, że wówczas w tym państwie żyło 8000 osób uprawnionych do uzyskania świadczenia odszkodowawczego⁷⁴.

K. H. Roth obliczył, iż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na rzecz grupy zasadniczo ograniczonej do byłych więźniów, robotników przymusowych oraz dzieci poszkodowanych w II wojnie światowej wypłacono jednorazowe świadczenie w średniej wysokości 1105 *DM*. Zdaniem tego autora: „We

Völkerrechtliche Bewertung (Przedłożenie dyrektora ministerstwa H. Teltschika do kanclerza federalnego Kohla z 15 marca 1990 w sprawie spłaty ewentualnych roszczeń reparacyjnych zwycięskich w II wojnie państw w stosunku do zjednoczonych Niemiec: ocena prawnomiędzynarodowa, w: H. J. Küsters, D. Hofmann, *Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, s. 955 n.).

⁶⁹ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 138.

⁷⁰ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 119.

⁷¹ M. Balczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, s. 27.

⁷² H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, s. 51.

⁷³ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 119.

⁷⁴ Idem, s. 123.

wszystkich przypadkach chodziło o jałmużnę, która nie wystarczała nawet na poprawę opieki lekarskiej dla z reguły chronicznie chorych i ponad 70-cioletnich osób⁷⁵. W diametralnie innej sytuacji znajdowały się dwie inne grupy osób poszkodowanych: osoby prześladowane narodowości żydowskiej i obywatele Stanów Zjednoczonych. W 1992 r. rząd RFN po raz kolejny podpisał porozumienie z *Claims Conference*, na podstawie którego do 1999 r. instytucja ta otrzymała kolejne 975 mln DM⁷⁶. Przekazywane również później środki umożliwiły wypłatę świadczeń rentowych dla ponad 38 tys. osób narodowości żydowskiej w wysokości 500 DM, a potem 556 DM miesięcznie⁷⁷, a także świadczeń jednorazowych w wysokości 5000 DM⁷⁸. Należy również wspomnieć o dwóch umowach bilateralnych zawartych w 1995 r. i w 1999 r. pomiędzy RFN i Stanami Zjednoczonymi. Na podstawie pierwszej umowy wypłacono 3 mln DM przeznaczonych łącznie dla 11 pokrzywdzonych, na podstawie drugiej umowy wypłacono 240 byłym więźniom obozów koncentracyjnych średnio po 100 000 dolarów. C. Goschler konstatuje, iż liczby te wskazują na diametralnie odmienną sytuację negocjacyjną Stanów Zjednoczonych i państw Europy Środkowej⁷⁹.

W związku z niewielkimi środkami przeznaczonymi na odszkodowania dla obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej organizacje żydowskie prowadziły również rozmowy w sprawie odszkodowań dla pozostałych w nich osób tej narodowości. W rozmowach z *American Jewish Committee* minister spraw zagranicznych RFN zaprezentował retorykę znaną również w kontekście roszczeń polskich, zgodnie z którą poparcie starań państw Europy Środkowo-Wschodniej o wstąpienie do Unii Europejskiej zastępuje aktywność RFN w zakresie zadośćuczynienia za szkody poniesione w II wojnie światowej. Negocjacje te, wspierane bardzo mocno przez rząd amerykański, doprowadziły do porozumienia, na podstawie którego od 1999 r. prześladowani narodowości żydowskiej z państw środkowo- i wschodnioeuropejskich mieli uzyskiwać świadczenia rentowe z sumy 200 mln DM przekazywanych w ratach *Claims Conference* przez rząd niemiecki⁸⁰. Początkowo liczba uprawnionych z państw Europy Środkowo-Wschodniej wynosiła 18 000 osób, które otrzymywały świadczenie miesięczne w wysokości 250 DM. Z czasem obniżano kryteria dostępu do świadczenia i objęto nim m.in.

⁷⁵ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 157.

⁷⁶ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 128; co do kontekstu porozumienia również obszernie J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, s. 17 nn.

⁷⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 158.

⁷⁸ J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, s. 22.

⁷⁹ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 125.

⁸⁰ Jw., s. 129 nn.

osoby zmuszone do przebywania w gettach, które jednak nie były przymuszane do pracy niewolniczej⁸¹.

W latach 90. XX w. miał również miejsce inny, paralelny w stosunku do umów globalnych II generacji proces, mianowicie wnoszenie przez poszkodowane w II wojnie światowej osoby fizyczne, przede wszystkim wykonujące prace przymusowe na rzecz niemieckich przedsiębiorstw, skarg cywilnoprawnych do sądów amerykańskich o odszkodowania od niemieckich koncernów działających w Stanach Zjednoczonych, które w przeszłości wykorzystywały pracę przymusową⁸². Amerykańsko-niemieckie rozmowy prowadzone pod koniec lat 90. z udziałem przedstawicieli przemysłu niemieckiego, a także innych zainteresowanych podmiotów, w tym przedstawicieli rządu polskiego miały na celu powołanie funduszu odszkodowawczego dla ofiar pracy przymusowej oraz zapewnienie pokoju prawnego dla niemieckich koncernów w Stanach Zjednoczonych⁸³. Porozumienie, w którym określono wysokość świadczeń strony niemieckiej, łącznie państwa i przedsiębiorstw, na 10 mld *DM*, zostało podpisane w grudniu 1999 r. Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie z ogólnej sumy 10 mld *DM* wypłaciła świadczenia blisko 484 tys. osób uprawnionych na kwotę ponad 3,5 mld PLN (975,5 mln euro)⁸⁴. Średnio więc jednorazowe świadczenie wynosiło 2000 euro.

Jak zauważa H. G. Hockerts, zawarcie z państwami Europy Środkowo-Wschodniej umów globalnych po 1990 r. służyło również temu, by propagować i utwierdzać pogląd prawny rządu federalnego, iż kwestia reparacji od momentu zawarcia traktatu 2+4 jest załatwiona⁸⁵. Wypłaconych odszkodowań na rzecz obywateli Polski nie można postrzegać jako symetrycznych w stosunku do świadczeń wypłacanych obywatelom niemieckim oraz obywatelom innych państwa, zwłaszcza zachodnioeuropejskich, Stanów Zjednoczonych i Izraela⁸⁶.

⁸¹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 159.

⁸² Krytycznie K. Doebling, *Reparationen für Kriegsschäden*, w: K. Doebling, B. J. Fehn, H. G. Hockerts, *Jahrhundertschuld. Jahrhundertstühne*, München 2001, s. 38.

⁸³ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, s. 133 nn.

⁸⁴ Na podstawie danych opublikowanych na stronie internetowej Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, <http://www.fnpn.pl/wyplaty/robotnicy.php> [dostęp 5.09.2018 r.].

⁸⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, s. 139.

⁸⁶ Por. J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen...*, s. 496 n.; K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 160.

5. Asymetria odszkodowań za szkody poniesione w wyniku działań III Rzeszy przez obywateli Polski oraz obywateli RFN, państw Europy Zachodniej, Izraela a rozwój ochrony praw człowieka po II wojnie światowej

W związku z przyjętymi przez RFN rozwiązaniami prawnymi doszło do rażącej dwustopniowej asymetrii w zakresie odszkodowań dla osób fizycznych:

- 1) pomiędzy obywatelami RFN a obywatelami państw okupowanych;
- 2) pomiędzy obywatelami państw zachodnioeuropejskich, Stanów Zjednoczonych Ameryki i Izraela a państwami Europy Środkowo-Wschodniej.

Asymetria była wynikiem splotu wielu przyczyn historyczno-politycznych, a istniejące do dziś, krzywdzące dla obywateli Polski rozwiązania prawne były ich konsekwencją. W praktyce doszło więc do wątpliwej z punktu zasady poszanowania godności osoby ludzkiej kategoryzacji ofiar naruszeń praw człowieka w czasie II wojnie światowej i idącego za tym zróżnicowania w zakresie możliwości uzyskania odszkodowania⁸⁷. Asymetria uwarunkowana była w pierwszej kolejności narodowością ofiar, a także rodzajem naruszenia prawa, które było przyczyną powstania szkody – inaczej traktowano ofiary eksperymentów pseudomedycznych, więźniów obozów koncentracyjnych czy robotników przymusowych.

Los dziesiątków milionów ofiar II wojny światowej był bezpośrednią przyczyną stworzenia przez społeczność międzynarodową uniwersalnych i regionalnych systemów ochrony praw człowieka⁸⁸, ale paradoksalnie te same ofiary zostały wykluczone z możliwości korzystania ze standardów prawnych rozwijanych po II wojnie światowej. Przyjęcie zarówno Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (dalej jako PDPrCz) w 1948 r., jak i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w 1950 r. było bezpośrednio związane z masowymi naruszeniami praw człowieka w czasie II wojny światowej⁸⁹. W preambule do PDPrCz, która z czasem uzyskała charakter prawnie wiążący⁹⁰, stwierdzano, iż „nieposzanowanie i nieprzestrzeganie praw człowieka doprowadziło do aktów barbarzyństwa, które wstrząsnęły sumieniem ludzkości, i ogłoszono uroczyste jako najwznioślejszy cel ludzkości

⁸⁷ Por. J. Sulek, *Od odszkodowań indywidualnych...*, s. 583.

⁸⁸ A. McBeth, J. Nolan, S. Rice, *The International Law of Human Rights*, Oxford 2017, s. 4, 6, 13.

⁸⁹ J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 4 n.; Ch. Grabenwarter, K. Pabel, *Entstehungsgeschichte und Entwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention*, w: Ch. Grabenwarter, K. Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München 2016, nb. 1; L. Garlicki, *Wprowadzenie*, w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom I, Warszawa 2010, nb. 1-2.

⁹⁰ J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw...*, s. 10 n.

dążenie do zbudowania takiego świata, w którym ludzie korzystać będą z wolności słowa i przekonań oraz z wolności od strachu i nędzy”, a art. 1 PDPPrCz stwierdzał, iż: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”.

W 1950 r. przyjęto wspomnianą Europejską Konwencję Praw Człowieka [dalej EKPC] – najnowocześniejszą dotąd umowę międzynarodową, chroniącą prawa człowieka i podstawowe wolności, która w art. 1 zobowiązywała państwa-strony do zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji określonych w Rozdziale I praw i wolności. Konwencja oparta jest na zasadzie poszanowania godności człowieka⁹¹, a jej art. 14 zakazuje dyskryminacji m.in. ze względu na pochodzenie narodowe. Środek przyjmowany przez państwo ma charakter dyskryminujący, gdy państwo w zakresie gwarancji praw i wolności chronionych EKPC:

- a) rozróżnia, przy zastosowaniu niedozwolonych kryteriów różnicujących, między osobami lub grupami osób, które znajdują się w porównywalnej sytuacji;
- b) rozróżnienie jest arbitralne, czyli nie ma obiektywnych i racjonalnych podstaw usprawiedliwiających;
- c) osoba lub grupa osób jest mniej korzystnie traktowana w stosunku do osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji⁹².

