

Kommentare

Sandro Blanke

Der lange Weg zur Entschädigung von NS-Zwangsarbeitern

1. Die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter zwischen Verantwortung, Rechtssicherheit und Verdrängung

»Wichtiger ist jedoch, daß es bei diesem abgeschobenen und vollkommen verdrängten Thema – die Forderungen der Opfer liegen seit 1945 auf dem Tisch – innerhalb von fünf, sechs Jahren nun tatsächlich gelungen ist, einen nicht unwesentlichen Entschädigungsbetrag zusammenzubringen. Man muß sich dabei vergegenwärtigen, daß in der Bundesrepublik Zwangsarbeit bis vor kurzem gar nicht als NS-spezifisches Verbrechen betrachtet wurde. Zwangsarbeit galt als unter den Umständen der allgemeinen Kriegswirtschaft unumgängliche ›Maßnahme zur Beseitigung des kriegsbedingten Mangels an Arbeitskräften‹ – so wurde es in dem ablehnenden Regellebescheid des Bundesverwaltungsamtes an Entschädigung fordernde ehemalige Zwangsarbeiter formuliert. Betrachtet man diesen Wandel innerhalb von wenigen Jahren, so ist eine ganz erhebliche Veränderung in Gang gekommen – nach mehr als 50 Jahren.«

So äußerte sich Ulrich Herbert, einer der profiliertesten Kenner der Zwangsarbeiter-Thematik, in einem Interview anlässlich des am 23. März 2000 gefundenen Kompromisses über die Kompensationssumme von 10 Mrd. DM für die ehemaligen Zwangsarbeiter.¹ Inzwischen ist das Stiftungsgesetz verabschiedet und verkündet, und es werden die Beitritte der Unternehmen zur Stiftungsinitiative gezählt.²

Die Rhetorik, die das Stiftungsgesetz, seine Beratung und Verabschiedung begleitet, enthält zwei stets wiederkehrende Motive: Verantwortung und Rechtssicherheit, die wie die zwei Seiten einer Münze zusammenzugehören scheinen.

Bei der Einbringung des Gesetzesentwurfes in den Bundestag sagte Bundeskanzler Schröder: »Wir kommen damit einer Verantwortung nach, die uns die deutsche Geschichte unmißverständlich aufgegeben hat.« Es folgte die Bemerkung: »Ansprüche auf Leistungen können nur noch gegen die Stiftung geltend gemacht werden. Die US-Regierung wird in die laufenden US-Klagen mit einem Statement of Interest eingreifen und auch für die Beendigung der administrativen Maßnahmen Sorge tragen.«³

In dem Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Stiftung heißt es, man

1 Ulrich Herbert, »Ein Element der Verunsicherung, der Irritation, des Erschreckens«. Der Umgang mit der NS-Vergangenheit und die Entschädigung von Zwangsarbeitern. Ein »Blätter«-Gespräch mit Ulrich Herbert, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2000, S. 558. Zur Zwangsarbeit in Deutschland während des 2. Weltkrieges siehe *ders.*, Fremdarbeiter: Politik und Praxis des ›Ausländer-Einsatzes‹ in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches, Bonn 1999.

2 Nach den auf der Homepage der Stiftungsinitiative veröffentlichten Angaben waren bis zum 24. April 2001 6254 Firmen beigetreten.

3 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 14. Wahlperiode, Bd. 201, Sitzung vom 14. 4. 2000, S. 9372.

wolle eine Antwort geben auf die »moralische Verantwortung der deutschen Wirtschaft, die aus der Beschäftigung von Zwangsarbeitern, aus Vermögensschäden auf Grund von Verfolgung und aus jeglichem anderen Unrecht während der Zeit des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs resultiert.«

Gleichzeitig erwarte man, »daß die Stiftung alle geltend gemachten oder künftig möglicherweise geltend gemachten Ansprüche gegen deutsche Unternehmen aus der Zeit des Nationalsozialismus und dem Zweiten Weltkrieg abdeckt und daß es im Interesse beider Vertragsparteien läge, wenn die Stiftung die einzige rechtliche Möglichkeit und das ausschließliche Forum für die Behandlung dieser Ansprüche wäre.«⁴

In der Abschlusserklärung für die deutsche Wirtschaft aus Anlaß der Unterzeichnung dieses »Final Acts« zur Gründung der Stiftung erklärte der Sprecher der Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft, Manfred Gentz, die deutsche Wirtschaft wolle »ein sichtbares Zeichen der Anerkennung unserer historischen Verantwortung« setzen. Außerdem gehe es darum, »Rechtsfrieden für deutsche Unternehmen herbeizuführen und insoweit juristisch den Streit um die Justizierbarkeit und die rechtliche Verantwortung zu beenden.«⁵

Die Präambel des Stiftungsgesetzes unterstreicht das allseits bekundete Gefühl, für das Schicksal von Millionen von Zwangsarbeitern Verantwortung zu tragen (»In Anerkennung, daß ... die in der Stiftungsinitiative zusammengeschlossenen Unternehmen sich zu dieser Verantwortung bekennen ...«), und macht gleichzeitig deutlich: »Der Deutsche Bundestag geht davon aus, daß durch dieses Gesetz (...) ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit deutscher Unternehmen und der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika bewirkt wird.«

Die enge Verknüpfung von Verantwortung (die sich in Entschädigungszahlungen ausdrücken soll) und Rechtssicherheit (die der Bundestag formell festzustellen hat), auf der der Kompromiß des Stiftungsgesetzes beruht, hat durch die überraschende, aber inzwischen aufgehobene Entscheidung der New Yorker Bundesrichterin Shirley Kram, die Klagen von Zwangsarbeitern gegen deutschen Unternehmen nicht abzuweisen, zu einer Gefährdung der Vereinbarung geführt.⁶

Hier interessiert aber zunächst die Diskrepanz zwischen der gebetsmühlenartig wiederholten Verantwortung und der Tatsache, daß es nicht weniger als fünfundfünfzig Jahre gedauert hat, bis man sich zu ihr bekannte. Die Verantwortungsrhetorik klingt doch ein wenig hohl angesichts der Tatsache, daß die meisten der ehemaligen Zwangsarbeiter, wenn nicht verstorben, heute zwischen 70 und 80 Jahre alt sind.⁷

Diese Diskrepanz wird in den genannten Vereinbarungen oder gar in dem Stiftungsgesetz selbst nicht thematisiert. In den Reden von Mitgliedern der Bundesregierung kommt sie am Rande zur Sprache und wird mit dem Ost-West-Konflikt erklärt. Der Bundeskanzler sagte in seiner Rede vom 14. April dazu, es handele sich »gerade bei den NS-Zwangsarbeitern in der großen Mehrzahl um Menschen aus Mittel- und Osteuropa. (...) Menschen, die aufgrund der Teilung Europas – anders als die NS-

4 Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« vom 17. Juli 2000, veröffentlicht im Internet: <http://www.Stiftungsinitiative.de>.

5 Gentz, Abschlusserklärung für die deutsche Wirtschaft aus Anlaß der Unterzeichnung des »Final Act« zur Gründung der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« vom 17. Juli 2000. Presseinformation im Internet: <http://www.Stiftungsinitiative.de>

6 Arning, Ein »veritabler Kinnhaken« von Richter Kram, Frankfurter Rundschau v. 9. 3. 2001; Jeske, Das Entschädigungsdebakel, FAZ v. 9. 3. 2001.

7 Herbert, »Ein Element der Verunsicherung, der Irritation, des Erschreckens« (Fn. 1), S. 564, sieht in dieser Tatsache die »zynische Grundlage« des gefundenen Kompromisses, ohne die dieser nicht zustande gekommen wäre.

Opfer in der westlichen Welt – nie eine Möglichkeit hatten, Leistungen nach unseren Wiedergutmachungsgesetzen zu erhalten.«⁸

Außenminister Fischer bekundete vor Mitgliedern des World Jewish Congress: »Der Fall des eisernen Vorhangs, die wiedergewonnene Einheit Deutschlands, haben unsere Aufmerksamkeit auf Opfer und Überlebende gelenkt, deren Leid bis dahin kaum gewürdigt wurde.«⁹

Daneben gibt es Stimmen, die die »nachhaltige ›Gerechtigkeitslücke‹ der deutschen Wiedergutmachungsgesetzgebung« mit schlichtem Unwissen erklären, daß erst »vor dem Hintergrund neuerer historischer Forschungen« einem dann, wie gesehen, mächtig erwachenden Verantwortungsgefühl gewichen ist.¹⁰

Von einem »Abschieben« der Problematik oder gar von einer kollektiv praktizierten »Verdrängung«, von der Ulrich Herbert spricht, ist kaum etwas zu hören. Entweder war man machtlos (Eiserner Vorhang) oder ahnungslos (unbewußte Gerechtigkeitslücke).

