Schriftenreihe
der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
Sondernummer

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte
herausgegeben von Karl Dietrich Bracher und
Hans-Peter Schwarz
Redaktion: Wolfgang Benz und Hermann Graml

R. Oldenbourg Verlag München 1989

Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben
von
Ludolf Herbst und Constantin Goschler

JX/5326/W54/1989

R. Oldenbourg Verlag München 1989

x cl sp.

Walter Schwarz

Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick*

Der Einmaligkeitscharakter der Wiedergutmachung

Die Wiedergutmachung ist praktisch abgeschlossen; sie hat rund vier Jahrzehnte in Anspruch genommen. Sie war nicht ein einzelnes Gesetz, sondern ein komplexes Gesetzeswerk. Sie war das Ergebnis moralischer und politischer Zwänge einerseits und wirtschaftlicher und finanzieller Möglichkeiten andererseits. Sie war ein legislativer Wildwuchs und entbehrt daher der Systematik. Die Gesetzgebung der Wiedergutmachung ist in zwiefacher Weise von eigener Art:

1. Der Gesetzgeber hat hier nicht eine auf Dauer gedachte Rechtsordnung schaffen wollen, sondern, im Gegenteil, ein Gesetz, das sich durch seine Abwicklung selbst überflüssig machen sollte. Diese Funktion der Selbstliquidierung ist von der Justiz, besonders den höchsten Gerichten, nicht immer richtig gewürdigt worden. Rechtssicherheit macht Sinn nur in einem auf Dauer angelegten, den Rechtsverkehr der Zukunft ordnenden Gesetz. Für ein ganz in die Vergangenheit gerichtetes Gesetz gibt dieser Begriff nichts her.

2. Das zweite Merkmal der Wiedergutmachungsgesetze ist ihr experimenteller Charakter. Der Gesetzgeber kannte die Verfolgungswirklichkeit nur sehr unvollkommen, und er konnte sie auch nicht kennen, weil sie ja erst im Laufe der Jahre ans Licht kam. Weiterhin gab und gibt es für diese Gesetzgebung kein Beispiel, weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart. Deshalb mußte der Gesetzgeber eine praktikable Ordnung eigener Art entwerfen, die naturgemäß nicht immer sogleich ins

* Dieser Beitrag ist die Erweiterung eines Vortrags zum gleichen Thema, der am 7.11. 1986 im Rahmen eines Symposiums des Instituts für Zeitgeschichte in München gehalten wurde. Der Kenntnisstand auf dem Gebiet der Wiedergutmachung ist außerhalb eines schrumpfenden Kreises von Praktikern denkbar gering. Einblicke in die Arbeitswelt der Wiedergutmachung sollten vielleicht imstande sein, Interesse zu wecken. Schließlich geht es hier um Probleme, die Einmaligkeitscharakter haben und, so ist zu hoffen, den künftigen Generationen nie wieder zu schaffen machen werden. Die Aufgabe der Wahrung des Rechtsguts, das in rund vier Jahrzehnten erarbeitet worden ist, wird von dem Sammelwerk „Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik" erfüllt, das der Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Verfasser herausgibt. Es umfaßt sieben Bände, von denen sechs erschienen sind. (Vgl. dazu die Gesamtbibliographie am Schluß dieses Bandes.) Aus dieser Quelle wird auch künftig geschöpft werden können, wenn dem interessierten Laien Ausschnitte aus der Wiedergutmachung nahe gebracht werden sollen. Für die Auswahl der hier behandelten Themen ließ sich der Verfasser von dem historischen Wert leiten, den bestimmte Problemlösungen auch für den Betrachter von heute und morgen haben.

Schwarze traf. Daher die Notwendigkeit von vielfachen Gesetzesänderungen, die aber nicht etwa auf eine unzulängliche legislative Technik hindeuten, sondern der Verbesserung und Vervollständigung eines legislativen Experiments dienten. Eine andere Wahl hatte man nicht.

Die Wiedergutmachung ist ein Oberbegriff; die zwei wichtigsten Säulen, auf denen sie ruht, sind einmal die Rückerstattung feststellbarer Vermögensgegenstände und zweitens die Entschädigung für Schäden an der Person. Hinzu kommen eine Reihe von Sonderregelungen.

Die Rückerstattung feststellbarer, zu Unrecht entzogener Vermögensgegenstände

1. Die amerikanische Besatzungsmacht brachte 1945 ein komplettes Gesetzgebungsprogramm für die Rückerstattung feststellbarer Vermögensgegenstände mit, die unter Verfolgungsdruck weggegeben oder weggenommen worden waren. Sie diskutierte dieses Programm über ein Jahr mit den Deutschen in ihrer Zone. Das Ergebnis war 1947 das erste Rückerstattungsgesetz in der Form einer Verordnung der Besatzungsmacht. Es war, wie sich herausstellte, das beste Modell und wurde deshalb von den Briten annähernd übernommen. Die Franzosen produzierten ein völlig unzulängliches Gesetz in ihrer Zone, einigten sich aber mit den Amerikanern und den Briten für Berlin auf das US-Modell[1].

2. Die Weggabe feststellbarer Vermögensgegenstände unter Verfolgungsdruck, genannt die Entziehung, wurde bei den Gruppenverfolgten (Juden) vermutet. Diese Vermutung konnte, zeitlich abgestuft nach den Perioden vor und nach dem Erlaß der Nürnberger Gesetze (1935) vom jeweiligen Besitzer, dem Rückgabepflichtigen widerlegt werden. In der ersten Periode konnte die Entziehungsvermutung durch den Nachweis des Erwerbers widerlegt werden, daß er einen angemessenen Kaufpreis gezahlt habe, und daß der Veräusserer über das Kaufgeld frei habe verfügen können. Bei Unternehmen war die Feststellung der Angemessenheit des Kaufpreises nicht schwierig, da Umsatz und Erträge aus der Zeit vor der Verfolgung einsehbar waren. Der Firmenwert (good will) war zu berücksichtigen. Der Marktwert bei Grundbesitz war ungleich schwieriger zu ermitteln. Der Markt war zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Plätzen durch ein Überangebot von Grundbesitz aus jüdischer Hand verzerrt[2].

3. Die Rückerstattung vollzog sich grundsätzlich in der Form der Naturalrestitution. Der Berechtigte hatte aber die Wahl der Nachzahlung des Unterschieds zwischen dem angemessenen und dem „erlangten" Kaufpreis. Eine unzulängliche gesetzliche Regelung ließ sie zu einer bitteren Enttäuschung werden. Die Währungsreform vom 21. Juni 1948 (Umstellungsgesetz der Militärregierungen) stellte grundsätzlich alle RM-Verbindlichkeiten im Verhältnis von 10:1 in DM um. Dies kürzte den Nachzahlungsanspruch auf ein Zehntel. Zu alledem rechnete eine unverständliche Rechtsprechung den nicht zur freien Verfügung gezahlten Kaufpreis zum „erlangten" Kaufpreis. Der Veräußerer, der den Nachzahlungsanspruch gewählt hatte, wurde um alles gebracht. Die Alliierten hatten die Naturalrestitution im Auge. Eine vernünftige Abwicklung durch Nachzahlung hätte meist den Interessen der Parteien näher gelegen, und sie hätte politisch nicht soviel böses Blut gemacht[3].

4. Bei der Naturalrestitution hatte der Veräußerer Zug um Zug gegen die Übergabe des Grundstücks den Kaufpreis zurückzugewähren, soweit er zu seiner freien Verfügung gelangt war. Außerdem fand eine Gesamtabrechnung statt: er hatte die Aufwendungen für die Ablösung von Grundstücksbelastungen zu erstatten; ihm gebührten die Nettonutzungen; andererseits hatte er nutzbringende Verwendungen zu erstatten. Die Währungsumstellung traf den Anspruch des Erwerbers auf Rückgewähr des Kaufpreises. Hier entbrannte ein jahrelanger Kampf. Die Entwicklung in jedem der Geltungsbereiche der Militärgesetze verlief gesondert. Im Bereich des Gesetzes der US-Zone (USREG) wurde durchgehend 10:1 umgestellt. Im Bereich von Westberlin galt das Gleiche. Die Rechtsgrundlage bildete hier die Verordnung der Alliierten Kommandantura Berlin vom 26. Juli 1949. Im Geltungsbereich des britischen Militärgesetzes Nr. 59 wurde zunächst flexibel umgestellt. Man glaubte, den Umstellungssatz dem Einzelfall anpassen zu können. Dies war eine Illusion. So meinte man, das Schicksal des Kaufgeldes in der Hand des Veräußerers als Maßstab verwenden zu können. Die jüdischen Veräußerer waren sämtlich ausgewandert; sonst hätten sie nicht überlebt. Wie sollte nachgeprüft werden können, welches Schicksal das Kaufgeld gehabt hatte? In den meisten Fällen war es zur Deckung des Lebensunterhalts verwandt worden. Schließlich gelangte man auch hier zum Schlüssel 10:1. Die jahrelange Rechtsunsicherheit ging zu Lasten der Parteien[4].

5. Die britischen Richter am Obersten Rückerstattungsgericht ihrer Zone ließen keine Gelegenheit aus, die Öffentlichkeit durch seltsame Urteile zu reizen. Die Sperrung des Kaufpreises durch die Behörden war nicht immer endgültig. In sehr vielen Fällen wurden Beträge für den Lebensunterhalt freigegeben. Der unbefangene Betrachter hat keinen Zweifel, daß diese Gelder zum frei verfügbaren Kaufpreis gehören und daher der Rückgewähr unterliegen. Nicht so die britischen Richter. Der Gesetzeswortlaut („Hat der Berechtigte *bei der* ungerechtfertigten Entziehung ... die freie Verfügung ... nicht erlangt ...") wurde stur so ausgelegt, als ob es dort hieße „im Zeitpunkt der ... Entziehung". Gegen diese unhaltbare Rechtsprechung liefen die deutschen Gerichte jahrelang Sturm. Die Briten schrieben: „where equity lies in such cases, is a matter of some nicety; we are not prepared to subscribe glibly to the

[1] Vgl. Gesetz Nr. 59 der US-Militärregierung vom 10. 11. 1947 (USREG), Amtsblatt der amerikanischen Militärregierung, Ausg. G, Nov. 1947, S. 1; Gesetz Nr. 59 der Britischen Militärregierung v. 12. 5. 1949 (BrREG) über die Rückerstattung feststellbarer Vermögensgegenstände an Opfer der nationalsozialistischen Unterdrückungsmaßnahmen, Verordnungsblatt für die Britische Zone, Nr. 26, 28. 5. 1949, S. 152 ff.; Verordnung Nr. 120 der Französischen Militärregierung über die Rückerstattung geraubter Vermögensgegenstände (VO 120) v. 10. 11. 1947, Amtsblatt der Französischen Militärregierung Nr. 119, S. 1219 ff.; Rückerstattungsanordnung 49/180 der Alliierten Kommandantura v. 26. 7. 1949, Berliner Verordnungsblatt I, S. 221 ff.; ausführliche Darstellung in: Walter Schwarz, Rückerstattung nach den Gesetzen der alliierten Mächte, München 1974 (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, hrsg. v. Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz).

[2] Vgl. Art. 3, USREG.

[3] Vgl. Art. 16, USREG; Schwarz, Rückerstattung, S. 177 ff.

[4] Vgl. Art. 44 ff., USREG; Schwarz, Rückerstattung, S. 220 ff., 230 ff.

view that there is even a moral obligation to repay in such cases"[5]. Deutsche Gerichte, meinten sie, seien gewohnt, dem Wortlaut der Gesetze weniger Respekt zu erweisen; sie pflegten ihnen ihre eigenen Begriffe von Treu und Glauben zugrunde zu legen: „but these are somewhat malleable terms which we consider cannot be imported into Law 59 in derogation from its express wording." Und schließlich der letzte Hieb: „würde das deutsche Gericht ... von der bestrafenden Wirkung des Gesetzes ... sowie von der Absicht des Gesetzes sprechen, Härten hervorzurufen, so würde es ins Schwarze treffen. Das Gesetz ist eine drakonische Maßnahme und als nichts anderes anzusehen."[6] Hier war alles falsch gelaufen. Die Wortauslegung des Gesetzes war offensichtlich unhaltbar. Die Belehrung der deutschen Richter über die angelsächsische Rechtsmentalität war überflüssig und auch falsch, denn das englische Richterrecht ist mit den Grundsätzen der equity errichtet worden; und die Bezeichnung der Rückerstattungsgesetze als drakonische Maßnahme war eine völlige Verkennung des Zwecks dieser Gesetze: Unrecht sollte wiedergutgemacht werden. Härten waren, wo immer möglich, zu vermeiden.

Den Anlaß zu den meisten Härten hatten die Alliierten Regierungen selbst geschaffen: sie hätten bei der Währungsumstellung deren Folgen im Bereich der Rückerstattung bedenken müssen. Die Pflichtigen wurden zu Geldwertbesitzern; die Berechtigten wurden zu Sachwertbesitzern. Dies war für die Pflichtigen ein harter Verlust. Nicht alle von ihnen waren Ausbeuter der Not der Juden gewesen. Es gab nicht wenige Fälle der Hilfe. Die Zweit- und Dritterwerber waren moralisch überhaupt nicht angreifbar. Die volle Last der Währungsreform den Pflichtigen aufzubürden war ungerecht. Es war zudem ein schwerer legislativer Fehler, weil die Mehrzahl der Streitfragen darin ihren Grund hatte. Die Gerichte waren überfordert. Die Rechtsunsicherheit war groß. Und die politische Wirkung war denkbar unerfreulich. Jahrelang wurde politisch gegen die Rückerstattung in den Parlamenten Sturm gelaufen.

Wie so oft, halfen sich hier viele der Parteien selbst: sie verglichen sich. Den gerichtlichen Instanzen war eine Schiedsinstanz vorgeschaltet. Hier wurden rund 70 Prozent aller Verfahren verglichen. Weitere 25 Prozent endeten in der ersten Instanz durch Urteil oder Vergleich. Das Aufgebot an Scharfsinn in den Urteilen der Gerichte und in den Schriftsätzen der Parteien war oft bewundernswert. Aber niemand wollte dies haben: Schluß mit dem Rechtsstreit und eine klare Rechtslage waren gewollt. Diese Lösung war auch politisch erwünscht. Es sollte nicht allzuviel böses Blut entstehen[7].

6. Allen Gesetzgebern der Rückerstattung war klar, daß in nicht wenigen Fällen der Erwerber von lauteren Motiven beseelt war. Deshalb war in allen Gesetzen vorgesehen, daß die Rückerstattung entfalle, wenn der Erwerber die Vermögensinteressen des Veräußerers „in besonderer Weise und mit wesentlichem Erfolg, insbesondere durch Mitwirkung bei einer Vermögensübertragung ins Ausland oder durch ähnliche Maßnahmen wahrgenommen hat."[8] Ganz gewiß war dies ein Grund zum Ausschluß

[5] Entscheidung des Obersten Rückerstattungsgerichts für die Britische Zone, Board of Review (BOR), Herford, v. 17.4. 1952, BOR 51/312, vgl. Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht (RzW) 3 (1952), S. 185.
[6] Ebenso Board of Review, Herford, v. 29.11. 1952, BOR 52/354, vgl. RzW 4 (1953), S. 49 ff.
[7] Vgl. Schwarz, Rückerstattung, S. 354 ff.
[8] Art. 4, USREG; vgl. dazu Schwarz, Rückerstattung, S. 107 ff.

der Rückerstattung, aber ebenso gewiß nicht der einzige. Er erwies sich als notwendig, diesem Tatbestand den Charakter der Beispielhaftigkeit zu verleihen. Es galt, die Berufung auf Treu und Glauben (exceptio doli) für das Recht der Rückerstattung durchzusetzen, obwohl sie an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt wird. Da gab es z. B. die Tarnungsfälle: der Veräußerer hatte verschwiegen, daß er Verfolgter war. War er verpflichtet, dies zu offenbaren? Hatte der Erwerber nicht danach gefragt, wäre dies zu verneinen. Bei ausdrücklichem Verlangen, den Status zu offenbaren, wäre eine verneinende Antwort als arglistige Täuschung anzusehen. Ohne eine gezielte Frage verneinte das Oberste Gericht im Bereich des amerikanischen Militärgesetzes Nr. 59 in einem Fall aus der Spätzeit (1939) die freiwillige Offenbarungspflicht: es hätte ein Übermaß an menschlicher Haltung erfordert, etwas zu tun, was mit Sicherheit schreckliche Folgen gehabt hätte[9]. In einem Fall von barer Unanständigkeit versagte ein Landgericht dem verfolgten Veräußerer die Rückerstattung eines Ackers, den der Pächter nur bezahlen konnte, indem er sein gesamtes Vieh verkaufte[10].