Należy wspomnieć, iż system wytworzony na podstawie EKPC należy do najnowocześniejszych w świecie, gdyż umożliwił dochodzenie swoich praw jednostce, bez względu na obywatelstwo, w stosunku do państwa, a za naruszenie praw i wolności jednostki przewiduje od państwa odszkodowanie. EKPC nie wywołuje skutków prawnych retrospektywnie. RFN ratyfikowała EKPC 7 sierpnia 1952 r.⁹³, a Konwencja weszła w życie 3 października 1953 r. Skargi odnoszące się do naruszeń praw człowieka zaistniałych przed ratyfikacją EKPC są odrzucane *rationae temporis*⁹⁴, a więc w ramach tego systemu nie można skutecznie wnosić skarg na państwa, w szczególności RFN, na naruszenie Konwencji w związku z brakiem wypłacenia odszkodowań za szkody poniesione przez jednostki z powodu bezprawnych działań III Rzeszy w czasie II wojny światowej.

Brak możliwości formalnej oceny rozwiązań prawnych przyjętych po II wojnie światowej w zakresie odszkodowania dla jednostek za szkody poniesione

⁹¹ L. Garlicki, *Wstęp*, w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw...*, nb. 8.

⁹² A. Wróbel, *Art. 14*, w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw...*, nb. 30.

⁹³ BGBl. 1952 II, s. 685.

⁹⁴ J. Meyer-Ladewig, M. Nettesheim, *EMRK Artikel 1 Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte*, w: J. Meyer-Ladewig, M. Nettesheim, S. v. Raumer (Hrsg.), *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2017, nb. 36.

w czasie wojny przez ofiary nieposiadające obywatelstwa niemieckiego przez sąd międzynarodowy nie zmienia jednak faktu, iż rozwiązania przyjęte zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i niemieckiego prawa krajowego były dalekie od spełnienia paralelnie rozwijanych standardów ochronnych praw człowieka zarówno na gruncie uniwersalnego i europejskiego prawa międzynarodowego, jak i krajowego prawa konstytucyjnego: zasady poszanowania godności, niedyskryminacji, zwłaszcza jeśli chodzi o pochodzenie narodowe oraz zasady równości wobec prawa. Po II wojnie światowej poszanowanie godności człowieka i wynikających z niej praw stanowiło, jak wspomniano na początku, istotną linię rozwojową prawa międzynarodowego, a na poziomie prawa krajowego stało się warunkiem *sine qua non* demokratycznego państwa prawa. Rozwój systemów ochrony prawa człowieka na poziomie międzynarodowym i krajowym, którego genezą była chęć skutecznego przeciwdziałania masowym naruszeniom tych praw w I poł. XX w., nie wpłynął zasadniczo na pozycję ofiar III Rzeszy w Polsce, również po 1989 r.

To paradoksalne z punktu widzenia ofiar II wojny światowej podejście znalazło *expressis verbis* swój wyraz w raporcie Służb Naukowych *Bundestagu* dotyczących reparacji i odszkodowań w relacjach polsko-niemieckich: „Niemieckie sądy cywilne odrzucają indywidualne roszczenia odszkodowawcze albo o zadośćuczynienie za szkody wojenne już na etapie postępowania rozpoznawczego, co zostało potwierdzone przez sądy najwyższe. Z jednej strony wykluczają odpowiedzialność cywilną państwa na podstawie § 839 *BGB* za działania militarne za granicą. Z drugiej strony w świetle stałego orzecznictwa prawo międzynarodowe – pomimo swojego rozwoju po 1945 r. od braku podmiotowości prawnej jednostki do uznania częściowej osobowości prawnomiędzynarodowej jednostki – nie uzasadnia roszczenia osoby indywidualnej o odszkodowanie albo o zadośćuczynienie”⁹⁵.

W niemieckim prawie konstytucyjnym wyrazem nowych podstaw ustrojowych jest art. 1 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako UZ) z 1949 r.⁹⁶, stanowiący, iż godność ludzka jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz niemieckich⁹⁷. Zgodnie z art. 1 ust. 2 UZ naród niemiecki

⁹⁵ M. Balczyk, *Raporty Służb Naukowych...*, s. 35, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/iz-policy-papers/iz-pp-nr-26-raporty-sluzb-naukowych-bundestagu-w-sprawie-reparacji-wojennych-dla-polski-i-odszkodowan-dla-polskich-obywateli>; por. H. Lauterpacht, *International law and human rights*, za: P. Alston, R. Goodman, *International Human Rights*, Oxford 2013, s. 150 nn.

⁹⁶ Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBL, s. 1.

⁹⁷ J. W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, nb. 77 nn.; W. M. Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych RFN*, w: W. M. Góralski, *Polska – Niemcy 1945-2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009, s. 108; M. Balczyk, *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy*

uznaje nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka jako podstawę każdej wspólnoty ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie⁹⁸. Przepisy te stały się podstawą do wytworzenia w RFN rozbudowanej doktryny ochrony praw podstawowych⁹⁹, która stanowi swoisty „produkt eksportowy” RFN¹⁰⁰. Doktryna taka nie została jednak zastosowana w stosunku do osób, których cierpienia poprzedziły powstanie nowego porządku ustrojowego RFN. W związku z tym można wyróżnić dwa zakresy przedmiotowe, w których nie zrealizowano tych fundamentalnych podstaw ustrojowych RFN:

- 1) ukaranie sprawców masowych naruszeń praw człowieka w latach 1933-1945¹⁰¹;
- 2) zadośćuczynienie za szkody wyrządzone jednostkom w okresie III Rzeszy, w tym dla ofiar tych naruszeń z Polski.

W tym kontekście szokują dane wskazujące, że RFN wydała na świadczenia dla byłych funkcjonariuszy III Rzeszy ponad 306 mld euro¹⁰². Jednocześnie Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN w postanowieniu odrzucającym skargi konstytucyjne obywateli greckich, ofiar masakry w Distomo, nie stwierdził naruszenia prawa do równego traktowania z art. 3 ust. 1 UZ, gdyż „(...) nie zabrania się ustawodawcy różnicowania pomiędzy ogólnym, choć nawet ciężkim i powiązaniem z naruszeniami prawa międzynarodowego losem wojennym a ofiarami, które podlegały prześladowaniom motywowanym ideologicznie w szczególny sposób”¹⁰³.

Wyplata godziwego odszkodowania byłaby symbolicznym przywróceniem sprawiedliwości oraz uznaniem godności ofiar. K. H. Roth stwierdza:

„antyterrorystyczne” na przykładzie wyroków FTK i TK w sprawie zestrzelenia samolotów typu renegade, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3, s. 7 nn.

⁹⁸ M. Balczyk, *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4, s. 35 nn.

⁹⁹ Ch. Hillengruber używa w komentarzu do tego przepisu określenia „najwyższa wartość konstytucyjna”, „główna zasada konstytucyjna”, której podporządkowane są wszystkie przepisy UZ, w tym wykładnia praw podstawowych, zawartych w UZ, idem, *Art. 1 GG [Schütz der Menschenwürde]*, w: V. Epping, Ch. Hillengruber, *BeckOK Grundgesetz*, München 2018, wyd. 38, nb. 1.

¹⁰⁰ M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, s. 290 nn.

¹⁰¹ A. Koch, H. Veh, *Vor 70 Jahren – Stunde Null für die Justiz*, Baden-Baden 2017 ; S. Begalke, C. Fröhlich, S. A. Glienke (Hrsg.), *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionärseliten*, Baden-Baden 2015; B. Sack, *Heinrich von Zeschau. Ankläger beim Volksgerichtshof*, w: Ch. Pieper, M. Schmeitzner, G. Naser (Hrsg.), *Braune Karrieren. NS-Protagonisten in Sachsen am Beispiel Dresdens*, Dresden 2012, s. 115 nn.; *Heinz Jung, Sachsens Generalstaatsanwalt* w: idem, s. 120.

¹⁰² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, s. 196.

¹⁰³ BVerfG, postanowienie z 15 stycznia 2006 r., sygn. akt – 2 BvR 1476/03, ECLI:DE:BVerfG:2006:rk20060215.2bvr147603, http://www.bverfg.de/e/rk20060215_2bvr147603.html, teza 30.

„Kto o nie [odszkodowania – uwaga aut.] walczy, konstytuuje się jako równorzędny podmiot prawa. Dochodząc tego roszczenia prawnego, wychodzi ze stanu heloty, do którego zepchnęły jego lub poszkodowanych przodków rządy nazistów. Elementem realizacji tego budującego równość aktu prawnego jest to, że wynikające zeń materialne świadczenia odszkodowawcze pozabwiają zobowiązanych do nich dłużników przychodów, które są redystrybuowane na rzecz poszkodowanych. Tylko w ten sposób bowiem możliwe jest odszkodowanie, za którym może (ale nie musi) pójść uznanie przeprosin lub nawet pojednanie. Chodzi właśnie o ten proces: o uznanie równouprawnionej relacji, której warunkiem jest transfer aktywów w celu zrekomensowania zniszczeń materialnych i szkód humanitarnych”¹⁰⁴.

Konsensus po stronie RFN, który obejmował organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej¹⁰⁵, naukę prawa i scenę polityczną, a którego treścią była odmowa wypłaty odszkodowania, dopuszczał „gesty dobrej woli” lub pomoc humanitarną dla „ciężkich przypadków”. Jednocześnie klauzule wprowadzone zarówno do umowy regulującej status RFN, jak i do umowy londyńskiej o długach, iż sprawa finansowego zadośćuczynienia za szkody wyrządzone w wyniku działań wojennych zostanie uregulowana w traktacie pokojowym, odkładały tę kwestię na daleką i nieokreśloną przyszłość¹⁰⁶. Najpierw było więc „za wcześniej” na wpłatę odszkodowań dla ofiar III Rzeszy, bo zagadnienie miało zostać uregulowane w traktacie pokojowym. Taki traktat nie został jednak zawarty, a po 1990 r. było już za późno na podnoszenie roszczeń odszkodowawczych¹⁰⁷.