Der Bundeskanzler sagte, der Name der Stiftung sei bewußt gewählt: »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft.« Man bekenne sich zur historischen und moralischen Verantwortung. Die Zukunft soll durch Menschlichkeit und Zivilcourage im Miteinander bestimmt sein und wohl nicht zuletzt den ersehnten Rechtsfrieden bringen. Und das Erinnern? Es sollte sich nicht nur auf die Zeit von 1933–45 beschränken, sondern auch den Zeitraum von fünf und fünfzig Jahren umschließen, der zwischen dem Unrecht und der Entschädigung liegt.

2. »Die Forderungen liegen seit 1945 auf dem Tisch...«

Es mag zunächst erstaunen, aber das Schicksal der Zwangsarbeiter stand sofort nach Kriegsende auf der Tagesordnung. Allerdings innerhalb eines Rahmens, der das Thema für viele Deutsche disqualifizierte, nämlich als Anklagepunkt bei den ungeliebten Nürnberger Prozessen.¹¹ Sowohl im Hauptverfahren als auch in den Nachfolgeprozessen gegen führende Industrievertreter, SS-Offiziere und Ministerialbürokraten war das »Sklavenprogramm«, wie es in den Anklageschriften hieß, einer der vier Hauptanklagepunkte. Sauckel und Speer, die Industriemanager von Flick, I.G. Farben und Krupp sowie die Leiter des SS-Wirtschafts- und Verwaltungshauptamtes sind vor allem wegen dieses Anklagepunktes verurteilt worden.¹²

Und bereits Anfang 1945, auf der Konferenz der Außenminister-Stellvertreter in London am 23. Januar, betonte die polnische Regierung die Unterscheidung zwischen »individueller Wiedergutmachung« und »staatlichen Reparationen« und meinte mit individueller Kompensation vor allen Dingen die ehemaligen polnischen Zwangs-

⁸ Fn. 3, S. 9371.

⁹ Remembrance and Responsibility: There is no »moral closure« for the Holocaust. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer anlässlich des »Partners in History«-Dinner des World Jewish Congress am 11. September 2000 in New York. <http://www.auswaertiges-amt.de>.

¹⁰ Heß, Entschädigung für NS-Zwangsarbeit vor US-amerikanischen und deutschen Zivilgerichten, Die Aktiengesellschaft 1999, S. 150.

¹¹ Daß man sich tunlichst von den Nürnberger Urteilen distanzierte, wollte man vor einem deutschen Gericht der Nachkriegszeit Recht bekommen, verdeutlicht u. a. die Tatsache, daß in dem als Wollheim-Prozess bekanntgewordenen Verfahren eines Zwangsarbeiters gegen die I.G. Farben i. L. von Beklagtenvertretern und einigen Zeitungsartikeln unrichtigerweise angedeutet wurde, die Klage Wollheims basiere auf einem Nürnberger Urteil. Dies veranlaßte den Anwalt des Klägers dazu, ausdrücklich klar zu stellen, daß dem nicht der Fall sei. Siehe das Plädoyer von *Henry Ormond* vor dem Oberlandesgericht Frankfurt vom 1. 3. 1955; s. *Henry Ormond*, Entschädigung für 22 Monate Zwangsarbeit, in: Wolfgang Benz/Barbara Distl (Hrsg.), Dachauer Hefte 2/1996, S. 148.

¹² *Ulrich Herbert*, Nicht entschädigungsfähig? Die Wiedergutmachungsansprüche der Ausländer, in: Ludolf Herbst/Constantin Goshler (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 273 (275).

arbeiter.¹³ Polen blieb während des gesamten Zeitraumes des Ost-West-Konfliktes bei seiner Forderung nach individueller Wiedergutmachung und betonte diese Haltung im Zuge der sozial-liberalen Entspannungspolitik unter Bundeskanzler Brandt zunehmend. Dieser Punkt, der die deutsch-polnischen Beziehungen zeitweise erheblich belastete, führte 1975 zu einem Abkommen, in dem die Bundesrepublik Polen einen Wirtschaftskredit von 1 Mrd. DM zu günstigen Bedingungen einräumte. Gleichzeitig vereinbarte man die wechselseitige Abgeltung von Rentenansprüchen, wodurch Polen weitere 1,3 Mrd. DM erhielt. Im Gegenzug wurden 120 000 bis 125 000 sogenannten Volksdeutschen die Ausreise aus Polen in die BRD gestattet.¹⁴

Erfolgreicher waren die Forderungen ehemaliger Zwangsarbeiter aus Westeuropa. Nachdem sich die Bundesregierung am 21. Juni 1956 gleichlautenden Noten von acht westeuropäischen Regierungen gegenüber sah, die Entschädigung für Angehörige ihrer Länder, darunter viele Zwangsarbeiter, verlangten,¹⁵ kam es zu einem westeuropäischen Wiedergutmachungsabkommen, in dem sich die Bundesregierung zu Pauschalleistungen in Höhe von 876 Millionen DM bereit erklärte.

Nicht nur die Politik, auch die Verwaltung setzte sich mit Forderungen von Zwangsarbeitern in der Folge immer wieder auseinander. Hierbei ging es nicht – wie im politischen Kontext – um Reparationsforderungen von Staaten untereinander, sondern um individuelle Entschädigungsforderungen, die von der Bundesverwaltung in den allermeisten Fällen abgelehnt wurden.¹⁶

Und auch die Rechtsprechung beschäftigte sich wiederholt mit der Thematik.¹⁷ Vielleicht das berühmteste Beispiel eines Zwangsarbeiter-Prozesses im innerdeutschen Kontext ist der nach dem Kläger benannte Wollheim-Prozeß eines ehemaligen KZ-Häftlings und Zwangsarbeiters gegen die I.G. Farben i. L. Die Prozeßgeschichte, eindrucksvoll aufgearbeitet von Wolfgang Benz,¹⁸ zeigt, daß die Sache der Zwangsarbeiter unter bestimmten Umständen,¹⁹ wenn nicht zu gewinnen, so doch erfolgreich mit einem Vergleich abgeschlossen werden konnte. Am Ende stand ein Abkommen, das eine Gesamtsumme von 30 Millionen DM als Entschädigung für die Zwangsarbeit in Auschwitz vorsah. Das Bemerkenswerte an diesem Abkommen ist, daß hiervon direkt auch nichtjüdische (z. B. polnische) Zwangsarbeiter der I.G. Farben in Auschwitz profitierten, für die ein Zehntel der Gesamtsumme reserviert wurde.²⁰

Zusammenfassend gesagt: Die Forderungen der Zwangsarbeiter sind nicht neu. Vielen wurde durch Globalabkommen der Bundesrepublik mit den Heimatstaaten der Betroffenen geholfen, den meisten jedoch weder ein Individualanspruch gegen die

13 *Hans Geyr*, Auf dem Wege zur Aussöhnung. Bonn, Warschau und die humanitäre Frage, Stuttgart 1978, S. 70 f. Zitiert nach *Herbert* (Fn. 12), S. 276.

14 *Herbert* (Fn. 12), S. 290. Auch mit Jugoslawien wurde ein ähnlicher Kompromiß gefunden, der offene Fragen der Vergangenheit auf dem Wege wirtschaftlicher Zusammenarbeit klären sollte; siehe *Rolf Surmann*, Kleine Geschichte der »Wiedergutmachung«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1999, S. 585 (590).

15 Es handelte sich um Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen; später schlossen sich Italien, Österreich, die Schweiz und Schweden an.

16 Von den insgesamt 36 812 bis November 1986 beim Bundesverwaltungsamt gestellten Anträgen auf Entschädigung für »Nationalgeschädigte« nach dem BEG wurden 6355 in irgendeiner Weise positiv entschieden, der Rest wurde abgelehnt: 83 Prozent. *Herbert* (Fn. 12), S. 301.