Eine eigene Gruppe waren die Fälle des Verzichts: der Veräußerer blieb untätig oder erklärte ausdrücklich, er wolle von seinem Recht keinen Gebrauch machen. Er ahnte nicht, was er damit in Bewegung setzte: Nicht geltendgemachte Ansprüche wurden als versäumte Ansprüche angesehen, die automatisch auf eine dafür geschaffene Organisation übergingen.

7. Die Schaffung jüdischer Nachfolge-Organisationen war offensichtlich notwendig. Der Vernichtungsfeldzug des Dritten Reichs hatte in sehr vielen Fällen ganze Familien ausgerottet. Viele von den Umgekommenen besaßen Vermögen im Bereich der Rückerstattungsgesetze. Ohne eine gesetzliche Regelung wäre in den Fällen totaler Erblosigkeit der jeweilige Landesfiskus Erbe geworden. Dies war natürlich unannehmbar. Daher die Schaffung einer Organisation, deren Aufgabe es war, das erblose rückerstattungspflichtige Vermögen zu identifizieren, die Ansprüche zu realisieren und den Erlös den jüdischen Organisationen für caritative Zwecke zur Verfügung zu stellen. Die Fälle der Säumigkeit wurden den Fällen der Erblosigkeit gleichgestellt, weil man davon ausging, daß entfernte, in der ganzen Welt verstreute Erben aus Unkenntnis die Frist versäumen würden. Es gab in jeder der drei westlichen Besatzungszonen und in Westberlin eine Nachfolge-Organisation. Sie haben mit viel Erfolg ihre Aufgaben wahrgenommen. Ihr Arbeitsgebiet waren Grundbesitz, Betriebe, Bankkonten und -depots, Kunstwerke und Schmuck. Sie nahmen sich auch des Vermögens der aufgelösten jüdischen Gemeinden und Körperschaften an und betrieben die notwendigen Verfahren. Nach einigen Jahren verkauften sie die noch nicht realisierten Ansprüche und das noch nicht realisierte Vermögen an die deutschen Länder. Dadurch gerieten die Länder in die wenig angenehme Lage, in den noch schwebenden Rückerstattungsverfahren ihren Landsleuten gegenüber als Rückerstattungsgläubiger auftreten zu müssen. Die Nachfolge-Organisationen haben rund 350 Millionen DM an ihre Auftraggeber ausgeschüttet. Der Wert aller Rückerstattungsansprüche wird auf rund 3,5 Milliarden DM geschätzt. Der Anteil von 10 Prozent bezeugt die vorzügliche Arbeit der Nachfolge-Organisationen.

[9] Entscheidung des Obersten Rückerstattungsgerichts für die amerikanische Zone, Court of Restitution Appeals (CORA) v. 18.12. 1956, siehe bei Schwarz, Rückerstattung, S. 110.
[10] Entscheidung der Wiedergutmachungskammer Regensburg v. 19.11. 1949, II WK-V-34/49.

Meldete sich ein säumiger Berechtigter, so konnte er im Billigkeitsverfahren das von der Organisation Erstrittene gegen Erstattung der Kosten übernehmen. Nur die Fälle, in denen der Berechtigte gar nichts haben wollte, waren schwierig. Der Verzicht des Veräußerers mußte frist- und formgerecht erklärt werden. Viele hatten kein Verständnis für diese formale Regelung und waren empört, als die Nachfolge-Organisation trotz ihres Widerspruchs die gesetzlichen Rechte wahrnahm. Einer von ihnen schrieb, er würde sich schämen, Ansprüche zu stellen, da der Erwerber ein wirklich guter, alter Judenfreund war. In einem Urteil aus dem Jahre 1951 ignorierte dies das Oberste Gericht im Bereich des amerikanischen Militärgesetzes Nr. 59 mit der bequemen Begründung, das Gesetz sei unverrückbar. Das Land Bayern durfte diesen häßlichen Rechsstreit führen. Der Finanzminister meinte, er sei über diesen Vermögenszuwachs nicht glücklich. Im Jahre 1957 hatte sich die Einstellung dieses Gerichts geändert: hier hatte ein Unternehmer den Betrieb an drei langjährige Angestellte verkauft, um ihre Altersversorgung sicherzustellen; er hatte ihnen dies lange vor 1933 versprochen. Das Land Bayern wandte umsonst Frist- und Formmängel des Verzichts ein. Immerhin hatte es Jahre gedauert, bis das Oberste Gericht die Berufung auf Treu und Glauben trotz formaler Mängel zuließ[11]. Es ist in der Tat eine der allerschwierigsten Aufgaben des Richters, entgegen dem Wortlaut des Gesetzes in einer Konfliktsituation gegen das geschriebene Gesetz und für das ungeschriebene Gesetz zu entscheiden.

8. Als Entziehung galt entweder Weggabe durch Rechtsgeschäft oder Wegnahme durch Staatsakt. Dem stand der Mißbrauch eines Staatsaktes gleich. Die Zwangsversteigerung von Grundbesitz war rechtmäßig, wenn rechtmäßig eingegangene Verbindlichkeiten eingetrieben wurden. Die Zwangsversteigerung wegen ungesetzlicher Sonderabgaben (Reichsfluchtsteuer, Judenvermögensabgabe) war ein Mißbrauch[12]. Mißbrauch aber war es auch, wenn der betreibende Gläubiger, der Ersteigerer und der Staat sich zusammengetan hatten, um ein Meistgebot weit unterhalb des Verkehrswerts zu manipulieren und angesichts des Unterschieds zwischen Zuschlagspreis und Verkehrswert dem Staat einen hohen „Arisierungsgewinn" entstehen zu lassen. Mit diesem Arisierungsgewinn beteiligten die beiden anderen Mitspieler den Staat am Geschäft und sicherten sich so das Wohlwollen der Beamten bei künftigen Entscheidungen[13]. Mißbrauch lag auch vor, wenn ein Zinsrückstand von wenigen Monaten trotz offensichtlicher Sanierungsmöglichkeit zum Anlaß genommen wurde, die Zwangsversteigerung einzuleiten. Zweifelhaft waren die Fälle, in denen der jüdische Eigentümer das Grundstück vorsätzlich preisgab, weil er es voll belastet hatte, um mit diesen Mitteln seine Auswanderung zu finanzieren. Der loyale Erwerber hatte mit diesen Vorgängen nichts zu tun. Wer bewußt sein Grundstück opferte, um andere, ihm wichtigere Vorteile zu erlangen, wird kaum die von ihm in Kauf genommene Versteigerung als Mißbrauch bezeichnen können. Ein eindeutiger Mißbrauch eines

[11] Vgl. Ernest H. Weismann, Die Nachfolge-Organisationen, in: Friedrich Biella usw., Das Bundesrückerstattungsgesetz, München 1981, (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, hrsg. v. Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz), S. 725 ff.

[12] Vgl. Schwarz, Rückerstattung, S. 153 ff.

[13] Entscheidung des Obersten Rückerstattungsgerichts für die amerikanische Zone (ORG), Nürnberg, v. 12. 12. 1956, ORG/III/569, vgl. RzW 8 (1957), S. 97.

Staatsaktes lag vor, wenn eine angebliche Gläubigerin eines Anwalts nach dessen Auswanderung gegen ihn ein Versäumnisurteil erwirkte, und mit diesem Urteil dessen Schmuck an sich brachte, den er nach seiner Flucht aus Paris in einer dortigen Bank hatte zurücklassen müssen.

9. Die deutschen Richter haben ihre Aufgabe, ein völlig neues Recht anzuwenden, mit großem Erfolg bewältigt. Es gab Entscheidungen von Oberlandesgerichten, deren Niveau das der Obersten Gerichte überstieg. In dem Bereich des britischen Militärgesetzes Nr. 59 haben sie sich mit ihrer langjährigen Fronde gegen ihr Oberstes Gericht in die deutsche Rechtsgeschichte eingeschrieben. Die Obersten Gerichte waren ursprünglich nur mit Richtern aus den Ländern der Alliierten besetzt. Das Oberste Gericht für Berlin hatte von Anfang an hälftig Alliierte und hälftig deutsche Richter, unter einem neutralen Vorsitzenden. So wurde ab 1955 bei den anderen Gerichten auch verfahren. Diese Zusammensetzung lag ganz offensichtlich im Interesse der Sache. Die Unterschiede zwischen der kontinentalen und der angelsächsischen Rechtsmentalität waren sehr groß. Besonders gravierend wirkte sich dies in der Periode vor der Beiziehung deutscher Richter aus, als die angelsächsischen Richter die Unterschiede ihres Rechtssystems zum kontinentalen erst kennen lernen mußten. Trotzdem war es bewundernswert, mit welchem Einfühlungsvermögen sie das deutsche Recht zu bewältigen suchten. Daran ändert nichts, daß in Einzelfällen unüberbrückbare Gegensätze auftraten. Die trockene Gemessenheit des Stils der Briten wandelte sich bei den Amerikanern in saftige Drastik und hemdsärmelige Offenheit. Einer dieser Richter wollte die absolute Nutzlosigkeit eines Gebäudes dartun, das der Erwerber auf dem rückerstattungspflichtigen Grundstück während seiner Besitzzeit erstellt hatte, und dessen Nutzen für den Veräußerer er nachweisen mußte: es nutze ihm soviel, wie die dreimalige tägliche Fütterung aller Fische des Ozeans mit Bretzeln[14]. Die Franzosen waren der kontinentalen Rechtsmentalität verhaftet, aber ihre Urteile unterschieden sich in der Form von den deutschen Entscheidungen. Ein französischer Richter am Obersten Gericht der französischen Zone schrieb: „Gewiß besitzt das deutsche Urteil nicht die stilistische Schönheit des französischen; es ist aber bedeutend wirkungsvoller, da es, wenn auch manchmal schwerfällig in der Form, eine Frage erschöpfend behandelt; in der französischen Gerichtspraxis bedürfte es hierzu mehrerer Entscheidungen. Durch seine übermäßig gekürzte und zusammengedrängte Begründung wird das französische Urteil elliptisch; durch das Übermaß von Erörterungen führt das deutsche Urteil manchmal zu Unklarheiten."[15]

Das Deutsche Reich als Entzieher von feststellbaren Gegenständen innerhalb und außerhalb Deutschlands

1. Das Deutsche Reich war der größte aller Entzieher. Während die individuelle Rückerstattung sich auf noch vorhandene Grundstücke und Betriebe beschränkte, spielten bei den Raubzügen des Deutschen Reichs in Deutschland und später in Europa vor allem bewegliche Gegenstände eine Rolle: Wertpapiere, Gold, Silber,

[14] Entscheidung des Court of Restitution Appeals v. 22. 4. 1953, IV, 236 (238), siehe bei Schwarz, Rückerstattung, S. 246.

[15] Siehe bei Schwarz, Rückerstattung, S. 322.

Edelsteine, Schmuck, Kunstgegenstände. Das meiste davon war nach dem Zusammenbruch nicht mehr vorhanden oder greifbar. Für den schuldhaften Verlust haftete das Reich auf Schadensersatz in Geld im Verhältnis von eins zu eins. An die Stelle der rechtlichen Fiktion „Deutsches Reich" in den Rückerstattungsgesetzen trat im Bundesrückerstattungsgesetz (1957)[16] die Bundesrepublik Deutschland als Schuldner ein. Die Beute des Reiches im Ausland führte dann zum Schadensersatz, wenn die entzogenen Gegenstände nachweislich in den Geltungsbereich der Rückerstattungsgesetze, also in das Gebiet der Bundesrepublik oder Westberlins gelangt oder verbracht worden waren. Die Raubaktionen des Reiches während des Krieges in den besetzten Gebieten waren sorgfältig geplant und wurden exakt durchgeführt. In Frankreich, Belgien und den Niederlanden konnte der Weg des Beuteguts – meist Hausrat, Wertpapiere, Edelmetall und Kunstgegenstände – in der Regel einwandfrei bis in das Bundesgebiet nachgezeichnet werden. Durch Absprache zwischen der Bundesrepublik und den beteiligten Regierungen gelang es, viele zehntausende von Ansprüchen in kurzer Zeit in einem summarischen Verfahren zu klären und zu befriedigen, wobei die Bewertung einzelner Gegenstände nach Arten pauschalisiert wurde. Alle Beteiligten waren zufrieden, denn sie kamen schnell zu ihrem Geld.

2. Sehr viel schwieriger war die Nachzeichnung des Weges, den das Beutegut in Osteuropa genommen hatte. Immerhin gab es auch dort bestimmte geplante Beuteaktionen, die in bestimmten Gebieten, zu bestimmten Zeiten und für bestimmte Gegenstände durchgeführt worden waren und mit der Verbringung der Beute in das Bundesgebiet endeten. Für diese abgrenzbaren Tatbestände wurde eine gesetzliche Vermutung eingeführt[17]. Jenseits dieser Vermutungsbereiche gab es ungezählte Entziehungen und ungezählte Versuche, sie zu beweisen. Die meisten Versuche scheiterten an der Beweisnot. Im Bereich des Ostblocks waren dokumentarische Beweismittel kaum zu erlangen; die Behörden waren nicht kooperativ; Zeugen konnten nicht gerichtlich vernommen werden. Offizielle Rechtshilfe wurde verweigert. Der Zufall spielte eine große Rolle. Bei unmittelbaren Besuchen im Ostblock gelang es mitunter, wertvolles Material privat zu beschaffen. Die Versuchung zur Manipulation von Beweismitteln war sehr groß. Die nachweislich entzogenen und verbrachten Gegenstände wurden im Verhältnis von eins zu eins entschädigt. Oft wurde mit gekauften Zeugen gearbeitet. Die Wegnahme und Verbringung einer international berühmten Gemäldesammlung aus Budapest nach der Bundesrepublik war so überzeugend mit einschlägigen Aussagen ausgestattet worden, daß ein Gericht dem Vertreter des Deutschen Reichs riet, einen Millionenvergleich abzuschließen, wenn er nicht riskieren wolle, in das Mehrfache dieser Summe verurteilt zu werden. Die Sache flog auf, als der Hauptzeuge als gekauft entlarvt wurde. Die Phantasie der Antragsteller war mitunter eindrucksvoll. Es ging einmal um das sehr wertvolle Lager einer jüdischen Fabrik in Polen, das angeblich in einem deutschen Güterzug unter Militärbegleitung in das Gebiet der Bundesrepublik verbracht worden war. Es wurde eine Zeitungsanzeige vorgewiesen, in der unter Angabe des Abfahrtsorts und der Zugnummer nach dem Begleiter des Transports gefragt wurde. Dieser hatte sich auch prompt gemeldet und sagte wunschgemäß aus. Leider erwies sich die Zeitungsanzeige als nicht ernsthaft gewollt; sie sollte lediglich den Auftritt des Zugbegleiters glaubhaft machen. Dieser Zeuge war gekauft.

[16] Siehe Bundesgesetz zur Regelung der rückerstattlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reichs und gleichgestellter Rechtsträger (BRüG), v. 19.7. 1957, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S.734ff.

[17] Erste Verordnung zur Durchführung des BRüG v. 14.5. 1965, BGBl. III, S.420ff.; vgl. Wirth, Entziehung von Sachvermögen außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesentschädigungsgesetzes, in: Biella usw., Rückerstattungsgesetz, S.233.

Die Geschädigten, die ihre Ansprüche gegen das Reich nicht rechtzeitig angemeldet hatten, wurden nicht ausgeschlossen. Für sie wurde ein Härtefonds von 400 Millionen DM geschaffen, der in Anlehnung an die gesetzlichen Vermutungen angemessene Beihilfen vorsah.