K. H. Roth wskazuje, iż odszkodowania miały ułatwić rodzinom zamordowanych ofiar II wojny światowej rozpoczęcie nowego etapu życia, osobom, które przeżyły, a doświadczyły różnych zbrodni, pomóc w leczeniu skutków zdrowotnych tych zbrodni, a tym, które cierpiały na choroby chroniczne lub stały się niepełnosprawne, świadczenia pieniężne miały zapewnić godne życie. Wobec zarysowanych powyżej ograniczeń, zarówno materialnych, jak i czasowych w procesie wypłacania przez RFN odszkodowań dla ofiar z Polski, te funkcje nie zostały spełnione. W kontekście wysokości odszkodowań J. Sułek zauważa, iż wypłacone świadczenia bardzo często w żadnym stopniu nie odpowiadały szkodom poniesionym przez ofiary, a wręcz przeciwnie, miały czysto symboliczny charakter¹⁰⁸.

Niewątpliwie taki sposób ujęcia kwestii odpowiedzialności za cierpienia i krzywdy ofiar ma charakter moralno-etyczny, ale rozwiązania politycznoprawne

¹⁰⁴ K. H. Roth, *Nowa debata w Polsce o reparacjach*, IZ Policy Papers nr 27, s. 16 n.

¹⁰⁵ Por. M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, s. 13 nn.

¹⁰⁶ J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen...*, s. 473.

¹⁰⁷ Jw., s. 488; por. wywody w raporcie Służb Naukowych Bundestagu dotyczące przedawnienia roszczeń, M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, s. 33.

¹⁰⁸ J. Sułek, *Von den individuellen Entschädigungen zur humanitären Hilfe und finanziellen Leistungen. Eine Bilanz der Auszahlungen von Deutschland aus den Jahren 1991-2011 für die Opfer des Nationalsozialismus in Polen*, in: W. M. Góralski (red.), *Historischer Umbruch...*, s. 583.

nie były ani moralne, ani sprawiedliwe, ani nie uwzględniały rozwoju systemów praw człowieka, lecz były pragmatyczne, przede wszystkim z punktu widzenia RFN. W 2011 r. J. Sułek wskazywał na pilną konieczność pomocy dla 150-200 tys. żyjących jeszcze ofiar prześladowań III Rzeszy¹⁰⁹. Z takim samym postulatem wystąpił w 2018 r. przewodniczący zarządu Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie J. Deka. W ciągu 7 lat sytuacja osób poszkodowanych nie uległa bowiem zmianie z jednym wyjątkiem: liczba osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania szacowana jest obecnie na 40-50 tysięcy¹¹⁰.

ORCID: 0000-0002-7923-4007

Dr hab. Magdalena Bainczyk, prof. KAAFM,

Instytut Zachodni (bainczyk@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: odszkodowania, reparacje, II wojna światowa, Niemcy, Polska

Keywords: compensation, reparations, II World War, Germany, Poland

ABSTRACT

After the Second World War, Germany was obliged to pay reparations to the countries participating in the winning coalition. Among other things, due to the fact that the states on both sides of the Iron Curtain ceased to collect them, the question of financial compensation for the losses incurred by natural persons in connection with international crimes committed by Third Reich officers was not resolved. The main aim of this paper is a dogmatic, historical and comparative analysis of the legal foundations for payment of compensations to citizens of Germany, Western European countries, Israel, the United States and Central European countries and also an assessment of these legal solutions, especially from the Polish perspective.

The legal solutions adopted led to a blatant dual asymmetry in terms of compensation for natural persons: 1. between German citizens and the citizens of occupied countries, 2. between citizens of Western European countries, the United States of America and Israel on the one hand and the countries of Central and Eastern Europe on the other. This asymmetry contradicts the principles of human dignity, equality before the law and the prohibition of discrimination on grounds of national origin, which were developed after the Second World War in a framework of the international human rights protection systems. not resolved.

¹⁰⁹ Jw., s. 584 n.

¹¹⁰ J. Deka, wystąpienie dnia 6 września 2018 r. na konferencji naukowej w Warszawie „Sprawa odszkodowań za II wojnę światową i stosunki polsko-niemieckie”, zorganizowanej przez Instytut Zachodni.



**Asymmetry of compensation
granted to Polish citizens
for the damage suffered
in the Second World War
relative to compensation
paid to citizens of other countries**

Introduction

The Second World War was unprecedented due to, among others, the magnitude of the crimes committed at that time against civilian population living in the countries occupied by the Third Reich. H. G. Hockert observes that 90% of the victims of these crimes did not have German citizenship, while after the war these received only 10% of the total compensation amount¹.

The article examines the legal solutions adopted for the payment of compensation for the damage suffered by individuals during the Second World War in relation to citizens of European countries, Israel and the United States. The starting point for the following considerations is the distinction between the concept of reparations paid to the state and the concept of compensation paid out to individuals², also reflected in the wording of the legal instruments analysed below. The above distinction is also justified by the fact that reparations ceased to be paid despite the lack of payment of benefits to individuals (1. Concluding the collection of reparations after the Second World War without payment of compensation to citizens of countries of Western Europe as well as of Central and Eastern European countries) and by the legal solutions adopted with respect to the citizens of the Federal Republic of Germany (2. Compensation to German citizens for damage caused by “National Socialist lawlessness”) and the citizens of the State of Israel and the countries of Western Europe prior to 1989 (3. Retribution diplomacy and the conclusion of so-called global agreements with 11 Western European states) and after 1989 (4. Restoration of symmetry between the victims from Western Europe, the United States, Israel, and the countries of Central and Eastern Europe after 1989?). The article concludes with an evaluation of the legal measures adopted in the context of the human rights

¹ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Ost-Europa. Eine einführende Skizze*, in: H. G. Hockerts, C. Moisel, T. Winstel (ed.), *Grenzen der Wiedergutmachung*, Göttingen 2006, p. 7-8.

² J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, “Państwo i Prawo” 2017, no. 11, p. 18; J. Kranz, *Deutsch-polnischen Rechtskontroversen. Versuch einer Synthese*, in: W. M. Góralski (ed.), *Historischer Umbruch und Herausforderung für die Zukunft*, Warszawa 2011, p. 487.

protection systems after the Second World War (5. Asymmetry of compensation for damage suffered as a result of the actions of the Third Reich by Polish citizens vs. citizens of Germany, Western European states, Israel and the development of human rights protection after the Second World War).

1. Concluding the collection of reparations after the Second World War without payment of compensation to citizens of countries of Western Europe as well as of Central and Eastern European countries

The Potsdam Agreement in 1945 clearly defined Germany's obligation to pay reparations, at the same time introducing the principle of collecting reparations "through the USSR", which was so unfavourable for Poland that at the time it was virtually unfeasible to control what goods and in what quantity were sent to Poland as reparation payments. This was because no effective verification of the quantity and quality of goods collected by the USSR itself was in place³. The legal and factual state, detrimental to Poland, was exacerbated by the fact that the USSR, taking advantage of Poland's tragic situation, imposed an executive agreement very unfavourable for Poland, dated 16 August 1945, on compensation for the damage caused by the German occupation. It offset the transfer of war reparations from Germany by the USSR to Poland by an extremely cumbersome obligation imposed on Poland to supply the USSR with coal "at a special contractual price"⁴. The "special price" was set in a secret protocol at USD 1.22 per ton⁵.

³ Cf. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *The USSR's Implementation of the Provisions of the Potsdam Agreement with Regard to Poland*, in: W. M. Góralski (ed.), *Polish-German Relations and the Effects of the Second World War*, Warszawa 2000, p. 162; Idem, "For the deliveries planned for 1950, the Soviet side drew up to the advance list without consulting the Polish side. It amounted to 90 million German marks. In the entirety of the supplies made to the sum of 102,502,300 German marks, the item designated as 'printed books' amounted to 10,171,000 German marks", p. 164.

⁴ Document no. 10, art. 2 last sent, "For its part, the Polish Government undertakes to supply the Soviet Union with coal at a special contract price every year throughout the period of the German occupation, beginning in 1946; in the first year of delivery the amount of 8 million tons, and in the following four years 13 million tons each, and in the following years of the German occupation period the amount of 12 million tons each", in: S. Dębski, W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, vol. II, *Dokumenty*, Warszawa 2004, p. 42.

⁵ J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *The USSR's Implementation...*, p. 160.

Thus, in light of the legal state shaped by the four powers, the situation of Poles was exceptionally bad⁶. Not only was the Polish state unable to co-determine the quantity and quality of the reparation payments transferred to it, intended to provide a negligible equivalent for the unprecedented destruction of the country, but also the country, being rebuilt through a superhuman effort, was deprived of coal, a strategic raw material.

Poland's unfavourable position continued until 22 August 1953, when the governments of the USSR and the GDR signed an agreement to cease reparation payments as of 1 January 1954.⁷ In view of the USSR's "mediation" in obtaining reparations by Poland, this agreement meant the end of benefits intended to compensate, at least to a minimum extent, for the losses suffered by Poland during the 6 long years of occupation, which cannot possibly be compared to the occupation of any other European country. As a result of the agreement of 22 August 1953, the agreement between the USSR and Poland of 16 August 1945 became null and void. The only positive element was the exemption of Poland from the unjustifiable obligation to supply coal to the USSR. The Government of the People's Republic of Poland, in this situation, made statements on 23 August 1953 "on the renunciation, as of 1 January 1954, of the repayment of reparations to Poland"⁸. Whether this act was an expression of the sovereign equality of the Polish state seems highly debatable, given the previous conduct of the USSR vis-à-vis the GDR, as well as the internal situation in Poland, which was then completely subordinated to the USSR⁹. As of 1 January 1954, Poland ceased to receive any compensation for the losses incurred during the Second World War. Importantly, assessment of the legal effects of the 1953 declaration of the Government of the People's Republic of Poland is not as relevant in view of the acceptance of the distinction between reparations and compensation. This is because the declaration did not concern the renunciation of claims by Poland on behalf of its citizens¹⁰.

⁶ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, p. 19ff.

⁷ Document no. 63, 22 August 1953, agreement between the governments of the USSR and the GDR on reparations and financial and economic obligations, in: S. Dębski, W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, vol. II, p. 267.

⁸ Document no. 64, 23 August 1953, Minutes of the Council of Ministers with a statement – the issue of German reparations, in: S. Dębski, W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, vol. II, p. 271.

⁹ J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, in: S. Dębski, W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, vol. I, *Studia*, Warszawa 2004, p. 135ff; S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)*, IZ Policy Papers no. 22, p. 15, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,2209,ca6657eda62912a866da2155bb4f2052/PP%20nr%2022INTERNET.pdf> (access 17.09.2018).