17 Einzelne Urteile: LG Frankfurt, NJW 1960, S. 1575; BGH v. 26. 2. 1963, RzW 1963, S. 525–528; BGH v. 19. 6. 1973, NJW 1973, S. 1549–1552.

18 *Wolfgang Benz*, Der Wollheim-Prozeß. Zwangsarbeit für I.G. Farben in Auschwitz, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 303–326.

19 Wollheim war zum Zeitpunkt der Zwangsarbeitsverrichtung deutscher Staatsbürger gewesen, hatte im Prozeß charismatische Experten wie Ormond und Küster auf seiner Seite und wurde nicht zuletzt im Berufungsverfahren intensiv von der Claims Commission unterstützt.

20 Da dieses Geld nicht ausreichte, führte eine Klage nichtjüdischer Polen gegen die I.G. Farben i. L. 1961 zu einer Rückforderung des Konzerns an die Adresse der Claims Conference; siehe *Benz* (Fn. 18), S. 325.

BRD noch gegen einzelne Unternehmen zuerkannt, wenn man von dem I.G. Farben-Abkommen absieht. In den 90er Jahren sind nach dem Fall der Mauer verschiedene Abkommen mit osteuropäischen Staaten hinzugekommen. Besonders die durch die Vereinbarungen mit Polen (1991) und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (1993) errichteten Stiftungen sollen mit den durch die Bundesrepublik zur Verfügung gestellten Mitteln auch ehemalige Zwangsarbeiter entschädigen.²¹

3. Die Zwangsarbeiter und das Recht der »Wiedergutmachung«

Wiedergutmachung, das Wort ist eigentlich nur in Bindestriche gesetzt erträglich,²² wurde auf verschiedenen Ebenen geleistet und hat viele Abkommen und gesetzliche Regelungen motiviert. Sehr früh schon kam es, auf Initiative der Alliierten,²³ zur Rückerstattung von Sachgütern. Diese war relativ einfach zu regeln, insbesondere mußte nicht der Währungsschnitt von 1949 abgewartet werden. Ab dem 21. März 1952 verhandelte die Bundesrepublik in Wassenaar bei Den Haag mit Israel und der »Conference on Jewish Material Claims Against Germany«, die die Interessen der außerhalb Israels lebenden Juden vertrat, über Reparationen. Am 10. September 1953 wurde in Luxemburg das deutsch-israelische Wiedergutmachungsabkommen unterzeichnet. Die Bundesrepublik erklärte sich darin bereit, verteilt über einen Zeitraum von 12–14 Jahren, 3 Milliarden DM an Israel und 450 Millionen DM an die Claims Conference zu zahlen.

Fast genauso alt wie das Luxemburger Abkommen ist das »Bundesergänzungsgesetz für Opfer nationalsozialistischer Verfolgung« (BERGG), das als Grundlage für das »Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung« (BEG) vom 29. Juni 1956 diente.²⁴ Am 14. September 1965 wurde das BEG-Schlußgesetz erlassen.²⁵ Es regelte, daß nach dem 31. Dezember 1969 keine Ansprüche mehr angemeldet werden konnten, und sah nur noch einzelne Zusatzleistungen, so insbesondere einen Härtefonds für Spätauswanderer, vor.²⁶

Das BEG hat in den folgenden Jahren ca. eine Millionen Verfolgte entschädigt, ungefähr 360 000 erhielten Renten.²⁷ Trotzdem stellt es sich aus der Sicht der ehemaligen Zwangsarbeiter als höchst unbefriedigende Regelung dar. Zunächst ist die Zwangsarbeit kein anspruchsbegründender Verfolgungstatbestand gemäß § 1 BEG.

21 Die 1991 errichtete Stiftung Polnisch-Deutsche Aussöhnung (500 Mio. DM) vergibt Einzelzahlungen an die ungefähr 600 000 Antragsteller von durchschnittlich weniger als 1000 DM. Den ehemaligen sowjetischen Zwangsarbeitern, für die die mit den sowjetischen Nachfolgestaaten errichtete Stiftung 1 Mrd. DM zur Verfügung stellt, leistet Einmalzahlungen von 600 bis 1000 DM; vgl. *Cornelius Pawlita*, Verfolgungsbedingte Zwangsarbeit im Nationalsozialismus, Arbeit und Recht 1999, S. 426 (429).

22 Zu der kindlich-naiven Konnotation des Begriffs, der hier so deplaziert wirkt, siehe auch *Ludolf Herbst*, Einleitung, in: ders./Goschler (Fn. 12), S. 7 (27). In Israel hat sich der Begriff aus nachvollziehbaren Gründen nicht durchgesetzt, siehe *Yeshayahu A. Jelinek*, Israel und die Anfänge des Shilumim, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 119–138.

23 Da man sich nicht einigen konnte, kam es in jeder Besatzungszone zu einem eigenen Rückerstattungs-gesetz, wobei als bahnbrechend dasjenige der Amerikaner vom 10. November 1947 bezeichnet wird. Einheitlich durch Bundesgesetz wurde die Rückerstattung durch das Rückerstattungs-gesetz vom 19. Juli 1957 geregelt (BGBl. 1957 I, S. 734 ff). Siehe *Herbst* (Fn. 22), S. 20.

24 BGBl. 1956 I, S. 559.

25 BGBl. 1965 I, S. 1315.

26 Siehe § 171 Abs. 2 BEG i. d. F. des Schlußgesetzes.

27 *Karl Heßdörfer*, Die finanzielle Dimension, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 55 (55). Die Abwicklung der Wiedergutmachung anhand des BEG ist in jüngerer Zeit vielfach auf scharfe Kritik gestoßen. Besonders betont wird dabei die häufig zu beobachtende Retraumatisierung, die auftrat, wenn ehemalige NS-Verfolgte gegenüber deutschen Behörden und deutschen Ärzten ihre erlittenen physischen und psychischen Schädigungen nachzuweisen hatten; siehe *Peter Derleder*, Die Wiedergutmachung, Rechtsanwendung an den Rändern der Unmenschlichkeit, in: Rainer Eisfeld/Ingo Müller (Hrsg.), Gegen Barberei. Essays Robert M. W. Kempner zu Ehren, Frankfurt a. M. 1989, S. 281 (291–296); *Helga Fischer-Hübner*, Das Leiden an der »Wiedergutmachung«. Begegnung mit Betroffenen, in: dies. (Hrsg.), Die Kehrseite der »Wiedergutmachung«, Gerlingen 1990, S. 43–153.

Nach dem BEG war somit eine Entschädigung für Zwangsarbeit selbst nicht vorgesehen, sondern nur für die damit einhergehende Freiheitsberaubung, Gesundheitsschädigung oder Tötung (siehe § 43 Abs. 2 BEG). Außerdem ist der Entschädigungsanspruch als öffentlich-rechtlicher Anspruch territorial begrenzt (§§ 4, 167 f. BEG, Art. VI BEG-Schlußgesetz). Anspruchsberechtigt waren demnach nur Inländer, Staatenlose und diejenigen Ausgewanderten, Deportierten oder Ausgewiesenen, die eine örtliche Beziehung zu dem Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 aufweisen konnten. Alle anderen Verfolgten – und darunter fielen auch die allermeisten Zwangsarbeiter – waren nach dem BEG nicht anspruchsberechtigt. Neben diesen ausdrücklich so bezeichneten Wiedergutmachungsregelungen ist ein für die Zwangsarbeiter-Frage juristisch äußerst folgenreiches Dokument nicht zu vergessen: Das Londoner Schuldenabkommen (LSA) vom 27. Februar 1953.²⁸ Die entscheidende Vorschrift war Art. 5 Abs. 2:

»Eine Prüfung der aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet von Deutschland besetzt war und von Staatsangehörigen dieser Staaten gegen das Reich und im Auftrage des Reichs handelnde Stellen oder Personen ... wird bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage zurückgestellt.«