Die individuelle Rückerstattung hat, so schätzt man, einen Umfang von 3 bis 3,5 Milliarden DM gehabt. Sie war am Ende der sechziger Jahre beendet. Die Zahlungen nach dem Bundesrückerstattungsgesetz (Ansprüche gegen das Deutsche Reich) haben bis jetzt rund 4 Milliarden DM erreicht[18].

Grundsätzliches zur Entschädigung

1. Verglichen mit der Rückerstattung, ist die Entschädigung von ursprünglich geringen Ausmaßen zu einer gigantischen Größe gewachsen: Sie hat bis jetzt 80 Prozent sämtlicher Geldmittel der Wiedergutmachung beansprucht, und das sind bis heute rund 60 Milliarden DM. Man schätzt ihren endgültigen Umfang um das Jahr 2000 oder noch darüber hinaus mit rund 75 Milliarden DM.

Die Entschädigung begann in der Form spontaner Fürsorge und entwickelte sich rasch zu landesgesetzlichen Regelungen; das bei weitem umfassendste und beste Entschädigungsgesetz war wiederum das der US-Zone. Im Bonner Überleitungsvertrag, der das Besatzungsstatut ablöste, und im Protokoll Nr. 2 zu den Haager Vereinbarungen mit Israel von 1952 wurde die Regelung des Entschädigungsgesetzes in der amerikanischen Zone festgeschrieben. Die erste bundesgesetzliche Regelung war das übereilt hergestellte Bundesergänzungsgesetz von 1953, dem bald das gut durchgearbeitete Bundesentschädigungsgesetz von 1956 (kurz: BEG) folgte. 1965 wurde die bestehende Gesetzgebung durch ein Schlußgesetz zum Teil weitgehend verbessert[19].

2. Der Kreis der entschädigungsberechtigten Verfolgten mußte notwendig eingegrenzt werden. Man einigte sich auf ein subjektiv-persönliches Territorialitätsprinzip: der Verfolgte mußte zu bestimmten Zeitpunkten in bestimmten räumlichen Beziehungen zu einem Land der Bundesrepublik gestanden haben. Die Regelung war sehr kompliziert. Der wichtigste Stichtag war der 31. Dezember 1952: zu diesem Zeitpunkt mußte der Verfolgte seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Geltungsbereich des Bundesentschädigungsgesetzes (Bundesrepublik oder Westberlin) haben, oder vor seinem Tode oder vor seiner Auswanderung gehabt haben, oder er mußte in den Geltungsbereich des Bundesentschädigungsgesetzes nach dem Stichtag übergesiedelt sein, wobei sein letzter Wohnsitz im früheren Reichsgebiet nach dem Stande

[18] Vgl. Schwarz, Rückerstattung, S.345ff.; Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen v. 31.10. 1986, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/6287.

[19] Siehe Bundesergänzungsgesetz (BErG) v. 18.9. 1953, BGBl. I, S.387ff.; Bundesentschädigungsgesetz (BEG) v. 29.6. 1956, BGBl. I, S.559ff.; Bundesentschädigungs-Schlußgesetz (BEG-SG) v. 14.9. 1965, BGBl. I, S.1315ff.

vom 31. Dezember 1937 gelegen war. Das Gleiche galt für den früheren Wohnsitz in der Freien Stadt Danzig. War der Verfolgte außerhalb des Geltungsbereichs gestorben, so galt seine Witwe, wenn sie von der Verfolgung mitbetroffen war, nach ihrer Übersiedlung in den Geltungsbereich als Berechtigte. Besondere Vorschriften galten für die sogenannten Heimkehrer, die Sowjetzonenflüchtlinge und die früheren Insassen der von den Alliierten errichteten Läger für „Displaced Persons"[20].

Der entscheidende Schritt in dieser notwendig kasuistischen Regelung war die Einbeziehung der Verfolgten aus der DDR. Dies war der konkrete Ausdruck des politischen Willens der Bundesrepublik, das ganze Deutschland zu vertreten. In der DDR gab es keine Wiedergutmachung, mit Ausnahme eines „Ehrensolds" für dort ansässige Verfolgte. Die Bundesrepublik hat freiwillig einen großen Teil der Entschädigungslast der DDR als eigene Bürde übernommen.

3. Das Prinzip der örtlichen Bezogenheit mußte aber zwei Ausnahmen dulden. Die Verfolgten mit Wohnsitz in anderen Ländern werden vom Völkerrecht auf Ansprüche gegen ihre eigene Regierung verwiesen. Die Bundesrepublik hat elf betroffene europäische Regierungen mit insgesamt 1 Milliarde DM bei der Abfindung der Ansprüche dieser Verfolgten unterstützt[21]. Aber die Staatenlosen und die politischen Flüchtlinge hatten keinen Staat, an den sie sich hätten wenden können; deshalb mußten sie in das BEG einbezogen werden. Eine zweite Gruppe ohne örtliche Beziehung waren die aus ihrer ausländischen Heimat vertriebenen und außerdem verfolgten Volksdeutschen, die dem „deutschen Sprach- und Kulturkreis" angehörten. Diese Formel hat ungeahnte und schreckliche Folgen gehabt[22].

4. Die Verfolgungsgründe waren umfassend: rassische, religiöse oder weltanschauliche Verfolgung, politische Gegnerschaft sowie individueller Widerstand gegen die „Mißachtung der Menschenwürde oder das ... auch im Kriege nicht gerechtfertigte Vernichten von Menschenleben", ferner die Hinterbliebenen von verstorbenen Verfolgten, die nahen Angehörigen eines Verfolgten und irrtümlich Verfolgte[23].

Der Gesetzeskörper des BEG wird von zahlreichen Durchführungsverordnungen[24] flankiert, die den notwendig abstrakt formulierten Gesetzestext interpretieren und zum Teil außerordentlich detaillierte Regelungen enthalten, die das freie Ermessen der Verwaltung im Interesse der Gleichmäßigkeit der Leistungsfestsetzung einschränken. Das BEG wird von den Ländern ausgeführt; die Entschädigungslast wird – mit Ausnahme des Landes Berlin – zwischen Bund und Ländern hälftig verteilt[25].

[20] Vgl. § 4, BEG.

[21] Vgl. Ernst Féaux de la Croix u. Helmut Rumpf: Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt, München 1985 (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz), S. 211 ff.

[22] Vgl. §§ 150, 160 ff., BEG.

[23] Vgl. § 1, BEG.

[24] Vgl. Erste Durchführungsverordnung zum Bundesentschädigungsgesetz (1. DV-BEG) v. 13. 4. 1966, in: BGBl. I, 1966, S. 292 ff.; Zweite Durchführungsverordnung zum Bundesentschädigungsgesetz (2. DV-BEG) v. 31. 3. 1966, in: BGBl. I, 1966, S. 285 ff.; Dritte Durchführungsverordnung zum Bundesentschädigungsgesetz (3. DV-BEG) vom 28. 4. 1966, in: BGBl. I, 1966, S. 300 ff.

[25] Vgl. § 172 ff., BEG.

Die Schädigungsarten

Die Entschädigungsleistung ist in Schadenskategorien aufgeteilt: Schaden an Leben, an Körper und Gesundheit, an Freiheit, an Eigentum und Vermögen (insbesondere Zahlung von Sonderabgaben), Schaden im beruflichen und im wirtschaftlichen Fortkommen. Unter diesen Gruppen ragen zwei heraus: die Gesundheitsschäden und die Berufsschäden[26]. Sie umfassen zusammen annähernd die Hälfte aller Ansprüche.

1. Der Schaden am Leben konnte problemlos abgewickelt werden. Er war gegeben, wenn der Verfolgte getötet oder in den Tod getrieben worden war, oder wenn der Verfolgte im Lager oder während einer Freiheitsentziehung oder innerhalb von acht Monaten danach gestorben war. Hier wurde der Kausalzusammenhang zwischen Verfolgung und Tod vermutet[27].

Der Schaden an Freiheit umfaßte nicht nur die Freiheitsentziehung durch Organe des Dritten Reichs, sondern auch durch dessen Satelliten. Maßgebend war, ob und wann der vom Reich abhängige Staat zu den Maßnahmen der Freiheitsentziehung veranlaßt worden war. Nach jahrelangen zeitgeschichtlichen Forschungen, mit denen die Justiz überfordert war, entschloß man sich, ein bestimmtes Datum als Beginn der Periode der „Veranlassung" anzusehen[28].

Der gesetzliche Anspruch umfaßte auch Freiheitsbeschränkungen wie etwa das Tragen des Judensterns oder das Leben in der Illegalität unter menschenunwürdigen Bedingungen. Dies wurde vermutet, wenn der Verfolgte unter falschem Namen gelebt hatte. Diese erst 1965 eingefügte Vorschrift hatte eine Vorgeschichte. Man sollte annehmen, daß Leben unter falschem Namen stets menschenunwürdig ist. So jedenfalls dachte der Wiedergutmachungsausschuß des Bundestags für das Bundesentschädigungsgesetz 1956. Erstaunlicherweise war der Bundesgerichtshof während vieler Jahre anderer Ansicht: er meinte, das Leben in der Illegalität sei als solches nicht menschenunwürdig, denn sonst hätte der Gesetzgeber die Worte „unter menschenunwürdigen Bedingungen" nicht hinzugefügt. Es müßten vielmehr weitere Umstände hinzutreten, die das Leben des Verfolgten auf das eines Häftlings herabdrückten. Daß Leben unter falschem Namen stets menschenunwürdig ist, vermochte der Bundesgerichtshof nicht einzusehen. Der Gesetzgeber des Bundesentschädigungs-Schlußgesetzes (BEG-SG) mußte ihn eines Besseren belehren[29]. Die Länder hatten in dieser Frage dem Bundesgerichtshof die Gefolgschaft versagt. Dies hatten sie auch in einer Reihe anderer Streitfragen getan und ihre Entschlossenheit, dem Bundesgerichtshof nicht zu folgen, in einer berühmt gewordenen Ländervereinbarung von 1959 niedergelegt. Dies war die Sternstunde der so oft und sehr zu Unrecht unterschätzten Verwaltung.

[26] Vgl. § 28 ff., § 65 ff., BEG.

[27] Vgl. § 15 ff., BEG.

[28] Vgl. § 43 ff., BEG; Heinz Klee, Die besonderen Gruppen von Verfolgten, in: Hans Giessler usw., Das Bundesentschädigungsgesetz. Zweiter Teil (§§ 51 bis 171 BEG), München 1983 (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz), S. 450 ff.

[29] Vgl. Klee, Der Härteausgleich nach § 165 BEG, in, Giessler usw., Das Bundesentschädigungsgesetz. Zweiter Teil, S. 457 ff.

Ängstlichkeit, mangelnder Mut zur Sinninterpretation angesichts eines notwendig unvollkommenen, weil experimentellen Gesetzes und Unsicherheit angesichts des Fehlens jeglicher Vorbilder charakterisieren die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in den fünfziger Jahren. Dieses Bild hat sich später entscheidend geändert. In den sechziger und siebziger Jahren hat die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs höchst eindrucksvolle Proben von Verständnis und schöpferischer Phantasie geliefert.

2. Im Vordergrund des Gesundheitsschadens stand der Nachweis der Wahrscheinlichkeit des Ursachenzusammenhangs (Kausalität) zwischen Verfolgung und Leiden. Bei Bejahung der Kausalität war die verfolgungsbedingte Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) festzusetzen. Hier gab es die magische Grenze von 25 Prozent, die erreicht sein mußte, wenn eine Rente zugesprochen werden sollte. Dabei kam der ärztliche Gutachter oft in die wenig angenehme Situation, durch eine entsprechende Bemessung der Minderung der Erwerbsfähigkeit Schicksal spielen zu müssen. Die Höhe der Rente richtete sich nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Verfolgten und natürlich auch nach der Höhe der Minderung der Erwerbsfähigkeit.

Der Gesetzgeber überließ nicht alles den Medizinern. Er legte in einer Durchführungsverordnung fest, was unter einer Verschlimmerung früherer Leiden, und was unter anlagebedingten Leiden zu verstehen sei. Eine Verschlimmerung lag vor, wenn sich der Krankheitswert eines früheren Leidens durch die Verfolgung erhöht hatte. Das Wort „Krankheitswert" führte zu einem Grundsatzstreit zwischen Medizinern und Juristen. Die Mediziner verstehen darunter jegliche Abweichung von der Norm. Der Bundesgerichtshof hielt die Abweichung von der Norm für unerheblich und stellte auf die Leistungsfähigkeit ab. Eine Abweichung von der Norm, die niemals die Leistungsfähigkeit des Verfolgten beeinträchtigt habe, könne keinen Krankheitswert besessen haben. Ein solches früheres Leiden ohne Krankheitswert könne sich nicht verschlimmert haben. Es sei vielmehr ein neues Leiden festzustellen. Dies machte einen großen Unterschied bei der Festsetzung der Entschädigung: bei der Verschlimmerung eines früheren Leidens, bei der sich die Verlaufsrichtung des Leidens nicht geändert hatte, wurde nur die Verschlimmerung ärztlich bewertet; bei einem neuen Leiden wurde die gesamte Krankheit bewertet. Der Bundesgerichtshof ging davon aus, daß der Durchschnittsmensch den Krankheitswert nicht nach den Laborbefunden mißt, sondern nach der Beeinträchtigung seiner Arbeitskraft[30].

Die für die medizinische Beurteilung erheblichen Tatsachen und Daten der Verfolgungsgeschichte sind erst allmählich und oft sogar erst in den siebziger Jahren zur Kenntnis der Mediziner gelangt. Dies blieb auf die wissenschaftliche Meinungsbildung nicht ohne Einfluß. Insbesondere auf dem Gebiet der psychiatrischen Leiden kam es zu grundsätzlichen Neubewertungen. Hier wurde eine „Angleichung" der älteren an die modernen Ansichten notwendig, die sich auch in den darauf basierenden Entscheidungen ausdrückte. Im Bundesentschädigungs-Schlußgesetz (BEG-SG) wurde eine totale Kontrolle aller medizinischen Gutachten geschaffen. Wo ein

[30] Vgl. Karl Weiss, Schaden an Körper oder Gesundheit aus rechtlicher Sicht, in: Walter Brunn usw., Das Bundesentschädigungsgesetz. Erster Teil (§§ 1 bis 50 BEG). München 1981 (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz), S. 256 ff.

Anspruch aus medizinischen Gründen in vollem Umfang abgewiesen worden war, mußte auf Antrag neu entschieden werden.

3. Das zweite Herzstück der Entschädigung ist der Berufsschaden[31]. Die Entschädigung des Berufsschadens beruht auf einer Pauschalisierung, denn es liegt offen zu Tage, daß nicht jeder einzelne Lebenslauf nachgezeichnet und individuell entschädigt werden kann. Als Maßstab der Pauschalisierung wurde der Bundesbeamte gewählt. An seinen in vier Gruppen gestaffelten Bezügen wird gemessen, in welche von diesen Gruppen der Verfolgte aufgrund seines Einkommens vor der Verfolgung einzureihen ist; wann der Berufsschaden eingetreten ist, und wann dieser Schadenszeitraum endete, nämlich, wenn der Verfolgte wiederum nachhaltig eine ausreichende Lebensgrundlage gefunden hatte. Es konnte unter bestimmten Voraussetzungen eine Kapitalentschädigung oder eine Rente gewählt werden. Die Kapitalentschädigung hatte nur für jüngere Leute Sinn, die Kapital für eine eigene Existenz benötigten. Die Mehrzahl der Geschädigten fuhr besser mit einer Rente. Das Gesetz ermöglichte in vielen Fällen die Anfechtung der irrigen Wahl einer Kapitalentschädigung zugunsten einer Rente[32].