¹⁰ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, p. 22.

Poland, as the only one of the occupied states, received reparations from the Eastern occupation zone, while the Western Allies were to mediate reparations to other states involved in the war against the Third Reich, including Czechoslovakia and Yugoslavia. From November 1945, an international conference was held to determine the distribution of reparations between Albania, the United States, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Egypt, France, the United Kingdom, Greece, India, Luxembourg, New Zealand, the Netherlands, Czechoslovakia, the Union of South Africa, and Yugoslavia; it concluded with the signing of the Paris Agreement on 14 January 1946. The payment process was administered by the Inter Allied Reparation Agency (IARA) headquartered in Brussels¹¹.

The Inter Allied Reparation Agency operated with much difficulty as an entity dependent on the military commanders of the three occupation zones. According to K. H. Roth, the division of the resources was detrimental to smaller Allied states. States collecting reparations through IARA can be divided into three groups: Great Britain and the United States, whose territories were not occupied, the continental states whose territories were occupied, and the overseas dependent territories of Great Britain. More than 63% of Germany's overseas assets for reparation payments went to the UK, the US and the Commonwealth territories, and in terms of the dismantling of industrial equipment and the seizure of the German fleet it was more than 51%. The Agency was effectively wound up in the early 1950s.¹²

As in the case of the Eastern Bloc, reparation payments did not cover the compensation claims of individuals. However, the Western states, despite the large concessions to Germany due to the aggravation of the Cold War, did not consider the issue of reparations and compensation to be a settled matter, as evidenced by the provisions of the agreements concluded in the 1950s.

In 1952, a series of international agreements were signed to end the occupation of Germany and normalise Germany's legal status as a state in conjunction with the creation of the European Defence Community. Still, due to the failure of the last endeavour, the entry into force of the treaties was postponed to 1955¹³. Among other things, an agreement was concluded on the regulation of issues arising from war and occupation in the relations between Germany and the Three

¹¹ M. Muszyński, *The Basis in International Law for German Reparation Obligations*, in: W. M. Góralski (ed.), *Polish-German Relations...*, p. 102.

¹² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld. Hypotheken der deutschen Besatzungsherrschaft in Griechenland und Europa*, Berlin 2017, p. 94 (English edition: K. H. Roth, H. Rübner, *Repressed, Remitted, Rejected: German Reparations Debts to Poland and Greece*, Berghahn Books 2021).

¹³ E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*, Warszawa 2006, p. 97f; H. A. Winkler, *Długa droga na Zachód. Dzieje Niemiec*, vol. 2, 1933-1990, Warszawa 2007, p. 155f, 167ff; A. M. Birke, *Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961*, München 1998, p. 296ff.

Powers, the so-called Interim Agreement (German *Überleitungsvertrag*)¹⁴. Part III of the agreement dealt with the critical issue of restitution of property appropriated by the Third Reich. Part IV of this agreement, entitled “Compensation for Victims of National Socialist Persecution”, obliged Germany to compensate those persecuted by the Third Reich on the grounds of their political beliefs, race and religion; as far as refugees were concerned, compensation should also cover damage resulting from persecution on the grounds of nationality. The Western Allies obliged Germany to adopt a law that would at least maintain the standards of the compensation law in force in the American occupation zone¹⁵. According to Part IV, section 3, the schedule and manner of compensation was to take into account Germany’s financial capacity. The personal scope of the obligation was not defined in the agreement. Part V of the Interim Agreement referred to the restitution of cultural property, while Part VI contained an obligation to regulate reparations in a peace treaty or in a previously concluded agreement that would deal with reparations¹⁶. In addition, the Three Powers undertook not to raise their reparation claims from the current production of the FRG. The above formulation concerning reparations was proposed by the German delegation and in fact postponed indefinitely, in view of the political situation, the question of the settlement of reparations¹⁷.

In 1953, another international agreement indirectly relating to the issue of reparations was concluded, namely the London Agreement on German Debts, aimed at reducing the debt incurred before and after the Second World War. This agreement aimed at relieving Germany as a frontline state in the Cold War, at the same time giving priority to the servicing of Germany’s debts to Western creditors over possible claims by victims¹⁸. Article 5(2) of the above agreement excluded from its scope the states which were at war against Germany or were occupied by it, as well as citizens of those states, until the final regulation of the reparation question. The aforementioned clause was introduced, again, at the request of the German delegation, supported in this regard by the United States. It put off, to the apparent dissatisfaction of the delegations of the smaller states, the question of reparations repayment once again into a distant and indefinite future. In this agreement, however, the issue of reparations was not linked to future German reunification, and the question of whether it would be dealt with in a universal or bilateral agreement

¹⁴ Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen, BGBl. (German *Bundesgesetzblatt*, Federal Journal of Acts) 1955 II, p. 405.

¹⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland: Eine historische Bilanz 1945-2000*, in: K. Doehring, B. J. Fehn, H. G. Hockerts, *Jahrhundertschuld. Jahrhundertsühne*, München 2001, p. 106.

¹⁶ J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen. Versuch einer Synthese*, in: W. M. Góralski (ed.), *Historischer Umbruch...*, p. 496.

¹⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 84f.

¹⁸ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 15.

was left open¹⁹. Annex VIII to the agreement included an agreed upon interpretation of Article 5(2), which set out that the provision did not infringe the rights under FRG law or the agreements signed prior to the Debt Agreement²⁰.

Poland, which was admittedly not a party to the above agreements, could assume after its declaration in August 1953 that the question of reparations was not completely closed to the states victorious in 1945, either²¹. According to the provisions of the above agreements, the issue of reparations was to be comprehensively regulated in a peace treaty or in multilateral or bilateral agreements of a specific nature. Neither a peace treaty nor bilateral agreements dealing exclusively with reparations issues were ever concluded, however.

2. Compensation to German citizens for damage caused by “National Socialist lawlessness”²²

A federal compensation act was passed in 1953 (German *Bundesentschädigungsgesetz*, BEG)²³, yet it solely referred to the FGR citizens as the principle of territoriality was the essential compensation eligibility criterion. Under the above law, compensation was granted to persons who had been persecuted during the time of National Socialism for political, racial, religious or philosophical reasons, while the condition of persecution for reasons of nationality was absent. Financial compensation was available for damage to life, body, health, liberty, property or assets, as well as damage to one’s career and business.

Under Section 4 of the BEG, persecuted persons were entitled to compensation if: 1. on 31 December 1952 they were domiciled or resided permanently in

¹⁹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 94-97.

²⁰ Annex VIII. “Agreed Interpretation concerning Paragraph (2) of Article 5 of the Agreement on German External Debts. Nothing in paragraph (2) of Article 5 of the Agreement on German External Debts shall be constructed as affecting any rights under existing legislation in the Federal Republic of Germany, or which are provided for in any agreement which has been signed, prior to the signature of the Agreement on German External Debts between the Federal Republic of Germany and any of other Parties to the last agreement”.

²¹ Similarly West European countries, H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 118.

²² The term *NS-Unrecht* is used in the German doctrine, cf. II. *Świadczenia Niemiec związane z bezprawiem narodowosocjalistycznym dla ofiar w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich, jak również dla ofiar reżimu SED. Dokumentacja z dnia 10 października 2017 r. przygotowana przez Służby Naukowe Bundestagu*, in: M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, IZ Policy Papers no. 26, p. 79.

²³ The original title of the Act was the Federal Supplementary Act to compensate victims of National Socialist persecution, entered into force on 1.10.1953, BGBl. 1953 I, p. 1387.

the territory where this act was in force; 2. they died before 31 December 1952 and were domiciled or resided permanently in the territory where this act was in force; 3. they emigrated, were deported or expelled before 31 December 1952 and had their last domicile or permanent residence in the territory of the Reich as at 31 December 1937 or in the territory of the Free City of Danzig, but did not acquire it after the end of National Socialist rule in the German Eastern Territories under foreign administration or in the territory of the Free City of Danzig; 4. they were displaced within the meaning of Section 1 of the Act on Displaced Person and Refugees (Federal Displaced Persons Act), 5. they were refugees from the Soviet zone within the meaning of Section 3 of the Federal Displaced Persons Act, 6. they resided on 1 January 1947 in a DP camp on the territory covered by this act or during their stay in a DP camp had died or emigrated from the territory of the application of this act or had transferred to the jurisdiction of German authorities as stateless aliens or had acquired German citizenship. Pursuant to Section 169(1) BEG, claims had to be filed until 31 December 1969²⁴. In the summary to the section of the report of the Bundestag Research Service discussing the legal instruments offering grounds for the payment of compensation to individuals, in the section entitled 2. Statutory (intrastate) bases for benefits to victims of National Socialist lawlessness, more than a dozen other acts are mentioned on top of BEG. However, the authors of the study truthfully state that “The common denominator of these acts is that they specifically guaranteed benefits for Germans”²⁵.

The above legislation was criticised by the Western Allies, in particular France and the United Kingdom, who argued that too little compensation was provided for victims of political persecution and emphasised the very narrow, from the point of view of the citizens of the occupied countries, subjective scope of the law. The actions of France and Great Britain did not have much effect, and Germany was strongly supported by the United States in this regard²⁶. Under pressure from Israel, exceptions to the territoriality principle were added, thus broadening the scope of the addressees of the law in question in the major 1956 BEG amendment²⁷. The amendment, however, did not alter the still detrimental status of victims in the states of Central and Eastern Europe.

²⁴ *Świadczenia Niemiec związane z bezprawiem narodowosocjalistycznym...*, in: M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, p. 84.

²⁵ *Idem*, p. 87.

²⁶ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 22.

²⁷ Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalistischen Verfolgung vom 29.06.1956, BGBl. 1956 I, p. 559. Another major amendment was adopted in 1965 and was entitled the Final Indemnity Act (German *Bundesentschädigungs-Schlussgesetz*), containing more than 100 amendments, some of them of fundamental importance, which enabled compensation to be paid for damage to

Mention should be made here of the special position of the organization representing the material interests of the Jews in connection with the compensation for the damage suffered as a result of the Second World War: the Conference on Jewish Material Claims against Germany, a so-called Claims Conference. The agreement between the FRG and Israel of, regulating the benefits for the damage incurred by persons of Jewish origin during the Second World War, was appended by the so-called First Hague Protocol, which laid down the principles for the expansion of German compensation legislation and established the right of this NGO to consult on the legislation in question²⁸. Claims Conference saw the principle of territoriality, the core of BEG, as outrageous and made sustained efforts to compensate Jews who had left the Central and Eastern European states, so-called “post 53” and “post 65” cases. These demands were very reluctantly met by the German government, as the explicit payment of benefits to this group of victims could trigger demands for similar benefits by those who had not left the Central and Eastern European states and by other groups of victims in Germany itself. The end result was the establishment in the early 1980s of an additional compensation fund for particularly severe cases for Jewish persons. The fund had at its disposal DM 440 million and a single payment per person was not to exceed DM 5,000²⁹.