Mit dieser Vorschrift wurden die ablehnenden Bescheide von Entschädigung fordernden Zwangsarbeitern begründet. Bei den Forderungen handele es sich um Reparationsforderungen, und die seien, wenn nicht hinfällig,²⁹ so immerhin zurückgestellt.³⁰ Autoren wie Ernst Féaux de la Croix brachten die *opinio communis* auf die Formel, daß die völkerrechtliche Deliktshaftung von Staat zu Staat die zivilrechtliche Deliktshaftung des Schädigers gegenüber dem Geschädigten absorbiere.³¹ Damit waren Ansprüche gegen die Bundesrepublik ausgeschlossen. Aber auch direkte zivilrechtliche Ansprüche gegen die Unternehmen, die Zwangsarbeiter beschäftigt hatten, wurden abgelehnt. Die Unternehmen hätten im Sinne des Art. 5 Abs. 2 »im Auftrage« des Reiches (als »agency of the Reich«) gehandelt. Die Interpretation der Unternehmen als »Quasi-Arbeitgeber«, die im Grunde nur »Hilfsorgane der staatlichen Gefangenenverwaltung« waren,³² setzte sich durch.³³ Daraus folgte:

»Aus Schäden, die aus der Inhaftierung und Beschäftigung ausländischer Zwangsarbeiter bei deutschen Unternehmen, Bauern oder Privatpersonen herrühren, können Individualansprüche der Geschädigten gegen ihre Quasi-Arbeitgeber nicht entstanden sein.«³⁴

Juristisch saßen die Zwangsarbeiter somit im Abseits. Weder konnten sie, wenn sie als fremde Staatsbürger im Verlaufe des Krieges verschleppt und zur Arbeit gezwungen worden waren, einen Anspruch nach den Vorschriften des BEG geltend machen, noch war ihnen – dank der Sperrwirkung des Art. 5 Abs. 2 des Londoner Schuldenabkommens – ein zivilrechtlicher Individualanspruch gegen die Bundesrepublik gegeben. Individuelle Klagen gegen einzelne Unternehmen scheiterten juristisch an der historisch höchst zweifelhaften »agency of the Reich«-Auslegung.³⁵

²⁸ BGBl. 1953 II, S. 331.

²⁹ Fraglich war das Verhältnis der sowjetischen und der unmittelbar folgenden polnischen Verzichtsklausel vom 22. und 23. 8. 1953 zu Individualansprüchen der Bürger. Auch hier ist durch den 2+4-Vertrag heute insoweit Klarheit geschaffen, daß die Individualansprüche durch die Verzichtserklärungen nicht betroffen sind. Siehe dazu *Pawlita* (Fn. 21), S. 432 f.

³⁰ So auch schon das LG Frankfurt, NJW 1960, 1575.

³¹ *Ernst Féaux de la Croix*, Schadensersatzansprüche ausländischer Zwangsarbeiter im Lichte des Londoner Schuldenabkommens, NJW 1960, S. 2268 (2269).

³² *Féaux de la Croix*, ebd., S. 2271.

³³ BGH v. 26. 2. 1963, RzW 1963, S. 525–528; BGH WM 1964, 595; BGH v. 19. 6. 1973, NJW 1973, 1549–1552.

³⁴ *Féaux de la Croix* (Fn. 31), S. 2268.

³⁵ Zum Stand der Forschung, die heute davon ausgeht, daß die Initiative zur Überstellung von Zwangsarbeitern an Unternehmen meist von diesen ausging, siehe *Pawlita* (Fn. 21), Fn. 49.

Erst mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1996 kann die Auffassung, nach der Individualansprüche durch Art. 5 Abs. 2 LSA ausgeschlossen sind, als endgültig überholt betrachtet werden.³⁶ Das liegt vor allen Dingen daran, daß das LSA durch den 2+4-Vertrag abgelöst worden ist, der als »Ersatz-Friedensvertrag« keine Sperrwirkung bis zu einer endgültigen Regelung mehr entfaltet.³⁷ Trotzdem bestehen weiterhin juristische Hindernisse, da nach der wohl herrschenden Ansicht die zivilrechtlichen Ansprüche ehemaliger Zwangsarbeiter inzwischen verjährt sind.³⁸

4. Verdrängung

Die Forderungen der Zwangsarbeiter wurden gestellt, ihnen wurde aber in den allermeisten Fällen nicht entsprochen. Und zwar weder von Seiten der Politik, der Verwaltung, noch der Justiz. Ohne Übertreibung kann man sagen, daß ein Konsens in der Zwangsarbeiter-Frage herrschte, diese Ansprüche nicht zu erfüllen. Damit kommen wir zum Kern dieser Überlegungen, der allerdings schwer zu fassen ist. Denn er beschäftigt sich mit der schwierigen Frage, *warum* den Forderungen nicht entsprochen wurde. Es geht dabei um den gesellschaftspolitischen Kontext, in dem die politischen und – auf ihnen aufbauend – die juristischen Entscheidungen stehen. Schwer zu fassen ist dieser Punkt, weil er sich nicht (ohne weiteres) positiv festmachen läßt.³⁹ Es lassen sich nur aus den Indizien bestimmte Schlüsse ziehen.

Zunächst ist festzuhalten, daß über das Thema Zwangsarbeit nicht viel gesprochen wurde. Noch 1989 konstatierte Herbert, der Zwangsarbeitereinsatz sei in der Bundesrepublik »nie Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen gewesen«.⁴⁰ Die Rede des SPD-Abgeordneten Brill anlässlich der Beratungen des »Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer«⁴¹ gilt als das einzige Mal in der Geschichte des Deutschen Bundestages bis in die achtziger Jahre hinein, daß das Schicksal der Zwangsarbeiter im Plenum in zutreffender Weise beschrieben wurde.⁴²

Diese Schweigsamkeit paßt so recht in das Bild, das den gesamten Prozeß der Wiedergutmachung, ja den gesamten Umgang mit der NS-Vergangenheit begleitet.⁴³ »Von den Schülern zu Beginn der fünfziger Jahre hielt man diesen Geschichtsabschnitt fern, und in den Familiendebatten dieses Jahrzehnts wurde die Endlösung oft

³⁶ BVerfGE 94, 315.

³⁷ Genauso Heß: »Seit dem Inkrafttreten des 2+4-Vertrages sind Individualklagen wieder zulässig.« Juristische Hintergründe, S. 5. Siehe auch LG Bonn (Urteil v. 5. 11. 1997) und LG Bremen (Urteil v. 2. 6. 1998).

³⁸ LG München (Urteil v. 13. 7. 1990); Schröder, Zwangsarbeit, S. 126. Anders Pawlita (Fn. 21), S. 435.

³⁹ Zu dem methodischen Problem mit dem Thema »Verdrängung« zwischen essayistischer Annäherung, »quantifizierender« Methode und kritischer Diskursanalyse siehe Norbert Frei, Vergangenheitspolitik, München 1996, S. 8–13.

⁴⁰ Herbert (Fn. 12), S. 275.

⁴¹ BGBl. 1951 I, S. 269 ff.

⁴² Herbert (Fn. 12), S. 295. Das BT-Protokoll v. 28. 2. 1951, Stenographische Berichte, Bd. 6, 121. Sitzung, S. 4628, dokumentiert die folgenden Worte Brills: Das zu beratene Gesetz diene dazu, »eine der schrecklichsten Erscheinungen des Zweiten Weltkrieges zu liquidieren. Diese Erscheinung bestand in der Deportation von rund neun Millionen ausländischer Arbeiter nach Deutschland und ihre völkerrechtswidrige Verwendung in der deutschen Kriegsindustrie. Man greift im Ausdruck gewiß nicht zu hoch, wenn man sagt, daß diese Maßnahme der Nationalsozialisten ein Versuch zur Wiedereinführung der Sklaverei gewesen ist; denn die Bedingungen, unter denen diese ausländischen Arbeiter in Deutschland tätig gewesen sind, liegen so sehr unter dem niedrigsten Sozialniveau, das man sich überhaupt vorstellen kann, daß man diese Maßnahme nicht scharf genug verurteilen kann.«

⁴³ Auch Cornelius Pawlita sieht in der Haltung gegenüber der Wiedergutmachung einen »Parameter bundesrepublikanischer Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus«, »Wiedergutmachung« als Rechtsfrage?, Frankfurt am Main 1993, S. 3. Zu der Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit im Bundestag siehe auch Helmut Dubiel, Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages, München 1999.