4. Schon in den ersten Ländergesetzen wurde zwischen freiberuflicher und abhängiger Erwerbstätigkeit unterschieden. Es lag auf der Hand, daß bei der Berechnung der Entschädigung die Sozialversicherung der Arbeitnehmer in Rechnung zu stellen war. Die Berechnung von Kapitalentschädigung und Rente war dementsprechend sehr unterschiedlich. Besonders klar wird dies an den Voraussetzungen für die Rentenwahl. Für die freien Berufe galt: keine Ausübung der Erwerbstätigkeit im Zeitpunkt der Entscheidung, die dem Verfolgten eine ausreichende Lebensgrundlage bot, sowie Unzumutbarkeit der Aufnahme einer solchen Erwerbstätigkeit. Dies wurde für den 65-jährigen (bei Frauen 60 Jahre) vermutet. Als ausreichend galt eine Lebensgrundlage, wenn der Verfolgte nachhaltig Einkünfte erzielte, die dem Durchschnittseinkommen von Personen mit gleicher oder ähnlicher Berufsausbildung entsprachen. Diese Einkünfte waren den vergleichbaren Beamtenbezügen entnommen und konnten aus Tabellen abgelesen werden. Die Abstellung dieser Messung auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Amtes verführte zur Manipulierung der Einkünfte und deren Verschiebung in neutrale Zeiträume. Die Behörde konnte durch eine schnelle Entscheidung das Rentenrecht verhindern; der Verfolgte konnte durch jahrelanges Prozessieren in das Rentenrecht hineinwachsen.

Für den Arbeitnehmer galt: Vollendung des 65. Lebensjahres und berufliche Arbeitsunfähigkeit von nicht mehr als 50 Prozent. Die Rente errechnete sich nach einem eigenen System, in dem der Schadenszeitraum und die Kapitalentschädigung eine Rolle spielten. Die Rente der Selbständigen konnte den zahlreichen Tabellen entnommen werden. Es gab Höchst- und Mindestrenten.

Das Gesetz stellte auf den Einzelnen ab. Das von einem Ehepaar erarbeitete Einkommen in der Vergangenheit und in der Gegenwart wurde im Gesetz nicht geregelt. Der BGH fand eine rechtsschöpferische Lösung. Er ging davon aus, daß für die Zwecke des Beamtenrechts das gemeinsame Einkommen im Verhältnis von 60 Prozent zugunsten des Mannes und 40 Prozent zugunsten der Frau aufgeteilt wurde.

[31] Vgl. § 64 ff., BEG.
[32] Vgl. Art. III, Abs. 4, Ziff. 2, BEG-SG.

Wenn die Tabellen ein gemeinsames Einkommen der Eheleute von 150 Prozent des Frauneneinkommens ausweisen, so entsprechen 40 Prozent des Familieneinkommens 60 Prozent des Tabelleneinkommens der Frau, die damit die Höchstgrenze erreicht hat, was den Schädigungszeitraum beendet[33].

Große Schwierigkeiten bereitete die Berechnung der Einkünfte in ausländischer Währung, die zu den DM-Einkünften der Tabellen in Beziehung gesetzt werden mußten. Die ursprünglichen Berechnungen des Statistischen Bundesamts stellten nur auf die Durchschnittsfamilie ab und berücksichtigten zu wenig die Bedürfnisse der Besserverdienenden. Auch die im Krankheitsfall notwendigen Aufwendungen, die z.B. in USA ungewöhnlich hoch waren und sind, waren nicht hinreichend in Rechnung gestellt worden. Die Kritik des Bundesgerichtshofs brachte neue amtliche Kaufkrafttabellen. Im Wege der „Angleichung" konnten auf Antrag Entscheidungen nachgeprüft werden, die mit den neuen Zahlen nicht in Einklang standen[34].

Die Rente, gleichviel in welchen Schadensarten, hat sich als ein Segen für die Verfolgten erwiesen. Ursprünglich rechnete man wohl mit der Rückkehr von zahlreichen Juden. Diese Annahme erwies sich als irrig. Ihnen galt die Form der Kapitalentschädigung als Starthilfe für eine neue Existenz. Zusätzlich gab es zinsgünstige Darlehen. Beides hat in der Praxis selbst der frühen Jahre keine große Rolle gespielt. Die Verfolgten wuchsen allmählich in das Rentenalter hinein. Sie wählten die Rente, weil sie ihnen die schwierige Entscheidung der Investition abnahm und den großen Vorteil der ständigen Wiederkehr hatte: das Gefühl der Geborgenheit schuf neuen Lebensmut. Renten wirken lebensverlängernd.

5. Die vom Bundesentschädigungsgesetz vorgesehene Entschädigung für Schaden in der Ausbildung (DM 10000,–) war höchst unzulänglich[35]. Der Schaden in der Ausbildung war sehr oft nicht reparabel, denn der Geschädigte war in der Verfolgungszeit älter geworden, er hatte eine Familie gegründet und war in Ausweichberufen untergekommen. Diese Gruppe ist aber im Rahmen der Sozialversicherung sehr großzügig entschädigt worden.

6. Der Gesetzgeber war sich der Notwendigkeit einer Pauschalisierung des Berufsschadens bewußt, wollte aber, was ihm niemand verübeln kann, dennoch ein Höchstmaß an individueller Gerechtigkeit erzielen. Es hat sich ergeben, daß dieses Bemühen vielleicht mehr Schaden als Nutzen gestiftet hat. Hermann Zorn, Richter am Bundesgerichtshof, vorher Referent im Bundesfinanzministerium und Verfasser des überaus komplizierten Systems der Durchführungsverordnungen, meint: Bei einer stärkeren Pauschalisierung hätte die Abwicklung der Berufsschäden nicht bis in die achtziger Jahre hinein gedauert, sondern wäre bereits in den sechziger Jahren beendet gewesen. Er nimmt als sicher an, daß die Verfolgten sich mit einem gröberen Raster abgefunden hätten[36].

Die Gesundheits- und die Berufsschäden beanspruchen zusammen fast 80 Prozent des Entschädigungsbudgets, und davon sind wiederum je 80 Prozent Renten. Rund

[33] Vgl. Hermann Zorn, Existenz-, Ausbildungs- und Versorgungsschäden, in: Giessler usw., Das Bundesentschädigungsgesetz, Zweiter Teil, S. 219; siehe auch ebd. S. 47 ff., 232 ff., 253 ff.
[34] Vgl. Art. IV, Abs. 1, Ziffer 1, BEG-SG.
[35] Vgl. § 115 ff., BEG; Zorn, Existenz-, Ausbildungs- und Versorgungsschäden, in: Giessler usw., Das Bundesentschädigungsgesetz, Zweiter Teil, S. 277 ff.
[36] Vgl. Zorn, ebd., S. 317 ff.

80 Prozent aller Entschädigungsgelder – eine wahrhaft magische Zahl – fließen in das Ausland, zur Hälfte nach Israel. Alle Renten nehmen an den laufenden Erhöhungen der Beamtenbezüge teil.

Staatenlose und Vertriebene

Bei den besonderen Verfolgtengruppen wurden die Ansprüche der Staatenlosen und der anerkannten Flüchtlinge problemlos abgewickelt. Die verfolgten Vertriebenen hatten eine besondere Anziehungskraft, weil dieser Status erheblich mehr Ansprüche in Aussicht stellte, als die Gruppe der Staatenlosen. Mit der Abwicklung dieser beiden Gruppen war das kleinste Land der Bundesrepublik, Rheinland-Pfalz, betraut. Es war dieser Aufgabe in keiner Weise gewachsen. Entscheidend aber war, daß der Zustrom in die Vertriebenengruppe um das Zehnfache die Schätzungen überschritt. Der Gesetzgeber hatte ursprünglich an die Volksdeutschen gedacht, die aus ihrer Heimat jenseits der Grenzen der Bundesrepublik als Deutsche vertrieben und als Gegner des NS-Regimes verfolgt worden waren. Sie sollten nicht schlechter gestellt werden, als die Verfolgten mit Wohnsitz in der Bundesrepublik. Unter diesen Volksdeutschen (meist aus den nach 1918 an Polen abgetretenen Gebieten) waren auch Juden. Aus naheliegenden Gründen scheute man sich, diese Gruppe ethnisch zu definieren. Statt dessen wählte man die wenig glückliche Formel von der Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis. Die überwältigende Mehrheit der Juden in Osteuropa sprach aber Jiddisch, eine eigene Sprache, die für einen Deutschen ebenso wenig verständlich ist wie etwa Holländisch. Sie konnten über das Jiddische Deutsch verstehen und sich auch darin verständlich machen. Dies war aber gewiß nicht identisch mit der vom Gesetzgeber gewollten Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis. Die Kultur dieser Menschen war mit ganz wenigen Ausnahmen rein jüdisch. Es war verfehlt, von ihnen eine Erklärung zu erwarten, daß sie dem deutschen Kulturkreis angehörten. Die meisten konnten der Versuchung nicht widerstehen, diese Erklärung abzugeben, obwohl sie ein ungutes Gefühl dabei hatten.

Die deutschen Behörden glaubten, durch schriftliche Sprachprüfungen den Wahrheitsgehalt der Erklärungen testen zu können. Einer, der es satt war zu lügen, schrieb bei dieser Prüfung in sein Heft: „Meine Frau, meine drei Söhne, Mutter und Geschwister nie mehr wiedergesehen. Alle sind in Auschwitz umgekommen. Ich frage mich, wie ich es fertigbringe, hier zu sitzen und mich zum deutschen Kulturkreis zu bekennen". Kein Zeugnis aus der gesamten Wiedergutmachung hat die bittere Wahrheit so ergreifend ausgesprochen[37].

Die Zahlungen an die Vertriebenen werden auf rund 8 Milliarden geschätzt. Leider ist dieses Geld nicht immer richtig verteilt worden, denn die sprachlich Unbeholfenen sind dabei leer ausgegangen.

[37] Zitiert nach: Sebaldus Steinbrech (d.i. Walter Schwarz), Sprachprüfung, in: Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht (RzW) 17 (1966), S. 155.

Die Härtefonds

Für die sehr vielen jüdischen Verfolgten, die überhaupt keine Ansprüche nach dem Bundesentschädigungsgesetz hatten, mindestens ein halbes Jahr in einem Lager waren und deren Erwerbsfähigkeit um mindestens 80 Prozent gemindert war, wurde ein Sonderfonds von 1,2 Milliarden DM geschaffen[38]. Auf Beihilfe aus diesem Fonds bestand ein Rechtsanspruch. Es gab einen Grundbetrag sowie Zuschläge, die nach der Schwere der Verfolgung abgestuft waren. Die endgültige Höhe des Zuschlags hing von den Mitteln ab, die nach Zahlung der Grundbeträge noch zur Verfügung standen. Er setzte einen Wohnsitz im Westen am 31. Dezember 1965 voraus. Aber auch noch nach diesem Stichtag kamen Juden aus Osteuropa in den Westen. Für sie wurde ein zweiter Sonderfonds von 440 Millionen DM geschaffen. Er wird von der Claims Conference verwaltet. Für Nichtjuden wurde zum Ausgleich von Härten ein Sonderfonds von 100 Millionen DM geschaffen. Die Zufallshärte von Stichtagen ist weitgehend durch Fonds ausgeglichen worden. Die Verbesserung der Rechtslage durch die Rechtsprechung wurde durch die Möglichkeit nachträglicher Korrekturen von falschen Entscheidungen ausgeglichen. Es blieb das weite Feld der Ermessensentscheidungen der Verwaltung. Hier schuf ein revolutionäres Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1970[39] die Möglichkeit, eine rechtskräftige Entscheidung der Verwaltung gerichtlich daraufhin nachprüfen zu lassen, ob die Verwaltung ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt hatte. Der Bundesgerichtshof entwickelte hieraus ein umfassendes System von Kriterien einer richtigen Ermessensausübung.

Wiedergutmachung im öffentlichen Dienst und in der Sozialversicherung

1. Die Verfolgungsschäden im öffentlichen Dienst wurden bereits 1951 durch ein besonderes Gesetz erfaßt: der Verfolgte konnte den Wiedereintritt oder den Ruhestand mit nachgeholter Beförderung wählen[40]. Der Zufall, daß der praktische Vorbereitungsdienst der Juristen mit einer Beamteneigenschaft auf Zeit verbunden war, zeitigte seltsame und ungerechte Ergebnisse. Der angehende Ingenieur wurde mit einer Ausbildungsentschädigung von 10000 DM abgespeist. Der angehende Jurist aber erhielt eine lebenslange Pension als Richter, nur weil er das Glück gehabt hatte, als Referendar aus dem Vorbereitungsdienst ausgeschlossen zu werden. Allerdings mußte er bereit sein, zu erklären, er habe stets Richter werden wollen. Der Wahrheitsgehalt einer solchen Erklärung war nicht nachprüfbar.

2. Im Zuge der großen Rentenreform der siebziger Jahre wurden die Verfolgungsschäden in der Sozialversicherung mit eindrucksvoller Großzügigkeit geregelt[41]. Die

[38] Vgl. Art. V, BEG-SG.

[39] Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.1969, 2 BvR 23/65, in: RzW 21 (1970), S. 160ff.

[40] Vgl. Bundesgesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts an Angehörigen des öffentlichen Dienstes (BWGöD) v. 15.12.1965, BGBl. I, 1965, S. 2073.

[41] Vgl. Hugo Finke, Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung, in: Hugo Finke usw., Entschädigungsverfahren und sondergesetzliche Entschädigungsregelungen, München 1987 (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 6, hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz), S. 305 f.

Verfolgungszeit und die Nachkriegsjahre bis 1949 gelten als voll erfüllte Versicherungszeit trotz nicht entrichteter Beiträge. Wer vor der Verfolgung versicherungspflichtig gewesen war, genoß die Vermutung, daß er dies bis zum Ende seines Arbeitslebens geblieben wäre. Die Kargheit der Entschädigung für Ausbildungsschäden wurde dadurch wieder wettgemacht, daß durch Nachentrichtung von Beiträgen Rentenansprüche begründet werden können.

Recht und Rechtsmißbrauch

Die eigentliche Arbeit wurde von den Entschädigungsämtern geleistet; ihnen oblag die Prüfung der Anmeldungen, die Prüfung der behaupteten Tatsachen anhand dokumentarischer Beweise und Zeugen; sie erstellten die Bescheide und stellten sie den Verfolgten zu. Bei Abweisung kam das Verfahren vor die Gerichte. Die Zahl der Anerkennungen und die der Abweisungen hielt sich etwa die Waage.

Die beiden ersten gerichtlichen Instanzen, das Landgericht und das Oberlandesgericht, waren Tatsacheninstanzen[42]. Nicht selten wurde dort die Aufklärung von Tatbeständen nachgeholt, die von den Ämtern vernachlässigt worden war. Die Revision an den Bundesgerichtshof erfolgte nur nach Zulassung der Revision durch das Oberlandesgericht. Sie mußte zugelassen werden, wenn u.a. eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden war, oder wenn es um die Fortbildung des Rechts ging. Die Nichtzulassung konnte mit einer Beschwerde an den Bundesgerichtshof angefochten werden. Der Entschädigungssenat des Bundesgerichtshofs war viele Jahre gänzlich überfordert, und dies trotz der Beschränkung der Revision. Zahlreiche grundsätzliche Rechtsfragen blieben höchstrichterlich unentschieden und führten zu bedauerlichen Stau-Erscheinungen bei der Verwaltung, die ohne den Segen von Karlsruhe nicht handeln durfte. Es war weiterhin sehr bedauerlich, daß in Entschädigungssachen das Monopol der am Bundesgerichtshof zugelassenen Anwälte nicht galt. Der Senat war deshalb meist der Unterstützung erfahrener Sachkenner beraubt. In den unteren Instanzen bestand Anwaltszwang.

Die Zerstreuung der Verfolgten über die ganze Welt, die Notwendigkeit rechtlicher Beratung, das mangelnde Interesse der deutschen Anwälte an der Wiedergutmachung, die geringe Zahl jüdischer Anwälte in der Bundesrepublik und die großen Chancen geldlichen Erfolges, die ein ideologisch Unbefangener klar und realistisch einschätzen konnte, alles dies mußte einen bestimmten Typ von Geschäftsmann produzieren. Unbehindert von anwaltlichen Standesvorschriften und organisatorisch befähigt, schufen diese Manager, die meist im Ausland wohnten, in kurzer Zeit ein Netz von Büros zur Wahrnehmung von Ansprüchen nach dem Bundesentschädigungsgesetz. Sie klärten die Verfolgten über ihre Rechte auf, ermunterten sie zu deren Geltendmachung, bereiteten die Formulare vor, reichten die Anmeldungen ein und betrieben sie, soweit ihnen das möglich war. Im Ernstfall wurde ein Anwalt zugezogen. Die Auftraggeber hatten wenig oder kein Vertrauen in die Ernsthaftigkeit des Willens der Bundesrepublik zur Wiedergutmachung. Sie hatten daher keine Hemmung, Erfolgshonorare zwischen 5 und 25 Prozent zu versprechen. Es gab „Fabriken" mit über hundert Mitarbeitern. Als der „Erfolg" eintrat, gab es riesige Gewinne.