Victims of persecution by the Third Reich from Poland were excluded from the scope of the BEG not only because the territorial principle applied in the qualification of persons entitled to compensation, but also because a so-called diplomatic clause was introduced in 1956, excluding from the scope of the law persons living in countries with which Germany did not maintain diplomatic relations³⁰.

The law, however, not only excluded foreigners from compensation, but, due to the aforementioned peculiar consensus on “non-payment”, also created significant administrative obstacles to compensation for German citizens themselves. As a result, it was called an administrative “monstrosity”, and many victims were re-traumatized by the encounter with the red tape³¹. The compensation received by the Germans was not high; for example, an annuity for family members of a murdered

mental health or to the Roma, for the damage suffered before 1943, H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 113.

²⁸ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 106.

²⁹ Cf. C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung von Ausländern seit 1966*, in: H. G. Hockerts, C. Moisel, T. Winstel (ed.), *Grenzen...*, p. 105f, p. 112, p. 116.

³⁰ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, p. 28; H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 39.

³¹ Cf. A. Pross, *Wiedergutmachung: Der Kleinkrieg gegen die Opfern*, Berlin 1988.

person was DM 50 to 200. People who had limited capacity to work as a result of damage to their health received an annuity of DM 100 to 250³².

A noteworthy example is that of E. Gerstenmeier, Bundestag President in the years 1954-1969, who, on the basis of the German law on compensation for members of the public service, received in 1968 compensation for not being granted professorship in the amount of DM 281.107 and a life annuity of DM 2,623³³.

Despite the relatively low benefits and the great difficulty for those entitled under the BEG to obtain them, by the end of 2021, EUR 48.696 billion had been paid out to German citizens or former German citizens, with 85% of disability benefits paid under the BEG being remitted abroad³⁴. Large remittances abroad under BEG is due to the fact that the beneficiaries included German citizens who emigrated from Germany, which in many cases helped them survive³⁵. Polish citizens are estimated to have received from the FRG benefits in the amount of EUR 1,429 billion, the bulk of them paid after 1991³⁶.

In the mid-1950s, the following situation developed: the GDR ceased to pay reparations to the USSR and Poland, as did the FRG in relation to the parties to the 1946 Paris Agreement³⁷, and the international agreements concluded between Germany and the Western states postponed indefinitely the issue of a final settlement of reparations. The money paid to the Western states was seen as insufficient, too, especially for offering relief funds for individual victims. H.G. Hockerts calculates that IARA paid reparations of USD 2.5-3 billion (acc. to a 1938 exchange rate), while Greece alone estimated its losses at 10 billion. H.G. Hockerts therefore concludes that West Germany emerged victorious from this situation. Far more money was spent in connection with the financial responsibility for the Second World War by the GDR, which paid reparations in the amount of USD 14-16.3 billion (acc. to a 1938 exchange rate)³⁸. At the same time, Germany created the legal basis for the payment of compensation of billions of euros for persecution during the Third Reich, but only to German citizens.

³² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 100f.

³³ *Der Fall Gerstenmaier*, „Der Spiegel” 1969, no. 5, p. 26.

³⁴ Wiedergutmachung Regelungen zur Entschädigung von NS-Unrecht, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2018-03-05-entschaedigungns-unrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=19 [access 12.10.2022].

³⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 130.

³⁶ J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, in: W. M. Góralski (ed.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Warszawa 2011, p. 582.

³⁷ J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec...*, p. 21.

³⁸ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 17-18.

Another important act related to the compensation of war losses, the issuance of which was also mandated by Part III of the 1952 agreement, was the 1957 act on the restitution of the property looted by the Third Reich (German *Bundesrückerstattungsgesetz*). Only EUR 2 billion was paid under the act; for example, no restitution of the property of the Union of Poles in Germany has taken place to date³⁹. K.H. Roth states that this was only a fraction of what the Third Reich and ordinary Germans looted both in the Third Reich and in the occupied territories. Again, the victims from Central and Eastern European countries were not included in the restitution process⁴⁰.

Last but not least, a law on compensation was passed in 1969 yet it referred to ... compensation related to the implementation of reparations and restitution of property seized during World War II⁴¹. In this law, reparations and restitution of property were qualified as “unlawful”⁴².

Thus, a significant asymmetry has emerged in this respect between the situation of victims who are or were German and Polish citizens. This asymmetry is aggravated by the fact, indicated at the very beginning of this study, that German victims of persecution by the Third Reich accounted for 10% of all victims. It appears that the place of residence was crucial for compensation itself and its amount, as victims of Jewish nationality who left Central and Eastern Europe received benefits of DM 30 billion, i.e. EUR 14.5 billion⁴³.

3. Retribution diplomacy and the conclusion of so-called global agreements with 11 Western European states

As early as April 1950, Israel raised claims in Bonn for the injuries suffered by Israeli citizens in the amount of \$3 billion, which were to be settled through the export of goods to Israel. Initially, Germany rejected these claims, pointing out that Israel lacked the legitimacy to conclude such an agreement, as those entitled to compensation had not waived their claim individually, and that con-

³⁹ J. Sandorski, *Das Problem der Auslandspolen im vereinten Deutschland. Historische, politische und völkerrechtliche Aspekte*, in: W. M. Góralski (ed.), *Historischer Umbruch...*, p. 638ff.

⁴⁰ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 104.

⁴¹ Gesetz zur Abgeltung von Reparations-, Restitutions-, Zerstörungs- und Rückerstattungsschäden of 12 February 1969 (German *Reparationsschädengesetz*, RepG), BGBl. 1969 I, p. 105f.

⁴² K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 118.

⁴³ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 119.

cluding such an agreement would set a precedent with regard to other states. In early 1951, Israel handed over a note to the four victorious states requesting the payment of USD 1.5 billion in benefits to the 500,000 victims of the Third Reich who had emigrated to Israel. In September 1951, K. Adenauer made a statement to the Bundestag on behalf of the Federal government, in which he declared a retreat from a restrictive approach to Israel's claims. Shortly after K. Adenauer's statement, a Jewish organisation was established in New York to represent, independently of but in agreement with the Israeli government, the material claims of Jews against Germany. It was the aforementioned NGO called the Claims Conference. Under the pressure of the United States, in 1952 the FRG concluded an agreement with the State of Israel⁴⁴, where it pledged to pay USD 3 billion for the sake of the newly created state and USD 450 million to the Claims Conference⁴⁵.

The conclusion of this agreement could be interpreted by Western states as an opportunity to obtain additional benefits outside the system of the aforementioned international agreements, yet the agreement was treated by Germany as an absolute exception⁴⁶. It was called a *sui generis* agreement as it was the first typical bilateral agreement on compensation for damages suffered as a result of the Second World War, concluded by Germany with a state that came into being three years after the end of that war. Therefore, Germany spoke of a "voluntary gesture of reconciliation". Furthermore, the agreement envisaged an important role for an American non-governmental organisation with international reach in the implementation of the agreement⁴⁷. It was also the first bilateral agreement that referred expressly to claims for damages filed by individuals⁴⁸.

Due to the fact that the victims of the Second World War had not received reparation benefits in the 10 years since the end of the war, in June 1956, at the initiative of France, the Western European states launched a diplomatic offensive. In a coordinated manner, they submitted notes of protest against the territoriality principle contained in the BEG and demanded the payment of reparations to their citizens persecuted by the Third Reich. This coordinated action was to lead to the

⁴⁴ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 86-90.

⁴⁵ Agreement between the Federal Republic of Germany and the State of Israel of 10 September 1952, BGBl. 1953 II, p. 35.

⁴⁶ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 18.

⁴⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 91.

⁴⁸ Cf. sections 1 and 2 of the preamble for the Agreement between the Federal Republic of Germany and the State of Israel of 10 September 1952, "WHEREAS unspeakable criminal acts were perpetrated against the Jewish people during the National-Socialist regime of terror AND WHEREAS by a declaration in the Bundestag on the 27th September, 1951, the Government of the Federal Republic of Germany made known their determination, within the limits of their capacity, to make goods the material damage caused by these acts (...)"

creation of an international working group with the participation of Germany and to resolve the question of compensation for victims who did not have German citizenship.

Initially, the Demarche States included France and the Low Countries, later followed by Switzerland, Denmark, Italy, Greece, Sweden, and Norway. The period of reparation diplomacy of the years 1956-1964 is divided by the 1959 caesura, when at the turn of 1959 the FRG started bilateral negotiations with the Demarche States, concluded with so-called global agreements (German *Globalabkommen*). The title of these agreements was related to the structure used in these contracts, namely that Germany undertook to pay lump sum compensation, which was then distributed independently by the contracting state to its citizens⁴⁹.

Negotiations between the Demarche States and the FRG were far from smooth. The German side invoked in particular the “reparation protection clause” (German *Reparationsschutzklausel*) from the London agreement and offered humanitarian aid in the amount of DM 100 million⁵⁰. Finally, in November 1958, the German Foreign Office prepared guidelines for the negotiations with the 11 Demarche States:

- 1) exclusion of all legal claims on the basis of the protection clause from the London Agreement and acceptance of the *ex gratia* benefit option;
- 2) granting of benefits according to BEG criteria, i.e. to persecuted persons and not, for example, to victims of massacres of civilians, forced labourers or members of the resistance, and only in the case of serious damage to health;
- 3) exclusion of Eastern Bloc countries via bilateral agreements, included in the negotiations on the regulation of the consequences of war;
- 4) an amount of DM 300-500 million will be allocated for compensation;
- 5) the distribution of the lump sum transferred will be carried out by the states concerned themselves⁵¹.

The FRG was particularly keen on this, as the payments, described by the German side as voluntary, as the *ex gratia* formula was already in use at the time, did not create a precedent that could precede further claims by both Western and Eastern European states. On the basis of all 11 international agreements, DM 876 million was paid out, while Chancellor's Office had estimated the claims by individuals at even DM 20 billion⁵². Thus time, too, the FRG with its efficient diplomacy, incurred far lower costs than had been expected. These were as a rule one-off benefits of DM 5,000 DM, lower in the case of Greece⁵³.

⁴⁹ H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 27-30.

⁵⁰ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 107.

⁵¹ Document no. 63, in: K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 420.