mit dem Autobahnbau aufgerechnet.«⁴⁴ Solche Aussagen, die zunächst nur das subjektiv Erlebte und Empfundene wiedergeben, charakterisieren die fünfziger Jahre (oder etwas weiter gefaßt: die Ära Adenauer) als Epoche, in der angesichts der NS-Zeit und der mit ihr verbundenen Greuel und Verbrechen, euphemistisch ausgedrückt, eine »gewisse Stille« herrschte.⁴⁵ Die genaue historische Arbeit von Norbert Frei spricht von einem »Triumph« des Beschweigens, dessen Ausmaß, Tiefe und Bedeutung historiographisch nicht einmal in Ansätzen erforscht ist.«⁴⁶

Mit Schweigen gegenüber den Opfern begann die Regierung Adenauer 1949 ihre Arbeit. In seiner ersten Regierungserklärung fand Adenauer kaum ein Wort für die Opfer der NS-Verbrechen, von der Verurteilung von aktuellen »hier und da anscheinend hervorgetretenen antisemitischen Bestrebungen« einmal abgesehen. Dabei wurde den Opfern des Krieges durchaus gedacht: den Vertriebenen und Ausgebombten, den Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, den um ihre Pensionen fürchtenden Beamten und den »ehemaligen Militärpersonen«. Adenauer stellte gar eine Amnestie für die Opfer der Entnazifizierung in Aussicht und stellte damit sogleich die ersten Weichen für die »Liquidation« der Entnazifizierung (Frei).⁴⁷

Es blieb dem Oppositionsführer Kurt Schumacher vorbehalten, am Tag darauf der als in diesem Punkt »zu matt und zu schwach« bemängelten Erklärung den Satz hinterher zu schicken: »Man kann sich nicht für die Hilfeleistung für einzelne Kategorien erwärmen (...), wenn man die Opfer des Nazismus in einer selbstgewählten Rangordnung hinter die Rechte anderer zurückstellt.«⁴⁸

Im November 1949 bekundete Adenauer zwar dann gegenüber der »Allgemeinen Wochenzeitung der Juden in Deutschland« die Bereitschaft seiner Regierung, Israel beim Aufbau des Landes finanziell zu helfen. Es blieb allerdings zunächst bei den Worten.⁴⁹

Neben das Schweigen trat aber auch konkreter Widerstand gegen Wiedergutmachungsleistungen. Gut dokumentiert sind unter anderem die Auseinandersetzungen innerhalb des Adenauer-Kabinetts um das Luxemburger Abkommen mit Israel.⁵⁰ Besonders Finanzminister Schäffer (CSU) hatte unmißverständliche Prioritäten: Am wichtigsten sei der Verteidigungsbeitrag, dann sei an die Auslandsschulden zu denken, und über die Wiedergutmachung sollte man am besten schweigen.⁵¹ Auch Justizminister Dehler (FDP) wandte sich vehement gegen Zahlungen,⁵² ohne jedoch an den Eifer seines Kollegen Schäffer heran zu kommen, der die Oberfinanzdirektion

44 *Derleder* (Fn. 27), S. 283.

45 *Hermann Lübke*, *Der Nationalsozialismus im politischen Bewußtsein der Gegenwart*, in: Martin Broszat u. a. (Hrsg.), *Deutschlands Weg in die Diktatur*, Berlin 1983, S. 329 (334). Lübke betonte dabei die Funktion dieser Zurückhaltung als eine Bemühung, »zwar nicht die Vergangenheit, aber doch ihre Subjekte in den neuen Staat zu integrieren« (ebd.).

46 *Frei* (Fn. 39), S. 15.

47 Deutscher Bundestag, 5. Sitzung v. 20. 9. 1949, *Stenographische Berichte*, Bd. 1, S. 22–30. Wörtlich sagte Adenauer, ebd., S. 27: »Durch die Denazifizierung ist viel Unglück und viel Unheil angerichtet worden. Die wirklich Schuldigen an den Verbrechen, die in der nationalsozialistischen Zeit und im Kriege begangen worden sind, sollen mit aller Härte bestraft werden. Aber im übrigen dürfen wir nicht mehr zwei Klassen von Menschen in Deutschland unterscheiden: die politisch Einwandfreien und die Nicht-einwandfreien. Diese Unterscheidung muß baldigst verschwinden. Der Krieg und auch die Wirren der Nachkriegszeit haben eine so harte Prüfung für viele gebracht und solche Versuchungen, daß man für manche Verfehlungen und Vergehen Verständnis aufbringen muß. Es wird daher die Frage einer Amnestie von der Bundesregierung geprüft werden.«

48 Deutscher Bundestag, 6. Sitzung v. 21. 9. 1949, *Stenographische Berichte*, Bd. 13, S. 36.

49 *Surmann* (Fn. 14), S. 586.

50 *Michael Wolffsohn*, *Globalentschädigung für Israel und die Juden? Adenauer und die Opposition in der Bundesregierung*, in: *Herbst/Goschler* (Fn. 12), S. 161–190.

51 *Wolffsohn*, ebd., S. 164.

52 Siehe *Wolffsohn*, ebd., S. 164 ff.

anwies, von Juden nach 1945 begangene Steuer- und Devisenvergehen aufzulisten, um sie mit Entschädigungsforderungen aufrechnen zu können.⁵³

Auch Franz Josef Strauss kritisierte das Luxemburger Abkommen wegen des drohenden Verlustes von Exportmöglichkeiten in den Nahen Osten⁵⁴ und befand sich im Ergebnis damit auf der Linie der KPD, die in dieser Frage nicht über den eigenen klassenkämpferischen Schatten springen konnte.⁵⁵ Die Kommunisten, deren Anhänger von allen im Bundestag versammelten Parteien sicher die größten Opfer in der NS-Zeit erbracht hatten, ging es auch in der Debatte um den Entwurf eines Wiedergutmachungsgesetzes, den die SPD eingebracht hatte,⁵⁶ vor allem um die Anerkennung der eigenen Opferrolle und konkret um die Einbeziehung kommunistischer Widerstandskämpfer in die Wiedergutmachungsgesetzgebung.⁵⁷

Inzwischen war aber im Bundeskanzleramt das Abkommen mit Israel – nicht zuletzt unter außenpolitischem Druck⁵⁸ – zu einer absoluten Priorität geworden. Um in der Sache voranzukommen, handelte Adenauer, wenn notwendig, am Kabinett vorbei und betrieb eine vor der Regierung zunächst nicht offen gelegte Geheimdiplomatie mit Nachum Goldmann.⁵⁹ Die Regierungserklärung vom 27.9.1951, mit der Adenauer das Thema Wiedergutmachung in die politische Debatte einführte, war an der Bundesregierung völlig vorbeigegangen.⁶⁰ Die Lektüre dieser Regierungserklärung ist aus heutiger Sicht dabei eher erschreckend. Offenbar hielt es Adenauer für notwendig, die Öffentlichkeit darauf hinzuweisen, daß die fundamentalen Normen des Grundgesetzes, die Menschenwürde und Gleichheit vor dem Gesetz postulieren, auch für jüdische Mitbürger zu gelten haben. Darüber hinaus sah er sich veranlaßt, aktuelle »antisemitische Hetze« zu verurteilen und »unnachsichtige Strafverfolgung« dafür anzukündigen.⁶¹

Daß sich die Gegner einer Wiedergutmachung gegenüber Israel der Unterstützung durch die Bevölkerung sicher sein konnten, zeigen Umfragen aus jener Zeit. Auf die Frage, wie sie zum Entschädigungsabkommen mit Israel stünden, antworteten 44% der Befragten, es sei überflüssig, 24% hielten es für richtig, fanden jedoch die Summe zu hoch, und nur 11% stimmten ihm ohne Vorbehalte zu.⁶²

Und auch das lebhafteste Presse-Echo, das der bereits erwähnte Wollheim-Prozeß hervorrief, entspricht ganz überwiegend dieser allgemeinen Stimmung und war nicht frei von Entgleisungen.

Anläßlich des Urteils des Landgerichts Frankfurt, das Wollheim in erster Instanz einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch gegen die I.G. Farben i. L. zugespro-

53 *Surmann* (Fn. 14), S. 587.

54 *Christian Pross*, Wiedergutmachung – Der Kleinkrieg gegen die Opfer, Frankfurt am Main 1986, S. 70.

55 Siehe die Ausführungen des Abgeordneten Müller, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, 254. Sitzung vom 18. 3. 1953, S. 12280f.: »Die Gewinner aus diesem Abkommen sind nicht nur die Herren der Industrie in Israel und die Amerikaner, es sind ebenso die Industrieherrn in Westdeutschland.«

56 BT-Drs. 1/3472. Der Titel des Entwurfes lautete: »Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung des deutschen Widerstandes und zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts«.