[42] Vgl. § 208ff., BEG.

Immerhin war diesen Unternehmen die Mobilisierung der Massen gelungen, die den Aufklärungskampagnen der Regierung im Ausland nicht gelungen war. Ein gleicher Erfolg im Rahmen der ehemaligen deutschen Juden war der United Restitution Organization (URO) beschieden; sie verbreitete Aufklärung unter den Gruppen dieser Menschen und übernahm die Realisierung ihrer Rechte zu äußerst günstigen Bedingungen. Der URO standen vorzügliche Juristen zur Verfügung. Die den „Fabriken" in den Schoß fallende „Bonanza" konnte zum Mißbrauch verführen: die völlige Anonymität der Auftraggeber, die völlige Beweisnot in Osteuropa und auf der anderen Seite in vielen Fällen eine an Vertrauensseligkeit grenzende Bereitschaft der deutschen Beamten, die Angaben des Antragstellers nicht anzuzweifeln. In einigen Fällen wurde die Gutgläubigkeit der Beamten mißbraucht.

Heilung unverschuldet versäumter Ansprüche

1. In jedem Rechtssystem spielen Fristen eine wichtige Rolle. Besonders gilt dies für Gesetze, die staatliche Leistungen vorsehen. Der Staat muß seinen Haushalt ausgleichen. Hier mußte er wissen, welche Leistungsanforderungen auf ihn zukommen. Daher die zwingende Notwendigkeit der Fristen für die Anmeldung der Ansprüche. Daher auch, auf der anderen Seite, die fieberhaften Anstrengungen der jüdischen Organisationen und der privaten Unternehmer, die potentiellen Antragsteller herauszufinden und sie zur Anmeldung zu veranlassen. In den Zentren der jüdischen Emigration hatte dies Erfolg: in New York, Los Angeles, Montreal, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Sao Paulo etc. Außerhalb dieser Zentren spielte oft der Zufall eine Rolle. Nicht alle lasen die Emigrantenpresse. Viele versuchten, ihre Assimilierungsschwierigkeiten mit dem völligen Bruch der Kontakte zu Deutschland und zu allem, was es in deutscher Sprache gab, zu überwinden. Manche waren geographisch von diesen Kontakten abgeschnitten. Dies war der Hintergrund für säumige Antragsteller. Er war leider deutschen Richtern weitgehend unbekannt.

Im Jahre 1971 wies der Bundesgerichtshof den Antrag einer 87-jährigen Frau ab, weil ihr Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand mangelhaft begründet gewesen sei. Es handelte sich um eine Witwe, die an einem kleinen Platz in Kalifornien allein lebte, von der Anmeldefrist zum 1. April 1958 nichts gewußt hatte, von ihrem Sohn brieflich auf die Möglichkeit der Anmeldung von Ansprüchen aufmerksam gemacht worden war und dann anmeldete sowie Wiedereinsetzung erbat. Dies geschah 1961. Sie war damals 74 Jahre alt. Ihr Antrag wurde in allen Instanzen abgewiesen. Das Verfahren endete mit einem Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs. Der Antrag habe nicht dargetan, wann, wo und wie die Antragstellerin vom Bundesentschädigungsgesetz Kenntnis erhalten habe; diese Angaben müßten so detailliert gehalten sein, daß sie vom Gericht nachgeprüft werden könnten; es sei nicht dargelegt, warum die alte Frau nach dem Erhalt des Briefes ihres Sohnes einige Wochen bis zur Anmeldung habe verstreichen lassen; sie habe „bei üblicher Sorgfalt wie in eigenen Sachen" durch Anfragen bei dem deutschen Konsulat oder bei Emigrantenorganisationen selbst herausfinden können, welches ihre Rechte seien. Die Entscheidung schlug wie eine Bombe ein. Bis dahin war die Praxis der Ämter großzügig gewesen; die Gerichte waren an die von den Ämtern ausgesprochene Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gebunden. Das Urteil des Bundesgerichtshofs kam zur Zeit einer großen Welle von Wiedereinsetzungsanträgen: im Jahre 1962 hatte der Bundesgerichtshof entschieden, daß die vor den deutschen Truppen flüchtenden und auf sowjet-russisches Gebiet übertretenden Juden Anspruch auf Ersatz des Gesundheitsschadens wegen der in Sowjet-Rußland erlittenen Schädigungen hatten. Sie mußten für diese ihnen zugesprochenen Ansprüche, die vordem nicht gewährt worden waren, die Wiedereinsetzung beantragen. Alle diese Anträge waren mehr oder weniger gleichlautend begründet: es hatte sich ja herumgesprochen, was sich geändert hatte. Die Anträge waren, nach Lage der Dinge, monoton. Dies gefiel den Richtern des Bundesgerichtshofs nicht. Sie bestanden darauf, daß der Tag und der Ort und die Umstände der Erlangung der Kenntnis zu Papier hätten gebracht werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht wurde angegangen und weigerte sich, in die sachliche Entscheidung einzutreten: es sei keine Aussicht auf Erfolg gegeben, denn die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sei nicht evident sachwidrig. Die Voraussetzungen für die Wiedereinsetzung müßten schleunigst geklärt werden, um der Beschleunigung der Wiedergutmachung zu dienen; die Angaben müßten nachprüfbar sein; die Einhaltung der Anmeldefrist bezwecke die Abwicklung der Entschädigung innerhalb eines für alle Beteiligten zumutbaren Rahmens[43].

2. In diesen Begründungen häuften sich die Irrtümer. Es gab keine Nachprüfbarkeit für Vorgänge, die sich außerhalb der deutschen Grenzen abgespielt hatten. Ohne eine Nachprüfbarkeit hatte die geforderte minutiöse Genauigkeit keinen Sinn. Die aus ihrer Heimat vertriebenen Opfer des Dritten Reichs waren nicht verpflichtet, Tage und Wochen mit der Suche nach den zuständigen deutschen Vertretungen zuzubringen. Vielmehr war es Pflicht der deutschen Seite, das Netz der Informationen so umfassend wie nur möglich zu halten. Hier handelte es sich auch nicht um ein gewöhnliches Geschäft wie etwa die Begleichung einer Steuerschuld. Mit der Anmeldung kam die Verfolgung wieder in das Bewußtsein. Sie mußte noch einmal erlebt werden, was meist seelische Hemmungen auslöste. Der Anmeldung gingen oft stärkste innere Kämpfe voraus. Der Hinweis auf die Sorgfalt in eigenen Sachen ging deshalb fehl. Die Erwähnung der allen Beteiligten zumutbaren Frist der Abwicklung hätte besser unterbleiben sollen: die Abwicklung der Entschädigung hat insgesamt rund vier Jahrzehnte beansprucht – eine „zumutbare" Frist? Das Bundesverfassungsgericht hatte auf den Grundsatz der Rechtssicherheit und den des Rechtsfriedens hingewiesen. Beide Hinweise waren verfehlt. Die Rechtssicherheit stellt auf die Zukunft ab, während das Bundesentschädigungsgesetz ganz und gar auf die Vergangenheit ausgerichtet ist. Der Rechtsfrieden dient dem Verhältnis der Rechtsgenossen zueinander; das Bundesentschädigungsgesetz stellt das durch Staatsunrecht gestörte Verhältnis des Staats zum beteiligten Bürger wieder her. Unter allen denkbaren Gesichtspunkten hat sich die zivilprozessuale Regelung der Fristversäumnis im Wege der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im Bereich der Entschädigung als eine stumpfe Waffe erwiesen. Man hätte auf sie verzichten sollen und die großzügige Praxis der Ämter belassen müssen.

[43] Vgl. Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1.4. 1971 – IX ZR 104/68 (Zweibrücken), in: RzW 22 (1971), S. 510 ff.; Walter Schwarz, Zur Auslegung von Anträgen auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im Bereich des Bundesentschädigungsgesetzes, in: Neue Juristische Wochenschrift, 37 (1984), S. 2138 ff.

3. Im Endstadium der Wiedergutmachung wurden zahlreiche weitgehende Ansprüche von sogenannten „Randgruppen" geltendgemacht. Sie wurden zum großen Teil pauschal geregelt. Bei dieser Gelegenheit wurde auch das Problem der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zur Sprache gebracht. Der formalistischen und ungerechten Praxis der Justiz waren große Gruppen von Antragstellern zum Opfer gefallen, etwa 65 000 waren es nachweisbar. Für diese Gruppe, die ohne Vertreter war, hat sich der Verfasser freiwilig und ohne Mandat eingesetzt. Seine einjährigen Bemühungen beim Bundestag, beim Bundesfinanzministerium und den elf deutschen Ländern blieben erfolglos. Die juristischen Argumente waren brüchig. Die nicht ausgesprochenen Haushaltsgründe waren übermächtig. Ein nicht unerheblicher Teil der Wiedergutmachung bleibt ungeregelt. Dieses höchst bedauerliche Ergebnis wirft einen bösen Schatten auf die gesamte Wiedergutmachung.

Vergleiche

Der Wunsch nach Beschleunigung und die Abneigung gegen das Prozessieren haben den Abschluß von Vergleichen begünstigt, in denen faktische oder rechtliche Zweifelsfragen eliminiert und gemeinsame Standpunkte herausgearbeitet wurden. Ideologische Voreingenommenheit führte bei dem Entschädigungsamt Berlin in einem frühen Stadium zum Verbot der Vergleiche, mit der Begründung, dem Verfolgten dürfe nicht ein Jota seiner Rechte genommen werden. Der Verfasser überzeugte den zuständigen Senator vom Gegenteil; nach einer Probezeit erwies sich, daß die Abwicklung bei Verwendung von Vergleichen erheblich flüssiger verlief. Vergleiche wurden auch vor den Gerichten geschlossen. Niemand vermag besser auf die potentiellen Vergleichsparteien einzuwirken, als ein erfahrener Richter, der die Chancen und die Gefahren des Prozesses den Parteien klarmachen kann. Es wäre zu erwägen, ob nicht die Zuziehung eines Richters auf allen Verwaltungsinstanzen mit der Aufgabe des Vergleichsversuchs sinnvoll wäre.

Personalpolitik

Die Wiedergutmachung stand nicht auf dem Papier; sie hat sich durch das Tun und Lassen von Menschen verwirklicht, die entweder auf der Geber- oder auf der Nehmerseite standen. Die Verfolgten waren nicht ausnahmslos Heilige; daher gab es auch Mißbrauch. Dessen wahrer Schaden war die Erosion der ursprünglich großen Gutgläubigkeit der Beamten. Andererseits litt die Personalpolitik am experimentellen Charakter der Wiedergutmachung. Niemand wußte oder konnte wissen, welche Abwicklungszeit die Wiedergutmachung benötigen würde. Niemand ahnte, daß sie rund vier Jahrzehnte in Anspruch nehmen würde, und ebensowenig ahnte irgendjemand, welche Geldmittel sie beanspruchen würde. Der Irrtum in der Schätzung der Abwicklungszeit führte zu personalpolitischen Fehlern. Die Wiedergutmachung wurde viele Jahre lang als ein „auslaufendes Gebiet" bezeichnet, das deshalb keine dauernde personelle Ausstattung zuließ. Auf diese Weise kam es, daß oft die besten Leute aus der Wiedergutmachung wegliefen und besser ausgestattete Laufbahnen wählten.

Die Verwendung von Verfolgten in der Verwaltung und in der Justiz erwies sich oft als ein Fehlgriff, denn niemand kann in einer Sache unbefangen sein, die ihm um ein Haar den Kopf gekostet hätte. So waren denn die Verfolgten sehr oft entweder zu engherzig, um ihre Objektivität unter Beweis zu stellen, oder sie amteten gleichsam als selbsternannte Rache-Engel.

Wiedergutmachung und Öffentlichkeit

Die Wiedergutmachung war niemals populär. Konrad Adenauer setzte sie durch, weil sie ein politisches und moralisches Anliegen war. Zu Beginn der Rückerstattung gab es für eine kurze Zeit einen organisierten Widerstand der betroffenen Pflichtigen. Ein Widerstand gegen die Entschädigung bestand nicht. Es war aber auch andererseits kein wirkliches Interesse an der Wiedergutmachung sichtbar.

Die Wiedergutmachung hat sich über nahezu vier Jahrzehnte in einem politischen und publizistischen Abseits befunden. Wer auf diesem Gebiet arbeitete, durfte auf nichts anderes rechnen als auf die eigene Befriedigung an der Arbeit und der inneren Genugtuung daran, an einer guten Sache mitgewirkt zu haben. Es gab eine Handvoll solcher Leute, „ein verlorener Haufen" – sie waren der Motor der Wiedergutmachung.

Die Haager Abkommen

Bisher war von der individuellen Wiedergutmachung die Rede: der Wiedergutmachung zwischen Bürger und Bürger und der Wiedergutmachung zwischen Staat und Bürger. Es gab aber auch eine Wiedergutmachung zwischen Staat und Staat. Dies waren die Reparationen an den Staat Israel und die Conference on Jewish Material Claims against Germany, kurz die Claims Conference, als Vertreterin des Weltjudentums. Sie wurden im Haager Vertrag von 1952 vereinbart[44] und beliefen sich auf 3,45 Milliarden DM. Dieser Betrag mutet relativ gering an, wenn man die Gesamtsumme aller Wiedergutmachungszahlungen in Betracht zieht, die auf rund 90 bis 100 Milliarden DM geschätzt wird. Aber diese Reparationen kamen zur rechten Zeit, nämlich, als der Staat Israel hart um seine Existenz kämpfen mußte. Dieser Sühneakt war dem Appell von Konrad Adenauer an das Gewissen des deutschen Volkes zu danken. Er mußte sich gegen manche Widerstände in den eigenen Reihen durchsetzen. Noch weit entschiedenerem Widerstand begegnete sein Gegenspieler, der damalige israelische Ministerpräsident Ben Gurion. Die Opposition unter Führung von Menachem Begin, der später auch Ministerpräsident war, hatte für den Tag der Abstimmung im Parlament eine Massendemonstration organisiert, die in Gewalttätigkeiten ausartete; man warf Steine in den Sitzungssaal des Parlaments. Ben Gurion ließ sich davon nicht abschrecken. Die Hilfe zur rechten Zeit hat sehr zur Normalisierung der politischen Beziehungen der beiden Staaten beigetragen.

[44] Vgl. Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel, BGBl. II, 1953, S. 37 ff.; Féaux de la Croix, Werdegang des Entschädigungsrechts, S. 119 ff.

Schlußwort

Bei allen Fehlern und Irrtümern, darunter vor allem die so folgenschwere Praxis der Justiz zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, darf niemals vergessen werden, daß der weitaus größte Teil der Wiedergutmachung gerecht und oft großzügig abgewickelt worden ist. Bisher wurden für alle Gebiete der Wiedergutmachung rund 75 Milliarden DM ausgegeben. Die Zahl der Verfolgten, deren Ansprüche befriedigt wurden, bewegt sich bei rund 1,5 Millionen. Dieser in seinem Umfang kaum übersehbare und hochkomplizierte Vorgang, ohne Beispiel in der Geschichte, muß als Ganzes gewertet werden. Nur so gewinnt er seinen historischen Rang als eine bleibende Leistung der Deutschen in der Bundesrepublik. Ich meine, ein Deutscher hätte das Recht, auf das Werk der Wiedergutmachung stolz zu sein.