⁵² H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 33-34.

⁵³ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 109.

Poland, like other Eastern Bloc countries, did not participate in the compensation diplomacy that resulted in global bilateral agreements, and the only significant form of compensation for victims of the Second World War were the benefits paid to the victims of pseudo-medical experiments under the agreement concluded in 1972 between the FRG and Poland in the amount of DM 100 million⁵⁴.

The aforementioned asymmetry in the treatment of victims persecuted by the Third Reich was raised already by the communist government in Poland, active in this respect in the UN, where demands were put forth for a report on the compensation eligibility criteria for the victims of crimes perpetrated by the Third Reich⁵⁵.

There was an awareness in government circles in Germany that the issue of compensation for Polish citizens had not been settled. In the early 1970s, the German Foreign Ministry estimated the amount of compensation for Polish citizens at DM 5-8 billion⁵⁶. A working group was also set up in the German ministry to develop proposals for compensation for citizens of Central and Eastern European countries. Five proposals were put forward to address this issue:

- 1) "comprehensive reparation" which covered practically all categories of victims (the estimated cost of this option was DM 12.5-17 billion);
- 2) rejection of lump-sum payment of compensation benefits;
- 3) conclusion of global agreements, extending eligibility onto groups of civilian victims most affected by the persecution;
- 4) "small reparation" for "typical" categories of victims of the Third Reich according to the BEG;
- 5) economic aid.

In 1971, the Chancellor's Office headed by W. Brandt decided to reject all claims, with the exception of the victims of pseudo-medical experiments, and the claims of Yugoslavia, treated as a special case⁵⁷.

The Polish government raised its demands not only at the UN but also directly with Germany⁵⁸. Already after the conclusion of the agreement on the normalisation of relations between the Federal Republic of Germany and the People's Republic of Poland in 1970, W. Gomułka stated on the occasion of his visit to Bonn that, in the light of the BEG criteria, 10 million people living in Poland were eligi-

⁵⁴ D. Sołtysiak, *Podstawy prawne i implementacja odszkodowań niemieckich dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych w latach 1945-1989*, in: W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, vol. I, p. 279.

⁵⁵ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, p. 18ff; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45-1975*, Wrocław 1975, p. 148ff; H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 45-46.

⁵⁶ Aufzeichnung des Ministerialdirektors Groepper, 27.4.1970, AAPD, 1970, p. 679, after H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 46.

⁵⁷ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 96.

⁵⁸ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, p. 23ff; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi...*, p.195ff.

ble for compensation benefits, for which DM 180 billion should be allocated. The German side rejected the above claims citing:

- 1) the protection clause from the London Debt Agreement;
- 2) the necessity to count German losses related to Poland's takeover of the Western and Northern Territories as reparations;
- 3) the 1953 renunciation of reparation claims⁵⁹.

As a result of further negotiations, Poland received a loan of DM 1 billion on favourable terms. In addition, Germany paid out pension benefits of DM 1.3 billion in a lump sum, which proved to be very advantageous for this country. Indeed, had the benefit transfer model been opted for, the burden would have been DM 8-12 billion⁶⁰. At the same time, it should be emphasised that lump sum payment cannot be classified as a compensation benefit⁶¹.

In the above context, the opinion of C. Goschler that the question of which state, when and in what amount would receive compensation for its citizens, victims of the Second World War, did not depend on either quantitative or qualitative premises relating to the persecution, but on foreign policy factors⁶².

4. Restoration of symmetry between the victims from Western Europe, the United States, Israel, and the countries of Central and Eastern Europe after 1989?

Despite the collapse of the communist regimes in the Central and Eastern European countries in 1989 and the end of the division of Europe, including the division of Germany, the issue of reparations and compensation related to the Second World War was not clearly and unequivocally regulated in any international agreement, although, as S. Żerko points out, the government of the Third Republic made such attempts⁶³. This is undoubtedly a significant omission, particularly for individuals who were injured in the Second World War, as this was actually the last moment for these individuals to benefit from money that would have made a real difference to their quality of life.

⁵⁹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 115.

⁶⁰ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 102-103.

⁶¹ J. Barcz, *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej*, in: W. M. Góralski (ed.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, vol. I, p. 334.

⁶² Por. C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 96f.

⁶³ S. Żerko, *Reparacje i odszkodowania...*, p. 28.

The reunification of Germany, under Article 2 of the agreement on the relations between the Federal Republic and the Three Powers (German *Deutschlandsvertrag, Generalvertrag*)⁶⁴ called for the consent of all the superpowers victorious in the Second World War⁶⁵. Therefore, a series of intergovernmental conferences were held in 1990, resulting in the signature of a treaty finally regulating the German question; this so-called 2+4 Treaty in fact replaced a peace treaty⁶⁶. The H. Kohl government tried at all costs to avoid the signature of a peace treaty for two reasons:

- 1) organisation of a peace conference, formally concluding after 45 years the Second World War would lengthen the process of German reunification;
- 2) a peace treaty would imply the need to revisit the question of reparations in line with the provisions of the Interim Agreement of 1952 and of the 1953 London Agreement.⁶⁷

Documents of the Chancellor's Office show that an absence of a peace treaty was seen by the German government as the final settlement of the case so uncomfortable for the FRG⁶⁸. H. G. Hockerts claims: "Indeed, the 2+4 treaty failed to address compensation, as if they did not exist, which question has been seen ever since as settled in line with the interpretation of the federal government"⁶⁹. According to H. G. Hockerts, as a result the FRG gained a far better negotiation position as the states lacked clear legal grounds for claiming further compensation

⁶⁴ Vertrag über die Beziehungen zwischen die Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten, BGBl. 1955 II, p. 306, cf. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*, Warszawa 2006, p. 100; J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty proceduralne i prawne*, Warszawa 1994, p. 17f.

⁶⁵ Article 2 of the Agreement between the FRG and three superpowers: "In view of the international situation, which has so far prevented the reunification of Germany and the conclusion of a peace settlement, the Three Powers retain the rights and the responsibilities, heretofore exercised or held by them, relating to Berlin and to Germany as a whole, including the reunification of Germany and a peace settlement. The rights and responsibilities retained by the Three Powers relating to the stationing of armed forces in Germany and the protection of their security are dealt with in Articles 4 and 5 of the present Convention".

⁶⁶ About the nature of the treaty, cf. J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”*, "Państwo i Prawo" 2018, no. 4, p. 5ff.

⁶⁷ Cf. Document no. 90, in: K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*; cf. J. Sulek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przezwyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego*, in: W. M. Góralski (ed.), *Przełom i wyzwanie...*, p. 122ff, p. 134f; J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, p. 7f, p. 13.

⁶⁸ 15.03.1990 Vorlage des Ministerialdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl Berechtigung eventueller Reparationsforderungen von Siegern des 2. Weltkriegs gegen ein vereintes Deutschland; Völkerrechtliche Bewertung (Submission of Ministry Director H. Teltschik to Federal Chancellor Kohl of 15 March 1990 on the payment of possible reparation claims of the victorious states in the Second War against a reunified Germany: an expert opinion in light of international law, in: H. J. Küsters, D. Hofmann, *Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, p. 955f.).

⁶⁹ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 138.

from Germany. The FRG could decide to pay such benefits on a voluntary basis, *ex gratia*. In this context C. Goschler uses the term “apparent voluntary benefits” [German *Anschein freiwilliger Leistungen*]⁷⁰. The interpretation of “benefits paid out of good will” has persisted on the German side to date⁷¹.

After 1989, the FRG applied to Central and Eastern European states the model developed under pressure from 11 Western European states between 1956 and 1964. In the 1990s, agreements were concluded with Central and Eastern European states corresponding to the 1959-1964 bilateral global agreements concluded by Germany with Western European states. The countries with which Germany concluded agreements in the 1990s primarily included Poland, Russia, Ukraine, and Belarus. On the basis of these agreements, a total of DM 1.5 billion was paid to the “reconciliation” foundations, including DM 500 million for Polish citizens. H.G. Hockerts observes that given the high number of victims in those states, the benefits may be called a humanitarian gesture⁷²; at that point an estimated 600,000 people eligible to compensation benefits lived in Poland⁷³.

This was followed by agreements with the Baltic States, as well as Albania, Bulgaria, Romania, Slovakia, and Hungary, and the successor states of the former Yugoslavia. In 1997, an agreement was concluded with the Czech Republic, and DM 140 million was transferred to the foundation established there, with an estimated 8,000 people then alive in the country entitled to compensation benefits⁷⁴.

K. H. Roth calculated that, on average, a one-off allowance of DM 1,105 was paid in the countries of Central and Eastern Europe to a group of victims of the Second World War essentially limited to former prisoners, forced labourers and children. According to the author, “In all cases, this was a handout that was not even sufficient to improve medical care for the chronically sick and people over 70 years of age”⁷⁵.

Two other groups of victims, of Jewish origin and US citizens, had a completely status. In 1992, the FRG government signed another agreement with the Claims Conference, under which until 199 the institution receive another DM 975 million⁷⁶. The money transferred also after 1999 have been forwarded to over 38,000 people of Jewish extraction in the amount of DM 500, later DM 556 per month⁷⁷, as well as one-off benefits in the amount of DM 5,000⁷⁸.

⁷⁰ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 119.

⁷¹ M. Bainczyk, *Raporty Stuzb Naukowych Bundestagu...*, p. 27.

⁷² H. G. Hockerts, *Die Entschädigung für NS-Verfolgte...*, p. 51.

⁷³ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 119.

⁷⁴ Idem, p. 123.

⁷⁵ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 157.

⁷⁶ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung*, p. 128; on the context of the agreement see also at length J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, p. 17ff.

⁷⁷ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 158.

⁷⁸ J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych...*, p. 22.

We must mention two bilateral agreements concluded in 1995 and 1999 between the FRG and the US. Under the first agreement, DM 3 million was paid to a total of 11 victims; under the other agreement, 240 former concentration camp inmates received USD 100,000 on average. C. Goschler concludes that the figures indicate the dramatically different negotiation position of the United States on the one hand and the states of Central and Eastern Europe on the other⁷⁹.

In view of the meagre funds allocated for the compensation to Central and Eastern European citizens, Jewish organisations also held talks on compensation for people of this nationality residing in Central and Eastern European states. In his talks with the American Jewish Committee, the then German Foreign Minister demonstrated a rhetoric familiar in the context of Polish claims, according to which support for the efforts of the Central and Eastern European states to join the European Union supersedes Germany's activity in compensating for the damage suffered in the Second World War. These negotiations, strongly supported by the US government, resulted in an agreement on the basis of which, from 1999 onwards, the Jews persecuted from Central and Eastern European countries were to receive disability benefits out of the DM 200 million transferred in instalments to the Claims Conference by the German government⁸⁰. Initially, the number of eligible persons from Central and Eastern European countries was 18,000; they received a monthly benefit of DM 250. Over time, the criteria for accessing this benefit were lowered and included, among others, people who had been forced into ghettos but who had not performed slave labour⁸¹.