57 Deutscher Bundestag, 229. Sitzung v. 11. 9. 1952, S. 10438 ff.

58 Eine Schilderung, wie die amerikanische Presse die Verhandlungen mit Israel kritisch begleitete, findet sich bei *Norbert Frei*, Die deutsche Wiedergutmachungspolitik im Urteil der amerikanischen Öffentlichkeit, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 215–230.

59 Dazu *Hans-Peter Schwarz*, Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957, Stuttgart 1981, S. 186. Siehe auch die Anekdote, die Abs, Delegationsleiter in London, in Erinnerung an eine entscheidende Kabinettsitzung erzählt, in der Adenauer durch eine ungewöhnlich frühe Terminierung die Teilnahme Schäffers verhindern wollte; siehe *Hermann Josef Abs*, Außenpolitik und Auslandsschulden – Erinnerungen an das Jahr 1952, Konstanz 1990, S. 15 f.

60 *Wolffsohn* (Fn. 50), S. 163.

61 Deutscher Bundestag, 165. Sitzung v. 27. 9. 1951, Stenographische Berichte, Bd. 9, S. 6697–6698.

62 *Noelle/Neumann*, Jahrbuch der öffentlichen Meinung, 1947–1955, Allensbach 1956, S. 130, zitiert nach *Surmann* (Fn. 14), S. 587. Für weitere Zahlen siehe auch *Wolffsohn*, Deutsch-Israelische Beziehungen. Umfragen und Interpretationen, 1952–1983 München 1986.

chen hatte, hieß es etwa in der »Wirtschaftszeitung«, die Politiker sollten sich »beiziten überlegen, wieviel der neuen Generation an Lasten für die wirklichen und vermeintlichen Verfehlungen der alten Generation noch aufgehalst werden könne.« Der finanzielle Druck der verschiedenen Wiedergutmachungsprogramme würde ganz unerträglich, wenn die Rechtsprechung durch Fälle wie den Wollheim-Prozeß den »politisch unvermeidlichen gesetzgeberischen Entschädigungsmaßnahmen noch weitere Schadensersatzpflichten aufgrund des Bürgerlichen Gesetzbuches hinzufügte.«⁶³

Das »Handelsblatt« schrieb aus gleichem Anlaß, es handele sich, da mit der Klage die Diffamierung der I.G. Farben beabsichtigt gewesen sei, »um einen neuen Kollektivschuldprozeß«. Weder dem Wiedergutmachungsgedanken noch dem Rechtsdenken überhaupt sei ein Dienst erwiesen worden, und die »Art der Kollektivierung und Personifikation des Kollektivs«, wie sie in dem Prozeß und der Entscheidung zutage getreten sei, unterscheide sich nicht vom »Geist des Systems, das hinter uns liegt und doch immer noch wirksam ist.«⁶⁴

Unter dem Eindruck dieses Verfahrens, in dem Wollheim erstinstanzlich ein Anspruch aus §§ 823, 826 BGB gegen die Firma I.G. Farben i. L. zugesprochen wurde, regte der BDI mit Unterstützung des Bundesfinanzministeriums eine Erstreckung der Ausschlußwirkung des § 8 I BEG⁶⁵ auf Privatfirmen an. Dieser Vorschlag wurde jedoch im zuständigen Ausschuß des Bundestages fallengelassen, wohl weil man auf Anraten des Auswärtigen Amtes eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Abs. 2a Teil IV Überleitungsvertrag und des Haager Protokolls I Nr. 1 fürchtete.⁶⁶

Angesichts dieser öffentlichen und veröffentlichten Meinung ist es also gar nicht verwunderlich, daß alle relevanten Initiativen zur gesetzlichen Wiedergutmachung von außen durch die Alliierten und die internationale Öffentlichkeit an die Bundesrepublik herangetragen wurden. So sind das BEG und das Rückerstattungsgesetz von 1957 Früchte des Überleitungsvertrages, in dem sich die Bundesrepublik verpflichten mußte, die alliierten Rückerstattungsgesetze zu übernehmen und eine allgemeine Entschädigungsgesetzgebung auf Grundlage des in der US-Zone geltenden Rechts zu schaffen.⁶⁷

An der Ausarbeitung der Wiedergutmachungsgesetze waren die USA – zunächst als Besatzungsmacht, dann aufgrund der Alliiertenvorbehalte der Bonner Verträge (1952/54) – unmittelbar beteiligt. Auch bei der Ablösung der Drei-Mächte-Vorbehalte (1990) wurde die Bundesregierung zur Fortführung der Wiedergutmachung verpflichtet.⁶⁸

Ähnlich wie in vielen Äußerungen aus der Wirtschaft und von Politikern spielten in den Entscheidungsbegründungen der Gerichte pragmatische Argumente eine zentrale Rolle bei der Ablehnung von Wiedergutmachungsansprüchen. Besonders betont wurden mögliche Beeinträchtigungen der deutschen Wirtschaftskraft.

Der BGH etwa unterstrich noch 1973, das mit dem Abschluß des Londoner Schul-

63 *Wirtschaftszeitung/Deutsche Zeitung*, 11. 7. 1953 (Wer soll wiedergutmachen? Anmerkungen zu einem Frankfurter Fehlurteil); zitiert nach *Benz* (Fn. 18), S. 312.

64 *Handelsblatt*, 31. 7. 1953. (Es ging nicht um ein einzelnes Schicksal. Wollheim gegen I.G. Farben – ein neuer Kollektivschuld-Prozeß?); zitiert nach *Benz* (Fn. 18), S. 313.

65 Nach § 8 BEG konnten Ansprüche gegen das Deutsche Reich, die Bundesrepublik Deutschland und die deutschen Länder nur nach diesem Gesetz geltend gemacht werden. Ansprüche gegen Personen des privaten Rechts wurden davon aber nicht berührt.

66 *Heß* (Fn. 10), Fn. 95.

67 *Surmann* (Fn. 14), S. 588. *Derleder* (Fn. 27), S. 283, bemerkt dazu lapidar: »Wie die Demokratie mußten die Alliierten auch die Wiedergutmachung anordnen.«

68 Vereinbarungen vom 27./28. 9. 1990, BGBl. II 1990, Nr. 4 c.

denabkommens verfolgte Ziel der Wiederherstellung geordneter und normaler Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland sei nur zu erreichen, wenn eine Überforderung der deutschen Wirtschaft durch Zahlungen auf Kriegs- und Vorkriegsschulden verhindert werde. »Dazu war es unumgänglich, einen Teil dieser Schulden bis auf weiteres zurückzustellen oder gänzlich zu streichen.«⁶⁹

Und in der wichtigen Entscheidung vom 1963 urteilte das oberste Zivilgericht der Bundesrepublik, der Antrag eines polnischen KZ-Häftlings auf Rückerstattung des nicht gezahlten Lohnes für die von ihm geleistete Zwangsarbeit sei unter Hinweis auf das Londoner Schuldenabkommen abzulehnen. Aus der Zurückweisung der Forderung des niederländischen Vertreters bei den Londoner Verhandlungen⁷⁰ ergebe sich, »daß durch Art. 5 nicht nur die Bundesrepublik als Staat, sondern auch Wirtschaft und Währung der Bundesrepublik geschützt werden sollten.«⁷¹

Während für die strafrechtliche Aufarbeitung der BGH unter Hinweis auf personelle Kontinuitäten inzwischen festgestellt hat, die Auseinandersetzung mit der NS-Justiz sei insgesamt fehlgeschlagen,⁷² kann man ein ähnlich vernichtendes Urteil der Rechtsprechung zur Wiedergutmachung sicher nicht ausstellen. Sie folgte vielmehr nur der allgemeinen juristischen Beurteilung der Problematik, die sich der historischen Verantwortung durch Verweis auf ökonomische Rationalität bis aufs weitere glaubte entledigen zu können.