Karl Heßdörfer

Die finanzielle Dimension

1. „Ich habe für meine ermordeten Eltern von Ihrem Amt 270 DM bekommen." Jeder Entschädigungsarbeiter hat solche bitteren Sätze schon oft hören müssen. In der Tat ist der Tod eines Menschen in unserer Rechtsordnung – auch im Schadensersatz- und Kriegsopferrecht – nur dann ein „Kostenfaktor", wenn Hinterbliebene Versorgungsansprüche haben. Es waren also nicht die fast sechs Millionen Opfer des Holocaust, die die finanzielle Bilanz der Wiedergutmachung bestimmen. Weniger als 10 Prozent der laufenden Wiedergutmachungsleistungen stammen aus sogenannten Lebensschadensrenten; das Gros der Zahlungen geht an die überlebenden Häftlinge (hauptsächlich Gesundheitsschadensrenten) und die Emigranten (hauptsächlich Berufsschadensrenten). Das erklärt auch die relativ niedrige Zahl von schätzungsweise 1,5 Millionen Antragstellern nach dem Bundesentschädigungsgesetz.

Die den Historiker interessierende Frage, wie viele Verfolgte Wiedergutmachung – vor allem nach dem Bundesentschädigungsgesetz – erhalten haben, läßt sich nur in geschätzten Annäherungswerten angeben; die Bundesstatistik, die allein auf die Bedürfnisse der Verwaltung abgestellt ist, enthält lediglich die Zahl der angemeldeten und erledigten Ansprüche in den einzelnen Schadensarten (Freiheitsschaden, Körperschaden usw.). Zwischen 1953 und 1986 wurden laut Bundesstatistik über zwei Millionen Ansprüche von der Verwaltung positiv entschieden[1]. Da im Schnitt auf einen Antragsteller schätzungsweise zwei bewilligte Ansprüche entfallen, dürfte die Zahl der NS-Opfer, die Entschädigung nach dem Bundesentschädigungsgesetz erhalten haben, bei rund einer Million liegen[2]. Von dieser Million haben etwa zwei Drittel[3] in Lagern oder Ghettos gelitten, etwa ein Drittel konnte rechtzeitig emigrieren.

Schätzungsweise 360000 Verfolgte[4] haben nach dem Bundesentschädigungsgesetz

[1] Rechnet man hierzu spätere Korrekturen durch die Gerichte oder im Zweitverfahren, dann kommt man auf etwa 2,1 bis 2,2 Mio. positive Entscheidungen.

[2] Hinzu kommen noch NS-Opfer, die aus den verschiedenen Fonds Leistungen erhalten haben, z.B. 64000 jüdische und rund 10000 nichtjüdische Verfolgte nach den einschlägigen Härterichtlinien, vgl. Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen vom 31.10.1986, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/6287, S. 18–22, 37–39 und 42–47.

[3] Laut Bundesstatistik haben 631000 Verfolgte Entschädigung für Freiheitsschaden erhalten; unter Berücksichtigung späterer Urteile und Vergleiche erhöht sich diese Zahl auf mindestens 650000.

[4] Statistisch ist nur die Zahl der laufenden Leistungen zum Jahresende erfaßt. Der höchste Stand war Ende 1972 mit 277800 Renten erreicht.

normalen Mitteln und auch nicht von Persönlichkeiten zu lösen, die zwar getreu dem Gesetz arbeiteten, der außergewöhnlichen Lage gegenüber jedoch ziemlich hilflos gewesen wären."[103] So hatte der jüdische Rechtsanwalt Benno Ostertag während des Prozesses geschrieben: „Auerbach war der Zauberbesen seiner Regierung, den man in die Ecke stellen konnte, wann immer es seiner Regierung lieb war und der kehren mußte, wann immer sie das wollte"[104].

Jedoch war Auerbach im Laufe der Zeit in eine immer schärfere politische Isolierung geraten. Es gelang ihm zunehmend weniger, die beiden Pole seiner Politik, die gleichzeitige Loyalität gegenüber den NS-Verfolgten, besonders den jüdischen, und den bayerischen Staat, auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. So wurde der Kreis derer, die ihn ablehnten, immer größer. Bedeutsam war vor allem die Gegnerschaft der amerikanischen Militärregierung und von Teilen der politisch und rassisch Verfolgten, mit der er sich zuletzt auseinanderzusetzen hatte. Was an seiner Arbeitsweise verwerflich war, mündete schließlich dann in einen Prozeß, als Auerbachs Wiedergutmachungskonzeption aufgrund der gewandelten Zeitumstände politisch gescheitert war. Dazu gehörte auch, daß nun die unbürokratische und teilweise chaotische Praxis des Amtes Auerbach nicht mehr den mittlerweile wieder etablierten Ansprüchen an eine ordnungsgemäße Verwaltung entsprach. So wie die Verfolgten, um die er sich sorgen sollte, als eine Nachgeburt des Krieges angesehen wurden, galt jetzt auch sein Landesentschädigungsamt, in dessen Praxis er noch viele Züge des Staatskommissariats hinübergerettet hatte, als Zeugnis eines abgeschlossenen, wildwüchsigen Nachkriegszustandes. Nach Auerbachs Tod wurde die Sonderstellung des Landesentschädigungsamts in Bayern, die immer auch eine Sonderstellung der Verfolgten ausdrückte, endgültig beseitigt.

[103] Schlußbericht des Untersuchungsausschusses zur Prüfung der Vorgänge im Landesentschädigungsamt (LEA) v. 10.12.1953, Bayerischer Landtag, 1953/54, Beilage 5128, S. 15.

[104] Benno Ostertag, Auerbach und die bayerische Regierung, in: Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, 22.2.1952.

Nana Sagi

Die Rolle der jüdischen Organisationen in den USA und die Claims Conference

Jüdische Aktionen während des Krieges zur Sicherstellung von Reparationen von Deutschland

Am 20. September 1945 unterbreitete Chaim Weizmann den vier Siegermächten namens der Jewish Agency for Palestine den ersten jüdischen Anspruch auf Rückerstattung von Vermögen und auf Entschädigung nach dem Zweiten Weltkrieg. Als dann 1952 endlich die Verhandlungen über die Forderungen an Deutschland begannen, waren der Staat Israel – im Namen einer halben Million Naziopfer, die in seinen Grenzen Zuflucht gefunden hatten – und die Conference on Jewish Material Claims against Germany (die Claims Conference) – die sowohl im Namen der Opfer der Naziverfolgung, die außerhalb Israels untergekommen waren, als auch für die Juden als Ganzes handelte – die Fordernden, die die globale Entschädigung für das erbenlose jüdische Vermögen verfochten.

Schon 1939 und die ganze Kriegszeit hindurch wurden Ansprüche erhoben, daß Deutschland den Juden Entschädigung zahlen müsse. Anfangs stellten vorwiegend Juden in führenden Positionen sowie jüdische Wissenschaftler in Großbritannien, Palästina und den Vereinigten Staaten, die aus den von den Deutschen überfallenen Ländern geflohen waren, solche Forderungen, und zwar als Entschädigung für das den Juden geraubte Eigentum. Als sich dann 1944 Informationen über den von den Nazis begangenen Massenmord häuften, kristallisierte sich der Ruf nach kollektiven Reparationen für das jüdische Volk heraus.

Die Forderung nach deutschen Reparationen wurde zuerst in Großbritannien von Shalom Adler-Rudel, der sich jahrelang mit Fragen der Flüchtlingshilfe und -rehabilitierung befaßt hatte, öffentlich zur Sprache gebracht. Am 10. Oktober 1939, unmittelbar nach Kriegsausbruch, verfaßte Adler-Rudel ein Memorandum mit konkreten Vorschlägen zur Sammlung genauer Informationen bezüglich jüdischer Ansprüche auf Entschädigung von Deutschland[1].

Auch in Palästina forderte man eine Entschädigung für jüdisches Vermögen, das in Deutschland und den besetzten Ländern beschlagnahmt worden war. Die Initiative ging von der Nir-Gesellschaft aus, die vor dem Zweiten Weltkrieg das Ha'awara-Abkommen betreut hatte, demzufolge Kapital aus dem Besitz deutscher Juden nach

[1] Vgl. S. Adler-Rudel, Aus der Vorzeit der kollektiven Wiedergutmachung, in: In zwei Welten, Siegfried Moses zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, hrsg. v. H. Tramer, Tel Aviv 1962, S. 200–203.

Palästina transferiert wurde[2]. Dr. Siegfried Moses, ein führendes Mitglied des Verbands der mitteleuropäischen Einwanderer nach Palästina, der sich mit der Reparationsfrage in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg beschäftigte, veröffentlichte 1943 mehrere Artikel. Darin untersuchte er, in welchem Umfang das existierende Völkerrecht, wie es im Versailler und anderen Friedensverträgen verkörpert war, in den Dienst der jüdischen Sache gestellt werden könnte[3].

In den Vereinigten Staaten begannen 1941 wichtige jüdische Organisationen – der Jüdische Weltkongreß, das American Joint Distribution Committee (AJDC) und die im Zweiten Weltkrieg gegründete American Jewish Conference – die Frage der Rehabilitierung und Entschädigung nach dem Krieg zu untersuchen. Dabei wurden sie von jüdischen Forschern aus Europa, die wichtige Informationen liefern konnten, unterstützt. Als erstes amerikanisches Organ griff der Ausschuß für Friedensstudien, der 1940 vom American Jewish Committee gegründet worden war und von Professor Morris R. Cohen geleitet wurde, das Thema auf. Er hatte vor, die Lage der Juden in Europa zu untersuchen und Vorschläge zu unterbreiten, wie ihre Rechte gewahrt und nach dem Krieg Entschädigungen für sie durchgesetzt werden könnten[4].

Im März 1941 gründete der Jüdische Weltkongreß, der sein Hauptquartier bereits von Genf nach New York verlegt hatte, das Institut für jüdische Angelegenheiten, das von Jacob Robinson geleitet wurde. Dieses Forschungsinstitut befaßte sich zunächst mit einer ganzen Reihe von Fragen, doch bald erwies sich, daß sich die jüdische Politik darauf konzentrieren müsse, Abhilfe für die Folgen der Naziverfolgung zu schaffen und die Überlebenden der europäischen Juden mit Mitteln zu ihrem Unterhalt zu versorgen. Folglich konzentrierte das Institut seine Bemühungen darauf, den Juden nach einer künftigen deutschen Niederlage möglichst hohe Entschädigungen zu sichern.

Das Prinzip, demzufolge das besiegte Land nicht nur den Siegern, sondern auch einer verfolgten Minderheit seiner eigenen Staatsbürger Reparationen zahlte, war eine Abkehr vom bisherigen Völkerrecht. Um einen solchen Plan durchzuführen, benötigte man eine wache öffentliche Meinung und war besonders auf die jüdische öffentliche Meinung angewiesen, die die betreffenden Regierungen zum Handeln anspornte. Zu diesem Zweck berief der Jüdische Weltkongreß im November 1941 eine panamerikanische Konferenz nach Baltimore ein. Obwohl sich Deutschland damals auf dem Höhepunkt seiner Macht befand, diskutierte der Jüdische Weltkongreß Deutschlands Niederlage, die Befreiung der besetzten Länder und Entschädigungszahlungen für das gesamte gestohlene und geraubte Vermögen. Nahum Goldmann, der Präsident des Jüdischen Weltkongresses, sagte in seiner Eröffnungsrede: „Wer könnte bezweifeln, daß wir Juden jedes nur erdenkliche Anrecht auf internationale Hilfe für die Juden Europas nach dem Krieg haben? Wenn Reparationen gezahlt werden, dann haben wir als erste Anspruch darauf."[5]

[2] Vgl. Ha'aretz, Bd. 25, Nr. 7114, 20. 1. 1943.
[3] Vgl. S. Moses, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, 3. 1. 1971, S. 1.
[4] Vgl. N. Balabkins, The Birth of Restitution: The Making of the Shilumim Agreement, in: The Wiener Library Bulletin, 1967, Bd. XXI, Nr. 4, S. 81.
[5] N. Goldmann, Autobiography: Sixty Years of Jewish Life, New York 1969, S. 216 ff.

1944 erschienen dann in Palästina und in den Vereinigten Staaten unabhängig voneinander zwei wichtige Bücher, die sich mit einigen Aspekten der Entschädigung und der Reparationen beschäftigte; doch die darin entwickelten Vorschläge waren sich überraschend ähnlich und in einigen Punkten sogar identisch. Das erste Werk war „Jewish War Claims" von Siegfried Moses, das andere „Indemnification and Reparation – Jewish Aspects" von Nehemiah Robinson, einem Mitglied des Instituts für jüdische Angelegenheiten.

Robinson schlug einige Prinzipien vor, nach denen bei der Forderung nach Reparationen und Rückerstattung verfahren werden sollte. Er befaßte sich auch mit dem Anspruch auf das erbenlose Eigentum, das für die Rehabilitierung der NS-Verfolgten Verwendung finden sollte. Eine Nachfolgeorganisation müsse gegründet werden, die als Erbe fungieren und das Vermögen nutzen würde, um den Verfolgten zu helfen. Eine Reihe von Faktoren mache die Gründung einer solchen Organisation notwendig: Juden aus Achsenländern oder neutralen Ländern könnten keine Hilfe aus ihren Herkunftsländern erwarten, und nur eine internationale Organisation wäre dazu in der Lage, sich mit dieser Frage zu befassen[6].

Die große Bedeutung von Robinsons Buch für die Entschädigungsfrage zeigte sich acht Jahre später, als die Claims Conference den Entschädigungsanspruch in konkreter Form unterbreitete. Damals leistete Dr. Robinson den wichtigsten Beitrag, indem er die Ansprüche in ihrer endgültigen Form formulierte, die Texte entwarf und die rechtlichen Grundlagen legte. Sein Buch war – wie das von Dr. Moses – geschrieben worden, ohne daß er sich des Umfangs und der Natur des europäischen Holocausts bewußt gewesen wäre; das erklärt auch, warum er von der Wiederherstellung des früheren Zustands sprechen konnte. Sobald die Dimensionen der Massenvernichtung bekannt wurden, schien das unmöglich. Trotzdem fanden sich die wichtigsten Ansprüche, die Klassifizierung der verschiedenen Arten der erlittenen Verluste und die Methoden der Entschädigung, die er in seinem Buch dargelegt hatte, auch in den Forderungen wieder, die die Claims Conference im Jahr 1952 der Bundesrepublik Deutschland unterbreitete.

Dr. Jacob Robinson, der Bruder Nehemiah Robinsons, entwarf denn auch die Resolutionen, die auf der Konferenz des Jüdischen Weltkongresses in Atlantic City vom 26. bis 30. November 1944 angenommen wurden. Es war die größte internationale jüdische Konferenz während des Krieges, und 269 Delegierte, die jüdische Gemeinden in 40 Ländern vertraten, nahmen an ihr teil. Zusätzlich zu 24 Mitgliedern des Exekutiv- und Verwaltungsausschusses des Jüdischen Weltkongresses waren 81 Delegierte aus den Vereinigten Staaten, 86 aus Übersee und 76 europäische stellvertretende Kommissionen mit Sitz in New York anwesend. Diese Delegationen sprachen im Namen der jüdischen Gemeinden, die noch von den Nazis unterjocht wurden oder soeben befreit worden waren. Auch der Va'ad Leumi aus Palästina schickte eine Delegation.

Die Konferenz in Atlantic City, auf der laufende Angelegenheiten und Probleme einer Rehabilitierung nach dem Krieg erörtert wurden, kann als Wendepunkt im Denken der jüdischen Organisationen und Gemeinden über aktuelle jüdische Fragen

[6] Vgl. N. Robinson, Indemnification and Reparation – Jewish Aspects, New York 1944, S. 250–262.

und über die Beziehungen des jüdischen Volkes zur nichtjüdischen Welt betrachtet werden[7]. Ein Sonderausschuß unter dem Vorsitz von Dr. Siegfried Moses befaßte sich mit den Problemen Rückerstattung und Entschädigung. Zwei Resolutionen, die auf der Konferenz in Atlantic City verabschiedet wurden, betrafen die Frage der Reparationen nach dem Krieg:

Resolution Nr. 4: Rückerstattung und Entschädigung für Verluste der überlebenden jüdischen Gemeinden sowie für einzelne jüdische Opfer des nationalsozialistischen und faschistischen Mordens und des Raubs von Eigentum.

Resolution Nr. 5: Anerkennung des Prinzips, daß das jüdische Volk Anrecht auf kollektive Entschädigung habe für die materiellen und moralischen Verluste, die es selbst sowie seine Einrichtungen erlitten hatten, oder für die Verluste jener Juden, die (oder deren Erben) nicht selbst eigene Ansprüche stellen können. Diese Reparationen sollten dem Aufbau Palästinas dienen.