In the 1990s, another process parallel to the conclusion of global agreements of the second generation took place. It consisted in the filing of civil law actions in US courts by individuals who had been victims during the Second World War, primarily by performing forced labour for German companies. The claims were filed against German companies operating in the United States which had relied on forced labour⁸². US-German talks in the late 1990s involving representatives of German industry and other stakeholders, including representatives of the Polish government, aimed to establish a compensation fund for victims of forced labour and to secure legal peace for German concerns in the United States⁸³. The agreement defining the amount of compensation paid out by the German side, both the state and companies, at DM 10 billion was signed in December 1999. Out of this amount, the Polish-German Reconciliation Foundation (Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie) paid out benefits to close to 484,000 eligible individ-

⁷⁹ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 125.

⁸⁰ Idem, p. 129ff.

⁸¹ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 159.

⁸² In a critical fashion: K. Doehring, *Reparationen für Kriegsschäden*, in: K. Doehring, B. J. Fehn, H.G. Hockerts, *Jahrhundertschuld. Jahrhundertstühne*, München 2001, p. 38.

⁸³ C. Goschler, *Die Bundesrepublik und die Entschädigung...*, p. 133ff.

uals, forced industry labourers, to the amount of over PLN 3.5 billion (EUR 975,5 million)⁸⁴. On average, therefore, the single benefit amounted to EUR 2,000.

As H. G. Hockerts notes, the conclusion of global agreements with the Central and Eastern European states after 1990 also served to promote and reinforce the federal government's legal view that the reparations issue was settled by the conclusion of the 2+4 Treaty⁸⁵.

Compensation paid to Polish nationals are asymmetrical to those paid to German nationals and to nationals of other countries, notably Western Europe, the United States and Israel⁸⁶.

5. Asymmetry of compensation for damage suffered as a result of the actions of the Third Reich by Polish citizens vs. citizens of Germany, Western European states, Israel and the development of human rights protection after the Second World War

Due to the legal solutions adopted by the Federal Republic of Germany, there was a glaring two-tier asymmetry in the compensation of individuals:

- 1) between German citizens and citizens of occupied states;
- 2) between citizens of Western European states, the United States of America and Israel and the states of Central and Eastern Europe.

The asymmetry was due to a plethora of historical and political reasons, while the legal solutions in force to date, detrimental to Polish citizens, are merely a consequence.

In practice, therefore, there was a questionable, from the point of view of the principle of respect for the dignity of the human person, categorisation of the victims of human rights violations during the Second World War and a consequent differentiation in terms of eligibility for compensation⁸⁷. The asymmetry was contingent primarily on the national origin of the victims and on the type of violation of the law that gave rise to the injury. For example, victims of pseudo-medical experiments, concentration camp prisoners and forced labourers were treated differently.

The fate of the tens of millions of victims of the Second World War was the direct cause of the international community's creation of worldwide and regional

⁸⁴ On the basis of data published on the website of the Polsko-Niemieckie Pojednanie Foundation, <http://www.fpnpl/wyplaty/robotnicy.php> (access 5.09.2018).

⁸⁵ H. G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Deutschland...*, p. 139.

⁸⁶ Cf. J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen...*, p. 496f; K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 160.

⁸⁷ Cf. J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych...*, p. 583.

systems for the protection of human rights⁸⁸, yet paradoxically these victims could not apply the legal standards developed after the Second World War. The adoption of both the Universal Declaration of Human Rights (hereinafter UDHR) in 1948 and the European Convention on Human Rights in 1950 was directly tied with mass human rights violations during the Second World War⁸⁹. The preamble to the Universal Declaration of Human Rights, which in time became legally binding⁹⁰, stated that “Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people”. Article 1 of the Declaration set out that “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood”.

The most modern international agreement to date protecting human rights and fundamental freedoms was adopted in 1950. In its Article 1, the European Convention on Human Rights [hereinafter ECHR] obligates its state-parties to ensure that every person within their jurisdiction enjoys the rights and freedoms set out in Chapter I of the ECHR. The Convention is based on the principle of respect for human dignity⁹¹. Article 14 of the ECHR prohibits discrimination e.g. on any ground such as national origin. A measure adopted by the state is discriminatory when the state, in terms of the guarantees of rights and freedoms protected by the ECHR:

- a) makes a distinction, using impermissible differentiating criteria, between persons or groups of persons who are in a comparable situation;
- b) the distinction is arbitrary, i.e. it has no objective and reasonable grounds;
- c) a person or group of persons is treated at a disadvantage with respect to persons in a comparable situation⁹².

Importantly, the system founded on the ECHR is one of the most modern in the world as it has enabled individuals, irrespective of citizenship, to claim their rights from a state and provides for compensation from the state for the violation of the rights and liberties of the individual. However, the ECHR is not retroactive. The FRG ratified the ECHR on 7 August 1952⁹³; the Convention entered into force

⁸⁸ A. McBeth, J. Nolan, S. Rice, *The International Law of Human Rights*, Oxford 2017, p. 4, 6, 13.

⁸⁹ J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, “Państwo i Prawo” 2008, no. 12, p. 4f; C. Grabenwarter, K. Pabel, *Entstehungsgeschichte und Entwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention*, in: C. Grabenwarter, K. Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München 2016, line no. 1; L. Garlicki, *Wprowadzenie*, in: L. Garlicki (ed.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, vol. I, Warszawa 2010, line no. 1-2.

⁹⁰ J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw...*, p. 10f.

⁹¹ L. Garlicki, *Wstęp*, in: L. Garlicki (ed.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, line no. 8.

⁹² A. Wróbel, *Art. 14*, in: L. Garlicki (ed.), *Konwencja o Ochronie Praw...*, line no. 30.

⁹³ BGBl. 1952 II, p. 685.

on 3 October 1953. Claims concerning human rights violations occurring prior to the ECHR ratification are rejected *rationae temporis*⁹⁴. In other words, within the framework of the ECHR system, it is impossible to effectively bring complaints against states, in particular Germany, for their violations of the Convention consisting in their failure to pay compensation for damage suffered by individuals as a result of the unlawful actions of the Third Reich during the Second World War.

The inability of an international court to formally assess the legal solutions adopted after the Second World War with regard to the compensation of individuals for damage suffered during the war by victims without German nationality⁹⁵, however, does not alter the fact that the solutions adopted under both international and German domestic law did not meet the parallel developed standards of human rights protection under both universal and European international law and domestic constitutional law, i.e. the rule of respect for dignity, non-discrimination, especially on grounds of national origin, and the principle of equality before the law.

After the Second World War, respect for human dignity and the attendant rights was, as mentioned at the outset, an important line of development in international law. In addition, in domestic law it became a prerequisite for a democratic rule of law. The development of systems for the protection of human rights at the international and national level, spurred by the desire to effectively counteract the massive violations of these rights taking place in the first half of the 20th century, did not fundamentally impact the position of the victims of the Third Reich's actions in Poland, also after 1989.

This approach, paradoxical from the point of view of the victims of the Second World War, was expressly stated in the report of the Bundestag Research Service on reparations and compensation in German-Polish relations: "German civil courts reject individual claims for damages or war reparations already at the preliminary examination stage, as confirmed by the highest courts. First, they exclude state civil liability under § 839 BGB for military actions abroad. Second, in light of the standing jurisprudence, international law, despite its development after 1945, from the lack of legal subjectivity of the individual to the recognition of the partial legal international personality of the individual, does not justify a claim by an individual for either compensation or reparation"⁹⁶.

⁹⁴ J. Meyer-Ladewig, M. Nettesheim, *EMRK Artikel 1 Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte*, in: J. Meyer-Ladewig, M. Nettesheim, S. v. Raumer (ed.), *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2017, line no. 36.

⁹⁵ M. Bainsczyk, *Constitutional courts vs. jurisprudence of international tribunals in a question of just compensation for the losses incurred as a result of international crimes*, in: M. Bainsczyk, A. Kubiak-Cyruł (ed.), *State's Responsibility for International Crimes. Reflections upon the Rosenberg Exhibition*, Stuttgart 2021, p. 149ff.

⁹⁶ M. Bainsczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, p. 35, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/iz-policy-papers/iz-pp-nr-26-raporty-sluzb-naukowych-bundestagu-w-sprawie-reparacji>

In the German constitutional order, the foundations of the new political system are defined under Article 1 of the Basic Law of the Federal Republic of Germany (hereinafter BL) of 1949⁹⁷, which sets out that human dignity is inviolable and its respect and protection are a duty of all German authorities⁹⁸. Under Article 1(2) BL, the German people recognise inviolable and inalienable human rights as the basis of every human community, peace and justice in the world⁹⁹. These provisions became the basis for the development of an elaborate doctrine of fundamental rights protection in Germany¹⁰⁰, which purports to be a “flagship product” of the FRG¹⁰¹. However, the extended doctrine was not applied with respect to those whose suffering triggered a new political order within the FRG. As a result, there are two substantial areas where the systemic foundations of the FRG have not been fulfilled:

- 1) punishing the perpetrators of mass human rights violations in the period 1933-1945¹⁰²;
- 2) compensation for damage caused to individuals during the Third Reich, including to victims of these violations from Poland.

In this context, it is shocking to see that Germany spent more than EUR 306 billion on benefits for former Third Reich functionaries¹⁰³.

wojennych-dla-polski-i-odszkodowan-dla-polskich-obywateli; cf. H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, after: P. Alston, R. Goodman, *International Human Rights*, Oxford 2013, p. 150ff.

⁹⁷ Basic Law of the Federal Republic of Germany of 23 May 1949, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBL., p. 1.

⁹⁸ J. W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, line no. 77ff; W. M. Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych RFN*, in: W. M. Góralski, *Polska – Niemcy 1945-2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009, p. 108; M. Balczyk, *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne” na przykładzie wyroków FTK i TK w sprawie zestrzelenia samolotów typu rene-gade*, “Państwo i Społeczeństwo” 2008, no. 3, p. 7f.

⁹⁹ M. Balczyk, *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN*, “Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, no. 4, p. 35ff.