Auf diesem von Schweigen, Ablehnung und einem nüchternen fiskalischen Pragmatismus beherrschten Gebiet kam den Juristen keine dankbare Aufgabe zu. Es erstaunt nicht, daß die wenigen, die sich mit dem Entschädigungsrecht befaßten, in ihrer Selbstbeschreibung zum »verlorenen Haufen« wurden,⁷³ der jenseits allen öffentlichen Interesses vor sich hin arbeitete. Im letzten Jahrgang der Zeitschrift »Rechtsprechung zur Wiedergutmachung«, den viele Juristen, die sich mit dem Recht der Wiedergutmachung befaßten, als »eine Heimstatt, sozusagen«,⁷⁴ angenommen hatten, schrieb Walter Schwarz, man habe sich zu keinem Zeitpunkt über zuviel Resonanz von Seiten der Leser beklagen können. Im Gegenteil habe es zu wenig davon gegeben: »Wir arbeiteten in einem luftleeren Raum. Vielleicht haben wir deshalb Fehler gemacht, die sonst hätten korrigiert werden können. Wir haben mehrere Male unseren Leserkreis angesprochen. Die Reaktion war Null.«⁷⁵

Wenn es einmal Reaktionen gab, dann oftmals Undank,⁷⁶ den Schwarz, der »Vater des Wiedergutmachungsrechts«,⁷⁷ auch kurz vor seinem Tod noch einmal in Erinnerung rief: »Die Wiedergutmachung hat sich über vier Jahrzehnte in einem politischen und publizistischen Abseits befunden. Wer auf diesem Gebiet arbeitete, durfte auf nichts

69 NJW 1973, 1552.

70 Die Niederlande hatten – die Konsequenzen des Art. 5 Abs. 2 für die Ansprüche der Zwangsarbeiter ahnend – gegen diese Bestimmung opponiert; siehe *Hermann Josef Abs*, Entscheidungen: 1949–1953. Die Entstehung des »Londoner Schuldenabkommens«, Mainz/München 1991, S. 223 f.

71 RzW 1963, 525–528.

72 BGHSt 41, 317, 339 ff.; AuR 1996, S. 268. Für die (Rechts-)Historische Forschung siehe auch *Gotthard Jasper*, Wiedergutmachung und Westintegration. Die halbherzige justizielle Aufarbeitung der NS-Vergangenheit in der frühen Bundesrepublik, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 183–202.

73 *Walter Schwarz*, Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick, in: Herbst/Goschler (Fn. 12), S. 33 (53).

74 *Martin Baring*, Eine Heimstatt, sozusagen, RzW 1981, S. 108.

75 *Schwarz*, Abschied, RzW 1981, S. 114–116 (115).

76 Siehe die kurze Geschichte um den erzürnten RzW-Leser in Eilath, der die vielen negativen Entscheidungen in der Zeitschrift beklagt; *Schwarz*, ebd., S. 115.

77 *Walter Schwarz*, ein vor den Nationalsozialisten 1938 geflohener und 1952 zurückgekehrter Rechtsanwalt, war langjähriger Herausgeber der RzW (Rechtsprechung zur Wiedergutmachung), der wesentlichen Fachzeitung für das Recht der Wiedergutmachung. Zusammen mit dem Bundesfinanzministerium war Schwarz auch Herausgeber des mehrbändigen Werks: Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, »in dem sich die Bürokratie nach dem Abschluß der Wiedergutmachung kein ganz unkritisches Preislied singen konnte«; siehe *Derleder* (Fn. 27), S. 285.

anderes rechnen als auf die eigene Befriedigung an der Arbeit und der inneren Genugtuung daran, an einer guten Sache mitgewirkt zu haben.«⁷⁸

Erst nachdem es zu ersten historischen Forschungen zum Thema Zwangsarbeit gekommen war und nachdem sich auf einer allgemeineren Ebene das Verhältnis zur NS-Vergangenheit verändert hatte, kamen die »vergessenen Opfergruppen« in öffentlichen politischen Statements vor. Ein markantes Beispiel für diesen Wandel ist die Weizsäcker-Rede vom 8. Mai 1985. Konkret auf eine Entschädigung der Zwangsarbeiter zielten mehrere Anträge der Fraktion der GRÜNEN im Bundestag⁷⁹ und der SPD⁸⁰ sowie ein Gesetzesentwurf der GRÜNEN,⁸¹ die insofern erfolgreich waren, als sie zu der Bildung einiger Härtefonds auf Länder- und Bundesebene führten. Zu einer umfassenden Regelung kam es allerdings nicht.

Gleichzeitig mit der erstarkenden Auseinandersetzung mit dem »Dritten Reich« und seinen Folgen kam es aber auch zu einer Gegenkritik an der Behauptung der Einzigartigkeit der NS-Verbrechen. Die Auseinandersetzung ging in die (Zeit-)Geschichte als der Historikerstreit ein⁸² und spielte sich nach dem Scheitern der sozial-liberalen Koalition vor dem Hintergrund der »geistig-moralischen« Wende unter Bundeskanzler Kohl ab, der gegenüber der Verdacht geäußert wurde, auf eine »Entsorgung der Vergangenheit« hinzuarbeiten.⁸³

Stand somit schon die Wiedergutmachung in ihrer Gesamtheit nicht im Mittelpunkt eines großen öffentlichen Interesses, bedeutete dies für die Opfergruppen, die nur in geringem Maße organisiert ihre Interessen wahrnehmen und nur leidlich wirksamen Druck entfalten konnten, daß ihre Forderungen nahezu aussichtslos waren.

Ganz entscheidend war dabei auch die Konstellation des Kalten Krieges. Die USA zeigten keinerlei Interesse an Zahlungen durch Westdeutschland an Bürger aus Ostblockstaaten. Und die deutschen Bemühungen um Wiedergutmachungen gingen nicht weiter als das Drängen des mächtigsten Verbündeten.⁸⁴

Übrig bleibt die im Grunde banale Erkenntnis, daß man dasjenige, was man nicht als Schuld angenommen hat, auch nicht freiwillig wieder gutmachen wird.

5. Verantwortung

Die These, daß es ohne den Fall der Mauer und das Ende des Kalten Krieges zu keiner Entschädigungslösung gekommen wäre, ist nicht sehr gewagt. Gleichwohl ist es falsch, den Grund für den langen Weg zu einer Lösung allein auf den Ost-West-Konflikt zu schieben. Hätte ein Bedürfnis bestanden, der heute als so dringend

78 Schwarz (Fn. 73), S. 53.

79 Antrag der Abgeordneten Schily, Frau Dr. Vollmer und der Fraktion DIE GRÜNEN, Entschädigung für Zwangsarbeit während der NS-Zeit, BT-Drs. 11/142; Antrag der Abgeordneten Frau Dr. Vollmer und der Fraktion DIE GRÜNEN, Politische und rechtliche Initiativen der Bundesregierung gegenüber den Nutznießern der NS-Zwangsarbeit, BT-Drs. 11/4705; Antrag der Abgeordneten Frau Dr. Vollmer, Dr. Lippelt (Hannover) und der Fraktion DIE GRÜNEN, Individualentschädigung für ehemalige polnische Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter unter der NS-Herrschaft durch ein Globalabkommen, BT-Drs. 11/4706.

80 Antrag der Fraktion der SPD, Errichtung einer Stiftung »Entschädigung für Zwangsarbeit«, BT-Drs. 11/5176.

81 Gesetzesentwurf der Abgeordneten Frau Dr. Vollmer und der Fraktion DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung »Entschädigung für NS-Zwangsarbeit«, BT-Drs. 11/4704.

82 Zur Einführung in dieses publizistische Großereignis der 80er Jahre: Lübbe (Fn. 45), S. 329–349; dort S. 350–378 auch das Protokoll der sich anschließenden lebhaften Diskussion.

83 Siehe Jürgen Habermas, Entsorgung der Vergangenheit, in: ders., Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a. M. 1985, S. 261 ff. Als (indirekte) Antwort auf seine Kritiker liest sich auch Hermann Lübbe, Politischer Moralismus. Der Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft, Berlin 1987.

84 Herbert, »Ein Element der Verunsicherung, der Irritation, des Erschreckens« (Fn. 1), S. 561: »Wenn man den Kalten Krieg nicht als das wesentliche Kennzeichen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts herausarbeitet, wird man das Thema Entschädigung nicht wirklich verstehen.«

empfundene Verantwortung gegenüber den ehemaligen Zwangsarbeitern nachzukommen, ihm hätte jederzeit entsprochen werden können. Die Forderungen wurden schließlich gestellt.