Ebenso wurde die Gründung einer Nachfolgeorganisation, einer internationalen Wiederaufbaukonferenz, und von Wiederaufbaukommissionen in den verschiedenen Ländern beschlossen, die sich um den Transfer von Entschädigungsleistungen an die Juden kümmern sollten. Vermögensrechte, die jüdischen Gemeinden, Organisationen, Fonds und Einrichtungen gehörten, die nicht mehr existierten, oder Familien, die ohne Erben vernichtet worden waren, sollten der internationalen jüdischen Wiederaufbaukonferenz übertragen werden. Die Konferenz würde die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Rehabilitierung der Juden Europas und ihrer Gemeinden verwenden und Mittel für die Entwicklung Palästinas an die Jewish Agency überweisen. Sie sollte zum legalen Vertreter aller vermißten Juden und jener, die ihre Ansprüche nicht unterbreiten können, erklärt werden. Die internationale Wiederaufbaukonferenz sollte berechtigt sein, an den Beratungen der Vereinten Nationen über Reparationen und Entschädigungen teilzunehmen[8].

Die Resolutionen von Atlantic City waren Teil einer langen Reihe von Memoranden und Vorschlägen während des Krieges, die sich mit der Frage der Wiedergutmachung, die den Juden nach dem Krieg geleistet werden sollte, befaßten. Solange der Krieg tobte, blieben diese Vorschläge unrealistische Spekulationen. Erst als der Krieg zu Ende war, wurde ihre Bedeutung ersichtlich.

Jüdische Ansprüche nach dem Krieg und ihre Durchsetzung

Das Memorandum, das Chaim Weizmann den Vier Mächten vorlegte, verkörperte aber lediglich einen Strang der jüdischen Forderungen. Es war die Grundlage des Anspruchs, den Israel sechs Jahre später der Bundesrepublik Deutschland unterbreitete. Gleichzeitig schickten jedoch die führenden jüdischen Organisationen in den Vereinigten Staaten Memoranden zur Reparationsfrage an das amerikanische Außenministerium. Schon im April 1945 unterbreiteten die American Jewish Conference und das American Jewish Committee ihre Vorschläge.

Am 1. Februar 1946 richtete der Jüdische Weltkongreß unter der Leitung Dr.

[7] Vgl. L. Kubovitzky, Unity in Dispersion – A History of the World Jewish Congress, New York 1948, S. 220 ff.

[8] Vgl. The World Jewish Congress, Resolutions of the Atlantic City Conference.

Nehemiah Robinsons ein Büro ein, das Informationen sammeln sowie internationale Aktivitäten bezüglich der jüdischen Ansprüche in die Wege leiten und fördern, Unterlagen sammeln und Empfehlungen zur Gesetzgebung machen sollte. Dieses Büro gab Broschüren heraus über Themen wie Rückerstattung von Vermögen, Kriegsschäden, den Status von Juden aus Achsenländern, die in alliierten Ländern wohnten, wie auch Bulletins mit laufenden Nachrichten, die über Fortschritte in Reparationsangelegenheiten informierten[9].

Um aber wirksamer handeln zu können, beschlossen die in diesem Bereich aktiven jüdischen Organisationen – die Jewish Agency, das American Joint Distribution Committee (AJDC), der Jüdische Weltkongreß, das American Jewish Committee und die American Jewish Conference – im Oktober 1945, einen gemeinsamen Ausschuß einzurichten. Ihre jeweiligen Vertreter waren Maurice Boukstein (Rechtsberater der Jewish Agency in den USA), Moses Leavitt (stellvertretender Vorsitzender des AJDC), Nehemiah Robinson (Mitglied des Instituts für jüdische Angelegenheiten), Isaiah Kennen (für die American Jewish Conference) und Seymour Rubin (Berater für auswärtige Angelegenheiten des American Jewish Committee).

Der Ausschuß, der sich bemühte, die amerikanische Militärregierung zur Verabschiedung eines Gesetzes über Vermögensrückerstattung anzuregen wie auch erbenloses jüdisches Privat- und Gemeindevermögen einer noch zu gründenden Nachfolgeorganisation zu übertragen, nahm seine Arbeit mit sehr viel Schwung auf. Am 19. Oktober 1945, nur wenige Wochen nach seiner Gründung, unterbreitete der Ausschuß Staatssekretär Dean Acheson und anderen hohen Beamten im Außenministerium Vorschläge und Empfehlungen, und ihre Bemühungen waren nicht ohne Wirkung[10].

Eine hervorragende Rolle bei den Kontakten mit dem Außenministerium und dem Weißen Haus spielte Jacob Blaustein (damals Vorsitzender des Exekutivausschusses des American Jewish Committee und von 1949 bis 1954 dessen Präsident). Er nahm seine Aktivitäten auf höherer Regierungsebene in Sachen Entschädigung und Vermögensrückerstattung 1945 auf und setzte diese Arbeit über fünfundzwanzig Jahre fort. Um Kontakte herzustellen und Persönlichkeiten im Außenministerium und im Weißen Haus zu beeinflussen, bediente er sich seiner persönlichen und politischen Beziehungen, die ein beträchtliches Gewicht besaßen. Blaustein war ein Ölmagnat (er gehörte der Familie an, die die American Oil Company gegründet hatte), war stellvertretender Vorsitzender der Vertriebskommission der amerikanischen Erdölbehörde während des Krieges und Mitglied anderer Kriegsbehörden. Nach dem Krieg war er als Berater der amerikanischen Delegation bei der Gründung der UNO tätig. Folglich hatte er Kontakte mit leitenden Persönlichkeiten der amerikanischen Regierung und sogar Zugang zum Präsidenten der Vereinigten Staaten.

Angesichts der in Deutschland während der ersten Jahre der alliierten Besetzung vorherrschenden Wirtschaftslage war die Rückerstattung von Eigentum eine leichtere Aufgabe als die Entschädigung für den Verlust von Leben, körperlichen Schäden, Gesundheitsschäden, Verlust von Freiheit und beruflichem Ansehen. Das in Frage kommende Vermögen, das Wohnhäuser, Einrichtungen, Fabriken und öffentliche

[9] Vgl. L. Kubovitzky, Unity in Dispersion, S. 269.

[10] Vgl. M. Boukstein, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, 28. 6. 1971, S. 1.

Gebäude umfaßte, existierte zum Teil noch und hatte einen Wert. Darüber hinaus hätte es bedeutet, die Handlungen der Nazis stillschweigend anzuerkennen, wenn das Eigentum nicht seinen rechtmäßigen Eigentümern zurückerstattet worden wäre. Die Alliierten behielten sich das Recht vor, in ihren Besatzungszonen Gesetze zur Rückerstattung von Eigentum zu erlassen, und solche Gesetze wurden tatsächlich zwischen 1947 und 1949 verabschiedet.

Das am 10. November 1947 verkündete Militärregierungsgesetz Nr. 59 regelte zuerst in der amerikanischen Besatzungszone die Rückerstattung von feststellbarem Eigentum. Von den Rückerstattungsgesetzen war es zweifellos das wichtigste wie auch das am besten ausgearbeitete. Jüdische Organisationen in den USA hatten eine entscheidende Rolle beim Entwurf dieses Gesetzes gespielt, und deren gemeinsamer Ausschuß hatte dessen Grundlagen bereits 1946 festgelegt. Am 2. Oktober unterbreitete er seine Anmerkungen zu dem vorgeschlagenen Rückerstattungsgesetz für die amerikanische Besatzungszone in Deutschland Dean Acheson im Außenministerium. Der Ausschuß schlug vor, erbenloses Vermögen nicht der zukünftigen deutschen Regierung auszuhändigen, sondern einer jüdischen Sonderorganisation, die das Vermögen zur Rehabilitierung jüdischer Flüchtlinge verwenden sollte. Das Vermögen jüdischer Organisationen und Gemeinden, die nicht mehr existierten, sollte ebenfalls dieser Organisation übergeben werden. Mitte Oktober wurde ein von den Rechtsberatern des Kriegs- und Außenministeriums ausgearbeiteter Entwurf des Rückerstattungsgesetzes in diesen Ministerien erörtert. Anfangs war beabsichtigt, das Gesetz vom Stuttgarter Länderrat entwerfen zu lassen. Der Länderrat weigerte sich jedoch, das Gesetz in der von der amerikanischen Militärregierung gewünschten Form zu verabschieden, und so wurde die Frage den Alliierten zur Entscheidung vorgelegt. Schon bald zeigte sich, daß Amerikaner, Briten und Franzosen verschiedene Ansichten über erbenloses Vermögen vertraten und daß die Aussichten, einen gemeinsamen Standpunkt zu erreichen, sehr gering waren. Deswegen drängte der Ausschuß der fünf Organisationen General Clay, den Militärgouverneur der amerikanischen Besatzungszone, und das US-Außenministerium, das Gesetz als Militärgesetz zu verabschieden, was dann auch am 10. November 1947 geschah[11].

Die in der amerikanischen, der englischen und der französischen Besatzungszone verabschiedeten Rückerstattungsgesetze nahmen Bezug auf noch zu schaffende Nachfolgeorganisationen, die die Treuhänderschaft für besitzerloses und erbenloses Eigentum übernehmen sollten. Die erste Nachfolgeorganisation, die Jewish Restitution Successor Organization (JRSO) mit Sitz in Nürnberg, wurde im Juni 1948 von den amerikanischen Behörden eingesetzt. Diese Organisation wurde direkt von der amerikanischen Militärregierung ernannt, die Länder hatten nichts damit zu tun. Die JRSO setzte sich aus dreizehn jüdischen Organisationen zusammen[12]. Mit Unterstützung von General Clay wurde der JRSO der Status einer Regierungsvertretung gewährt, die sich mit Rückerstattungsangelegenheiten in der amerikanischen Zone in Deutschland befaßte, und ihr wurden Einrichtungen für Büros, Transport etc. zugeteilt.

[11] Vgl. Akten der AJDC, Reparationen 1946; S. Kagan, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, 24. 3. 1971, S. 5–8.

[12] Jewish Agency, AJDC, American Jewish Committee, World Jewish Congress, Agudat Israel World Organization, Board of Deputies of British Jews, Central British Fund, Council for the Protection of the Rights and Interests of the Jews From Germany, Central Committee of Liberated Jews in Germany, Conseil représentatif des juifs de France, Jewish Cultural Reconstruction Inc., Anglo-Jewish Association und Interessenvertretung israelitischer Kultusgemeinden in der Amerikanischen Zone in Deutschland.

Die JRSO stellte mehrere tausend Ansprüche auf erbenloses Vermögen. Die auf diese Weise sichergestellten Gelder wurden zu Wohlfahrtszwecken und für die Hilfsmaßnahmen der Jewish Agency und des AJDC verwendet. Ebenso stellte die JRSO Ansprüche auf die Rückerstattung des Vermögens von Gemeinden, Organisationen und Einrichtungen. Diese Gelder wurden vor allem für die kulturellen und religiösen Bedürfnisse der in Deutschland wiederhergestellten Gemeinden genutzt, zur Errichtung von Synagogen und Wohlfahrtseinrichtungen[13].

Die parallele britische Organisation für die Vermögensrückerstattung, die Jewish Trust Corporation (JTC), wurde 1950 eingesetzt, und 1952 richtete sie eine Abteilung in der französischen Zone ein. Alle drei Organisationen beanspruchten und erhielten erbenloses Vermögen im Wert von mehreren hundert Millionen DM[14].

Kontakte mit Deutschland: Die Entstehung der Claims Conference

In dem langwierigen und mühsamen Prozeß, in dem die Ansprüche gegen Deutschland formuliert wurden, war 1951 das Jahr der Entscheidung. Alle Anstrengungen der jüdischen Organisationen und der Jewish Agency, die während des Krieges begonnen hatten, und alle Kontakte und Auslotungen der israelischen Regierung erreichten in diesem Jahr den entscheidenden Punkt. Deutschland willigte in die Forderung ein, Wiedergutmachung zu leisten, und erklärte sich bereit, die Sache in direkten Verhandlungen mit der israelischen Regierung und den jüdischen Organisationen in aller Welt zu diskutieren.

Am 16. Januar 1951 sandte die israelische Regierung aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Krise des Landes eine Note zur Frage der Rückerstattung jüdischen Eigentums und der Entschädigung an die Vier Mächte. Die bis zu dieser Zeit von den Alliierten in Deutschland erlassenen Gesetze und Bestimmungen wurden für unvollständig und unangemessen erklärt. Es wurde verlangt, daß die Gesetze erweitert und verbessert würden, daß die Bundesrepublik gemeinsam mit den Ländern einen Teil der finanziellen Verpflichtungen übernehme und daß das Verfahren der Eigentumsrückerstattung und des Geldtransfers an Anspruchsteller außerhalb Deutschlands beschleunigt würde. Israel begründete diese Ansprüche mit der Tatsache, daß es die Mehrzahl der Displaced Persons, die sich nach dem Krieg in Deutschland in Lagern aufgehalten hatten, aufgenommen hatte und auf diese Weise eine finanzielle Bürde übernommen habe, die anderenfalls den Besatzungsbehörden zugefallen wäre[15].

Zwei Monate später, am 12. März 1951, wurde den Alliierten eine weitere Note zugeleitet, die den Eckstein in der Geschichte der Verhandlungen mit Deutschland

[13] Vgl. M. Boukstein, Interview, S. 3; S. Kagan, Interview, S. 7 f.; N. Bentwich, Siegfried Moses and the United Restitution Organization, in: In zwei Welten, S. 194.

[14] Vgl. In zwei Welten, S. 195.

[15] Vgl. Israel, Foreign Office: Documents Relating to the Agreement between the Government of Israel and the Government of the Federal Republic of Germany, Jerusalem 1953, S. 13 ff.

darstellt. Erstmalig wurde der Globalanspruch formuliert und umfassend begründet. Er wurde mit der Tatsache begründet, daß die Yishuv in Palästina und der israelische Staat eine halbe Million Juden, die von den Nazis verfolgt worden waren, aufgenommen hatten. Die Kosten der Integration der Einwanderer wurden mit 3000 Dollar pro Kopf berechnet, und insgesamt ergab das 1,5 Milliarden Dollar – eine Milliarde von der Bundesrepublik und eine halbe Milliarde von der DDR. Der Wert des gestohlenen, beschlagnahmten und geraubten jüdischen Vermögens wurde auf sechs Milliarden Dollar geschätzt. Die Note hob wiederholt hervor, daß es weder Sühne noch einen materiellen Ausgleich für das Verbrechen des Völkermordes geben könne[16].

Die Antworten der Alliierten waren höflich, vorsichtig und ausweichend[17]. Sie wiesen Israel und die jüdischen Organisationen auf die Notwendigkeit hin, ihre Taktik zu ändern. Mehrere Jahre lang hatten diese ihre Ansprüche an die Alliierten gerichtet, obwohl inzwischen die Bundesrepublik Deutschland gegründet worden war. Die Möglichkeit, sich direkt an Deutschland zu wenden, wurde von ihnen nicht in Betracht gezogen. Jetzt kamen sie zur Schlußfolgerung, daß sich die Alliierten nicht genug anstrengen würden, um Reparationen für andere durchzusetzen, und daß sie die Globalentschädigung nicht als eine Vorbedingung für die Aufnahme von Beziehungen mit Deutschland ansehen würden. Sie hatten sich der Tatsache zu stellen, daß das Abkommen nur über direkte Verhandlungen mit Deutschland erreicht werden konnte.

Zur gleichen Zeit gab es Hinweise, daß deutsche Regierungskreise und insbesondere Bundeskanzler Adenauer bereit waren, Wiedergutmachung für das jüdische Volk anzubieten. Adenauers Sicht und seine Handlungen hinsichtlich dieser Frage waren zu einem großen Teil durch moralische und persönliche Motive bestimmt. Während der Weimarer Zeit hatte er enge Beziehungen mit Juden unterhalten. Er wurde von den Nazis von seinem Posten als Kölner Oberbürgermeister entfernt und später zweimal von der Gestapo verhaftet. Adenauer betrachtete die Verfolgung der Juden durch die Nazis als ein Verbrechen und wollte für sie sühnen. Er selbst bestimmte die Wendung der Ereignisse, und die Alliierten übten keinen Druck auf ihn aus, Verhandlungen mit Israel und dem jüdischen Volk zu eröffnen. Obwohl es auch auf deutscher Seite politische Zweckdienlichkeitsüberlegungen gab, so wäre die Bundesrepublik doch angesichts der internationalen Lage – gekennzeichnet durch die Intensivierung des Kalten Krieges und die Entschlossenheit der Vereinigten Staaten, Westeuropa vor dem Kommunismus zu bewahren – auch dann als vollwertiger Partner in die politische, wirtschaftliche und militärische Gemeinschaft des Westens einbezogen worden, wenn sie keine Globalentschädigung an die Juden geleistet hätte.