¹⁰⁰ Commenting on this note, C. Hillengruber uses the term “ultimate constitutional value”, “principal constitutional rule”, which supersedes all BL provisions, including the interpretation of fundamental rights enshrined in the BL, idem, *Art. 1 GG [Schütz der Menschenwürde]*, in: V. Epping, C. Hillengruber, *BeckOK Grundgesetz*, München 2018, 38th edition, line no. 1.

¹⁰¹ M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, p. 290ff.

¹⁰² A. Koch, H. Veh, *Vor 70 Jahren – Stunde Null für die Justiz?* Baden-Baden 2017; S. Begalke, C. Fröhlich, S. A. Glienke (ed.), *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionärseliten*, Baden-Baden 2015; B. Sack, *Heinrich von Zeschau. Ankläger beim Volksgerichtshof*, in: C. Pieper, M. Schmeitzner, G. Naser (ed.), *Braune Karrieren. NS-Protagonisten in Sachsen am Beispiel Dresdens*, Dresden 2012, p. 115ff; *Heinz Jung, Sachsens Generalstaatsanwalt*, in: Idem, p. 120; A. Eichmüller, *Die strafrechtliche Verfolgung von nationalsozialistischen Verbrechen in der Bundesrepublik Deutschland – Bilanz und Weichenstellungen*, in: M. Balczyk, A. Kubiak-Cyryl (ed.), *State’s Responsibility for International Crimes...*, p. 48ff.

¹⁰³ K. H. Roth, H. Rübner, *Reparationsschuld...*, p. 196.

At the same time, the Federal Constitutional Court of Germany, in its decision rejecting the constitutional complaints of Greek citizens, victims of the Distomo massacre, did not find a violation of the right to equal treatment under Article 3(1) of the BL since: "(...) the legislator is not barred from differentiating between the general war fate, albeit grave and related to violations of international law, and victims who were subject to specific persecution on ideological grounds"¹⁰⁴

The payment of fair compensation would be a symbolic restoration of justice and a recognition of the dignity of the victims. K. H. Roth states that

"Whoever fights for it [compensation - author's note] establishes themselves as an equal subject of law. By asserting this legal claim, they emerge from the helot state into which they or their aggrieved ancestors were reduced by Nazi rule. It is part of the implementation of this equality-ensuring legal act that the resulting material compensation payments deprive the obligated debtors of revenues that are redistributed to the victims. This is the only way in which compensation is possible, which may (but need not) be followed by the recognition of an apology or even reconciliation. It is precisely this process that is at stake: the recognition of an equal relationship, the condition of which is the transfer of assets to compensate for material damage and humanitarian injury"¹⁰⁵.

Consensus on the German side, which included the legislative, executive and judicial branches of government¹⁰⁶, legal doctrine and the political scene, and the content of which was the refusal to pay reparations, permitted "goodwill gestures" or humanitarian aid in "serious cases". At the same time, the clauses inserted in both the agreement regulating the status of Germany and the London Debt Agreement that the issue of financial reparation for war damage would be dealt with in a peace treaty postponed this issue to some distant and indefinite future¹⁰⁷. At first, therefore, it was "too early" to pay reparations to the victims of the Third Reich, because the issue was to be settled in a peace treaty. However, as such a treaty was never concluded, after 1990 it was too late to raise compensation claims¹⁰⁸.

K. H. Roth points out that the compensation was meant to enable the families of the murdered victims of the Second World War to start a new stage in their lives. Similarly, it was to help the survivors of various heinous acts to treat the health consequences of those crimes, and those who had developed chronic illnesses or disabilities were to obtain cash benefits to ensure a life of dignity. In view of the *ad rem* and *tem-*

¹⁰⁴ BVerfG, decision of 15 Jan 2006, file no. – 2 BvR 1476/03, ECLI:DE:BVerfG:2006:rk20060215.2bvr147603, http://www.bverfg.de/e/rk20060215_2bvr147603.html, thesis 30; M. Bainsczyk, *Constitutional courts vs. jurisprudence of international tribunals...*, p. 164.

¹⁰⁵ K. H. Roth, *Nowa debata w Polsce o reparacjach*, IZ Policy Papers no. 27, p. 16f.

¹⁰⁶ Cf. M. Bainsczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, p. 13ff.

¹⁰⁷ J. Kranz, *Deutsch-polnische Rechtskontroversen...*, p. 473.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 488; Cf. claims made in the report of the Bundestag Research Service on the statute of limitations of claims, M. Bainsczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu...*, p. 33.

poral limitations outlined above, the above role was not fulfilled during the payment of reparations by Germany to Polish victims. J. Sulek, in the context of the amount of compensation paid, notes that the benefits paid very often did not correspond in any way to the damage suffered; on the contrary, they were purely symbolic¹⁰⁹.

Undoubtedly, this way of addressing the question of responsibility for the suffering and wrongs of the victims is of a moral and ethical nature, but the political and legal solutions were neither moral nor just, nor did they take into account the development of human rights systems, but were pragmatic, primarily from a German point of view. In 2011, J. Sulek pointed to the urgent need to help the 150-200,000 still living victims of the persecution of the Third Reich¹¹⁰. The Chairman of the Board of the Polish-German Reconciliation Foundation J. Deka made the same demand in 2018. Indeed, in seven years the situation of the victims has not changed with one exception; the number of persons entitled to compensation is now estimated at 40-50,000¹¹¹.

ORCID: 0000-0002-7923-4007

Magdalena Balczyk, Phd Habil., Uni.-Prof. (KAAFM),

Instytut Zachodni (balczyk@iz.poznan.pl)

Keywords: compensation, reparations, II World War, Germany, Poland

ABSTRACT

After the Second World War, Germany was obliged to pay reparations to the countries participating in the winning coalition. Among other things, due to the fact that the states on both sides of the Iron Curtain ceased to collect them, the question of financial compensation for the losses incurred by natural persons in connection with international crimes committed by Third Reich officers was not resolved. The main aim of this paper is a dogmatic, historical and comparative analysis of the legal foundations for payment of compensations to citizens of Germany, Western European countries, Israel, the United States and Central European countries and also an assessment of these legal solutions, especially from the Polish perspective.

The legal solutions adopted led to a blatant dual asymmetry in terms of compensation for natural persons: 1. between German citizens and the citizens of occupied countries, 2. between citizens of Western European countries, the United States of America and Israel on the one hand and the countries of Central and Eastern Europe on the other. This asymmetry contradicts the principles of human dignity, equality before the law and the prohibition of discrimination on grounds of national origin, which were developed after the Second World War in a framework of the international human rights protection systems. not resolved.

¹⁰⁹ J. Sulek, *Von den individuellen Entschädigungen zur humanitären Hilfe und finanziellen Leistungen. Eine Bilanz der Auszahlungen von Deutschland aus den Jahren 1991-2011 für die Opfer des Nationalsozialismus in Polen*, in: W. M. Góralski (ed.), *Historischer Umbruch...*, p. 583.

¹¹⁰ Idem, p. 584f.

¹¹¹ J. Deka, statement on 6 September 2018 at a conference in Warsaw "The issue of World War II reparations and German-Polish relations", held by the Institute for Western Affairs.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 1(I)** Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949
History and Memory: mass expulsions and transfers 1939-1945-1949
Geschichte und Erinnerung: Zwangsaussiedlung und Flucht 1939-1945-1949
- Nr 2(I)** Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008
Revival of the civil society. Development of the third sector in Poland 1989-2008
Wiederbelebung der Zivilgesellschaft. Der dritte Sektor in Polen 1989-2008
- Nr 3(I)** Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ – NATO – UE
International solidarity. UN, NATO and EU peace operations
Internationale Solidarität. Die Friedensoperationen der UN, NATO und EU
- Nr 4(I)** Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009). Główne problemy i wyzwania
- Nr 5(I)** Przyszłość NATO – trudne decyzje
- Nr 6(I)** Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)
- Nr 7(I)** Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki
- Nr 8(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech
- Nr 9(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)
- Nr 10(I)** Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)
- Nr 11(I)** Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów
- Nr 12(I)** Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze
- Nr 13(I)** Polityki pamięci i dyskursy pamięci w 100-lecie wybuchu I wojny światowej
- Nr 14(I)** Niemiecki system kształcenia obywatelskiego. Wnioski dla Polski
- Nr 15(I)** Tendencje w wykorzystaniu czasu pracy w państwach wysoko rozwiniętych na początku XXI wieku
- Nr 16** Outward FDI Policies in Visegrad Countries. Final Report
- Nr 17(I)** Bilans 25 lat Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.
- Nr 18(I)** Przemiany Unii Europejskiej, rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze
- Nr 19(I)** Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009-2016)
Obama and Merkel – Building a Partnership. German-American Relations (2009-2016). A Polish View

- Nr 20(I)** Prezydentura Trumpa i układ transatlantycki Trump Presidency and Transatlantic Relations
- Nr 21(II)** Ethnische Ökonomie – eine Fallstudie über in Berlin lebende Polen
- Nr 22(I)** Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)
Reparations and damages in Polish-German relations (Historical overview)
Reparationen und Entschädigungen in den Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland (ein historischer Überblick)
- Nr 23(I)** O postrzeganiu przez Niemców polskiej historii. Trzy wywiady
- Nr 24(I)** Über die Wahrnehmung der polnischen Geschichte durch die Deutschen. Drei Interviews
- Nr 25** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.
- Nr 26 (I)** Working time in the economy of OECD countries at the beginning of the 21st century
- Nr 27(I)** Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli
- Nr 28 (I)** Nowa debata w Polsce o reparacjach Die neue Reparationsdebatte in Polen
- Nr 29 (I)** Prezydentura Trumpa i kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. – wybrane aspekty
- Nr 30** Wybrane aspekty prawne niezawisłości władzy sądowniczej w RFN
Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany
- Nr 31** Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 – programy partii w Niemczech, Francji i Austrii
- Nr 32** Wybory w Niemczech w 2019 r. – próba bilansu
- Nr 33 (I)** Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej.
Podsumowanie badań/ Die deutsche Reparationsschuld nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Forschungsbilanz
- Nr 34** Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego
- Nr 35** Układ transatlantycki w okresie prezydentury Donalda Trumpa
- Nr 36** Bilans prezydentury Niemiec w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.)
- Nr 37** Wybory do Bundestagu 2021: programy partii politycznych
- Nr 38** Niemcy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Kadencja 2019-2020
- Nr 39** Kanclerz Merkel i relacje transatlantyckie
- Nr 40** Niemcy wobec Rosji. Zarys historii niemieckiej *Russlandpolitik*
- Nr 41** *Zeitenwende*. Działania Niemiec wobec wojny w Ukrainie