Vielmehr wird aus der Praxis der Beschäftigung mit diesen Ansprüchen deutlich, daß man die Ansprüche gezielt mit pragmatischen Begründungen ablehnte und damit ihre historische und moralische Berechtigung in Frage stellte. Diese jahrelange Praxis in Erinnerung zu rufen und ihre Ursachen zu erkennen vor dem Hintergrund eines insgesamt von Verdrängung geprägten Umgangs mit der Vergangenheit, scheint notwendig angesichts der offiziellen Äußerungen zur jetzt erzielten Wiedergutmachungsregelung, die dieses Vermächtnis der Verdrängung aussparen. Motiv dafür ist sicher die schmerzhaft Einsicht, daß der Anstoß zur Wiedergutmachung fast immer nur von außen kam, oft etwas Widerwilliges hatte und bis in die jüngste Vergangenheit hinein zu keiner breiten öffentlichen Debatte geführt hat. Darüber hinaus wird mit dem Thema »Verdrängung« ein immer noch heikler Punkt im deutschen Selbstverständnis berührt.

Anders als etwa Italien und Frankreich, die aus ihren nationalen Widerstandsbewegungen die Gründungsmythen der demokratischen Neubessinnung schöpften (und die totalitäre Vergangenheit damit als selbst überwunden darstellen konnten – auch wenn diese Gründungsmythen sich jüngst mehr und mehr als solche entlarven), trägt Deutschland nach wie vor schwer an dem Umstand, daß sich die demokratische Nachkriegsgesellschaft aus einer Bevölkerung konstituierte, die Hitler in einer freien Wahl vor 1939 wohl jederzeit bestätigt hätte.⁸⁵

Die Greuel nicht zu thematisieren, die Wiedergutmachung nicht als wichtiges Anliegen anzuerkennen und damit zur politischen Priorität zu machen, kann in einem Zusammenhang mit einem allgemein geführten »Kampf um die Erinnerung«⁸⁶ gesehen werden, in dem es darum ging, den Millionen betroffenen Soldaten, Beschädigten und Vertriebenen in Deutschland, um den Preis der historischen Wahrheit, nicht den Sinn ihrer Leiden radikal abzusprechen.

Gegen diese Bevölkerung war keine Wiedergutmachung durchzusetzen, die das finanzielle Leistungsvermögen der Bundesrepublik (noch) weiter ausgereizt hätte.⁸⁷ Und mit ihr schienen den Entscheidungsträgern nur eine Entschädigungspolitik machbar, die sich jeweils dann zur Verantwortung bekannte, als dies für notwendig angesehen wurde, um größeren Schaden, sei er fiskalisch oder politisch, abzuwenden. Darum mangelt es auch in der Geschichte der Wiedergutmachung an jeder entscheidenden Eigeninitiative. Hier scheint sich erst in den letzten Jahren mit den Anstößen von Hahn und Reuter zur Erforschung der eigenen Firmengeschichte und der freiwilligen Stiftungsinitiative von Teilen der deutschen Wirtschaft etwas geändert zu haben.

Dies führt uns zurück zu der anfangs gemachten Beobachtung des rhetorischen Gleichschritts von Verantwortung und Rechtssicherheit. Bei der Frage, warum es gerade jetzt zu einem Kompromiß bezüglich der Entschädigung der Zwangsarbeiter gekommen ist, kann man nicht von den amerikanischen »class actions« und vor allem nicht von dem als möglicherweise viel bedrohlicher empfundenen Imageschaden deutscher Unternehmen in der amerikanischen Öffentlichkeit abstrahieren. Auch die Turbulenzen, in denen sich die ewig neutrale Schweiz nach der Affäre um nach-

⁸⁵ Frei (Fn. 39), S. 404.

⁸⁶ Ebd., S. 405.

⁸⁷ Zwischen 1955 und 1959 mußten 2,4 bis 5,5 Prozent des Finanzbedarfs von Bund und Ländern für die Wiedergutmachung ausgegeben werden. In der Folge wurden die Lasten wesentlich geringer und lagen seit 1980 unter 0,5 Prozent aller Bundesausgaben, mit stetig fallender Tendenz. Siehe dazu und über die Lastenverteilung im Detail Heßdörfer (Fn. 27).

richtenlose Konten und das sogenannte »Nazigold« wiederfand, haben als Warnsignale ihre Wirkung sicher nicht verfehlt.

Das soll kein Argument sein gegen das verständliche Verlangen nach Rechtssicherheit. Deutlich werden dabei jedoch in Deutschland nach wie vor gepflegte Strukturen des Erinnerns und des Verantwortungsgefühls, die eng verwoben sind mit ökonomischen und politischen Interessen. Politische und ökonomische Motive haben für sich vielleicht den Vorteil, zuverlässiger zu sein als eine Wiedergutmachung aus Betroffenheit. Die Tatsache, daß die Entschädigung von NS-Opfern in Deutschland keine Herzensangelegenheit war und ist,⁸⁸ hat jedoch dazu geführt, daß diejenigen Opfer, die lange Zeit keinen hinreichenden Druck aufbauen konnten, als letzte – und viele von ihnen gar nicht mehr – entschädigt werden. Bei allem Realitätssinn kann man nur den Worten von Ludolf Herbst beipflichten:⁸⁹ Man hätte es sich anders gewünscht.

Christoph J. M. Safferling Zwangsarbeiterentschädigungsgesetz und Grundgesetz

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft«

I. Problemaufriß

Seit etlichen Jahren schwelt nun schon der Streit über die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter. Kurz nach der Herstellung der deutschen Einheit wurden die ersten Klagen bei deutschen Gerichten rechthängig gemacht, zunächst mit der Forderung nach Schadenersatz aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB.¹ In den darauffolgenden Jahren kamen Klagen aus Arbeitsvertrag,² Bereicherungsrecht³ und Deliktsrecht⁴ hinzu. Auch Verwaltungsgerichte wurden mit der Forderung nach Vergütungszahlungen angegangen.⁵ Die undurchsichtige Rechtslage dramatisierte sich mit der Einreichung sogenannter class action-Verfahren vor US-amerikanischen Gerichten.⁶ Die daraufhin einsetzenden Verhandlungen zwischen Opferanwälten, Vertretern der deutschen Industrie sowie den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik gipfelten nach langem und zähem Ringen in dem Gesetz zur

⁸⁸ Siehe den Artikel in der S.Z. vom 16. 10. 2000: »Sollen doch die anderen für die NS-Zwangsarbeiter zahlen«, der die mangelnde Zahlungsmoral deutscher Unternehmen dokumentiert. Die Tatsache, daß die von der Wirtschaft versprochene Summe von 5 Mrd. DM bis zum März 2001 der Stiftung nicht zur Verfügung stand, war für Richter Kram der entscheidende Grund dafür, die Sammelklagen ehemaliger Zwangsarbeiter nicht abzuweisen und hat somit entscheidend zu der bereits erwähnten krisenhaften Zuspitzung der Entschädigungsfrage geführt.

⁸⁹ Herbst (Fn. 22), S. 31.

¹ Vgl. Vorlagebeschlüsse LG Bonn, 2. 7. 1993 – 1 O 134/92, LG Bremen, 3. 12. 1992 – 1 O 2889/90, abgedruckt in: Randelzhofer/Dörr, Entschädigung für Zwangsarbeit?, 1994, 113 ff.; erstinstanzliche Urteile LG Bonn, 5. 11. 1997 – 1 O 134/92 und LG Bremen, 2. 6. 1998 – 1 O 2889/90, abgedruckt in: Barwig/Saathoff/Weyde, Entschädigung für NS-Zwangsarbeit, 1998, 248 ff.; sowie das Berufungsurteil des OLG Köln gegen das LG Bonn, NJW 1999, 1555.

² BAG, NZA 2000, 385 = ArbUR 2000, 228 mit Anm. Seifert.

³ Vgl. Schröder, JURA 1994, 61, 118 (124); Pawlita, ArbUR 1999, 426 (431).

⁴ Z. B. LG München I, 26. 6. 2000 – 22 O 10945/00, den Antrag auf Prozeßkostenhilfe wegen Verjährung (§ 852 BGB) ablehnend.

⁵ Vgl. VGH Münster, NJW 1998, 2302.

⁶ Vgl. Safferling, NJW 2000, 1922; Reinisch, IPRax 2000, 32.