Die israelische Note vom März 1951 war nicht an Deutschland gerichtet, aber Adenauer wurde davon in Kenntnis gesetzt und beschloß, sie zustimmend zu beantworten. In der Bundestagssitzung vom 27. September 1951 gab er seine historische Erklärung über die Rückerstattung des Eigentums und die Entschädigung für das jüdische Volk ab. Er erkannte an, daß im Namen des deutschen Volkes unaussprechliche Verbrechen begangen worden waren und daß moralische und materielle Wiedergutmachung für die Verluste und die erduldeten Leiden der Juden geleistet werden müsse, und akzeptierte auf diese Weise die Verantwortlichkeit der Bundesrepublik für die Verbrechen des Dritten Reiches. Er hob hervor, daß die Bundesregierung dafür sorgen werde, daß die Wiedergutmachungsgesetze erweitert und ihre Durchführung intensiviert werde. Der Umfang der Wiedergutmachung werde jedoch durch die wirtschaftliche Lage Deutschlands begrenzt: die Belastungen aufgrund der Kriegszerstörungen und die Notwendigkeit, Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen aufzunehmen. Schließlich kündigte Adenauer an, die Bundesrepublik sei bereit, zusammen mit Vertretern der Juden und Israels eine Lösung für das Wiedergutmachungsproblem zu suchen. Indem er auf die Tatsache hinwies, daß Israel heimatlose jüdische Flüchtlinge aufgenommen hatte, deutete er die finanzielle Grundlage des Kollektivanspruchs an, den Israel, wenn auch noch nicht direkt, an Deutschland gestellt hatte und dem er in seiner Rede zustimmte[18].

[16] Vgl. ebd., S. 18 ff.
[17] Vgl. ebd., S. 34–41.

Auf Adenauers Erklärung erfolgten sogleich Reaktionen in Deutschland und der Welt, die größtenteils positiv waren. Israel antwortete vorsichtig, wies aber das Angebot nicht zurück[19]. Der Weg vom zur Kenntnisnehmen der deutschen Erklärung bis zum Beschluß, tatsächlich Verhandlungen aufzunehmen, war noch sehr weit. Bei den langwierigen und geheimen Verhandlungen, die notwendig waren, ihn zurückzulegen, spielte Dr. Nahum Goldmann eine Schlüsselrolle.

Wie bereits gesagt, hatte sich Goldmann schon auf den Konferenzen in Baltimore und Atlantic City dafür ausgesprochen, Wiedergutmachung von Deutschland zu akzeptieren. Aber 1951 war es sehr viel schwieriger, diese Position zu verteidigen. Die Sache wurde mit viel emotionalem Engagement und unter extremen Spannungen angegangen. In zahlreichen Reden und Artikeln (z. B. in seinem Artikel im „Zion Quarterly", 1952, Bd. I, Nr. 3) vertrat Goldmann den Standpunkt, daß bei der Diskussion des Problems der Beziehungen zwischen Israel und Deutschland zwischen der Normalisierung der Beziehungen – zu dieser Zeit unvorstellbar – und dem materiellen Aspekt – Rückerstattung des den Juden weggenommenen Eigentums – unterschieden werden müsse. Wegen dieser Ansichten wurde Goldmann als Verräter verurteilt und verunglimpft. Es gab sogar Mordandrohungen gegen ihn, und auf mehreren Reisen mußte er sich von Leibwächtern begleiten lassen[20].

Noch ein weiteres wichtiges Problem mußte gelöst werden: Sobald Israel den deutschen Vorschlag akzeptierte, mußten die Juden eine einheitliche Stellung beziehen, um Reparationen von Deutschland durchzusetzen. Zu diesem Zweck wandte sich Moshe Sharett Ende 1951 an Nahum Goldmann und schlug ihm vor, als Vorsitzender der Exekutive der Jewish Agency Vertreter der wichtigsten jüdischen Organisationen auf der Welt zu einer Konferenz einzuberufen, die ihre Unterstützung für Israels Anspruch auf Reparationen zum Ausdruck bringen und gleichzeitig eine geschlossene jüdische Front herstellen würde[21].

Die Diskussion dieser Fragen mit Sharett, Eliezer Kaplan (Finanzminister), Georg

[18] Vgl. ebd., S. 41 f.
[19] Vgl. ebd., S. 44.
[20] Vgl. N. Goldmann, Autobiography, S. 228; N. Goldmann, Direct Israel – German Negotiations? Yes, in: The Zionist Quarterly, 1952, Bd. 1, Nr. 3, S. 9.
[21] Vgl. E. Shinnar, Be-Ol Korah U-Regashot Bi-She'lichut Ha-Medina, Jerusalem 1967, S. 21 f.

Landauer (Direktor des Zentralbüros der Jewish Agency für die Ansiedlung der deutschen Juden), Eliezer Shinnar und Goldmann fand im Oktober 1951 statt. Zwischen den Vertretern der israelischen Regierung und Goldmann traten die üblichen Meinungsverschiedenheiten auf. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromiß: Eine Konferenz der wichtigen jüdischen Organisationen sollte zu dem Zweck zusammengerufen werden, Israels Ansprüche sowie die Forderung nach individueller Entschädigung für NS-Opfer in aller Welt zu unterstützen, aber diese Konferenz sollte keinen zusätzlichen Anspruch auf Globalentschädigung anmelden[22].

In Übereinstimmung mit dieser Entscheidung berief Goldmann Vertreter zweiundzwanzig wichtiger jüdischer Organisationen aus den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Kanada, Australien, Argentinien und Südafrika zu einem Treffen nach New York ein[23]. Die Vertreter dieser Organisationen, die das ganze Spektrum jüdischer Meinungen (außer den Kommunisten) vertraten und die alle in ihren Heimatländern von nationaler Bedeutung oder sogar von internationaler Bedeutung waren, trafen am 26. Oktober 1951 im Waldorf-Astoria Hotel in New York zusammen. Die Eröffnungssitzung erfuhr eine dramatische Unterbrechung, als eine Gruppe junger Leute mit Fahnen und Transparenten mit Hakenkreuzen und Parolen, die sich gegen die Konferenz richteten, in den Konferenzsaal eindrang. Dieses gewaltsame Vorgehen verwirrte die Delegierten und brachte sie außer Fassung, aber schon bald räumte die Polizei den Saal und die Sitzung konnte fortgesetzt werden[24]. Diese Demonstration, die naheliegende Gefühle ausdrückte und die Konferenzteilnehmer an den starken Widerstand gegen jeden Kontakt mit Deutschland erinnerte, zeigte, welches Problem die Aufnahme von Verhandlungen darstellte. Seit 1948 hatte man bereits große Beträge von Deutschland bekommen, sowohl durch private Anträge wie durch die Nachfolgeorganisationen, und die Frage war deshalb nicht, ob Geld aus Deutschland akzeptiert werden solle, sondern ob die Zeit für das jüdische Volk schon reif sei, direkte Kontakte mit Deutschland aufzunehmen.

Am Ende der Konferenz erreichten die Vertreter aller dieser Organisationen trotz ihrer großen Unterschiedlichkeit eine ebenso ungewöhnliche wie eindrucksvolle Gemeinsamkeit der Auffassungen. Überdies blieb die hier geschaffene jüdische Einheitsfront über die gesamte Zeit der Verhandlungen mit Deutschland hinweg intakt, und sie machte auf Deutschland und die Weltmeinung einen großen Eindruck.

In ihrem Schlußkommuniqué erklärte die Konferenz ihre volle Unterstützung für den von der israelischen Regierung erhobenen Anspruch, Geld für die Rehabilitierung von NS-Verfolgten in Israel zu erlangen. Ebenso forderte sie die Befriedigung aller anderen jüdischen Ansprüche einschließlich der Ansprüche auf Rückerstattung

[22] Vgl. E. Shinnar, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, 18. 11. 1970, S. 2.

[23] Die eingeladenen Organisationen waren: Jewish Agency, AJDC, World Jewish Congress, American Jewish Congress, American Jewish Committee, B'nai Brith, Board of Deputies of British Jews, Agudat Israel World Organization, Alliance Israélite, British Section of the World Jewish Congress, Central British Fund, Synagogue Council of America, American Zionist Council, Anglo-Jewish Association, Canadian Jewish Congress, Conseil représentatif des Juifs en France, Council for Protection of the Rights and Interests of Jews from Germany, Delegation de Asociaciones Israelitas Argentinas, Executive Council of Australian Jewry, Jewish Labor Committee, South African Jewish Board of Deputies, Jewish War Veterans of the USA, Zentralrat der Juden in Deutschland.

[24] Vgl. B. Ferencz, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, April 1971, S. 3.

und individuelle Entschädigung und der Ansprüche der Nachfolgeorganisationen. Auch forderte sie sofortige Schritte, um die bestehende Gesetzgebung auf den Gebieten der Rückerstattung und Entschädigung zu verbessern sowie die betreffenden Verfahren zu beschleunigen. In Bereichen, die noch nicht gesetzlich geregelt waren, sollte die Gesetzgebung in Angriff genommen werden[25].

Die Konferenz setzte eine die Gesamtheit repräsentierende Organisation für die zukünftigen Aktivitäten ein, die sogenannte Conference on Jewish Material Claims against Germany (Konferenz für jüdische materielle Ansprüche gegen Deutschland). Schon der Name hob hervor, daß es bei den Kontakten mit Deutschland lediglich um materielle Fragen gehen werde, wodurch betont wurde, daß es für die NS-Verbrechen keine Sühne geben könne. Die Organisation setzte sich zum Ziel, sowohl Israels Anspruch zu unterstützen, als auch Ansprüche für NS-Verfolgte zu stellen, die außerhalb Israels lebten. Die Konferenz wählte auch die Vorstandsmitglieder der neuen Organisation: Nahum Goldmann als Vorsitzenden, Jakob Blaustein als ersten stellvertretenden Vorsitzenden, Moses Leavitt als Schatzmeister, Jules Braunschvig, Samuel Bronfman, Rudolf Kelman, Adolph Held, Barnett Janner, Noah Barou, Henry d'Avigdor Goldsmid, Frank Goldmann, Israel Goldstein, Isaac Lewin und Shad Polier als Vizepräsidenten und Saul Kagan als Sekretär. Damit war die organisatorische Phase, die der Vorbereitung der Verhandlungen diente, erfolgreich (und überraschend schnell) abgeschlossen.

Ein weiterer Schritt war noch zu tun: es war ein sondierendes Gespräch mit Adenauer zu führen, um die Verhandlungsbereitschaft der deutschen Regierung zu testen. Für diese Aufgabe wurde Nahum Goldmann ausgewählt. Bis zu jenem Zeitpunkt hatte Goldmann jede Kontaktaufnahme mit Vertretern der Bundesrepublik vermieden. Er hatte bisher alle Vorschläge, den Kanzler oder einen seiner engeren Mitarbeiter zu treffen, als verfrüht abgelehnt. Solange sich Deutschland nicht für die Taten des Reiches verantwortlich erklärte und seine Bereitschaft, Wiedergutmachung für sie zu leisten, nicht zum Ausdruck brachte, wäre ein Treffen nicht am Platz. Um jedoch jetzt das jüdische Volk davon zu überzeugen, daß die Verhandlungen seriös seien, war ein praktischer Schritt seitens Deutschlands notwendig, bevor eine Entscheidung zur Aufnahme von Verhandlungen getroffen werden konnte. Jemand mußte sich mit Adenauer treffen, um das zu regeln. Ben Gurion traf mit Goldmann zusammen, und sie beschlossen, daß Goldmann außerhalb der Grenzen Deutschlands unter höchster Geheimhaltung mit dem Kanzler zusammentreffen sollte. Goldmann sollte Adenauer dazu überreden, als Grundlage und Ausgangspunkt für die Verhandlungen dem Betrag von einer Milliarde Dollar zuzustimmen, dem Anteil der Bundesrepublik am Gesamtbetrag, der von beiden Teilen Deutschlands gefordert würde. Zeigte sich der Bundeskanzler bereit, dieser Forderung zuzustimmen, würde Ben Gurion die Knesseth um die Vollmacht bitten, Verhandlungen mit Deutschland aufzunehmen.

Unterstützt von Ben Gurion bat Goldmann Noah Barou, den Vorsitzenden der Europäischen Exekutive des World Jewish Congress, mit Hilfe von Herbert Blankenhorn, den Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes und Ratgeber Adenauers, mit dem er persönliche, inoffizielle Kontakte aufgenommen hatte, ein

[25] Vgl. Israel, Foreign Office, Documents Relating to the Agreement, S. 57–60.

Treffen mit dem Bundeskanzler in die Wege zu leiten. Jede Vorsichtsmaßnahme sollte getroffen werden, damit dies geheim blieb. In diesem Stadium wollte Adenauer mit einer Persönlichkeit zusammentreffen, die alle jüdischen Interessen vertrat. Angesichts der Position, die Goldmann als Vorstand der Exekutive der Jewish Agency und als Präsident des World Jewish Congress inne hatte, und angesichts der ihm verliehenen Vollmacht und seiner großen und weitläufigen Erfahrungen und Beziehungen, war er die geeignetste Person[26]. Adenauer lud Goldmann ein, ihn während seines Londonbesuchs zu treffen.

Das Treffen, das am 6. Dezember 1951 im Claridges Hotel in London stattfand, war für den Beginn der Verhandlungen von entscheidender Bedeutung. Auf den beiden Männern lastete eine gewaltige Verantwortung. Goldmann unterbreitete Israels Forderung nach einer Milliarde Dollar als Vorbedingung für die Verhandlungen. Er brachte sein Vertrauen zum Ausdruck, daß der Bundeskanzler diese Verpflichtung akzeptieren und sie sogar schriftlich bestätigen würde. Adenauer war bereit, die Verantwortung auf sich zu nehmen und die von ihm erbetene Verpflichtung für eine Milliarde Dollar schriftlich festzuhalten. Er hielt sein Versprechen auf dem Wege eines persönlichen Briefs, den er Goldmann noch am gleichen Tag schrieb[27]. Dieser Brief, mit dem er die Verantwortung Deutschlands für die Taten der Nazis anerkannte und Israels Forderung als Grundlage für die Verhandlungen akzeptierte sowie der Zahlung einer Globalentschädigung in Form von Waren und Dienstleistungen zustimmte, bahnte den Weg für den nächsten Schritt: Genehmigung für die Verhandlungen. Diesen Schritt begleiteten jedoch Gewaltausbrüche und heftige Kritik.

Als die Frage der Verhandlungen am 7. Januar 1952 der Knesseth unterbreitet wurde, tobte vor dem Gebäude eine heftige Demonstration, die von der Cheruth-Partei organisiert worden war. Die Demonstranten versuchten mit Gewalt die Fortsetzung der Debatte und die Annahme einer Entscheidung in dieser Angelegenheit zu verhindern. Zwei Tage später ermächtigte die Knesseth die Regierung in einer namentlichen Abstimmung mit einer Mehrheit von 61 zu 50 Stimmen, direkt mit der deutschen Regierung zu verhandeln[28].

Die Claims Conference hatte die Entscheidung der Knesseth abgewartet, bevor sie einen eigenen Standpunkt bezog. Am 20. Januar 1952 berief Goldmann eine Vollversammlung der Claims Conference in New York ein. Auch bei diesem Treffen war die Debatte erbittert und stürmisch, aber schließlich wurde eine positive Entscheidung mit einer größeren Mehrheit als in der Knesseth getroffen. Es wurde beschlossen, die Entscheidung der israelischen Regierung zu stützen und zu fordern, daß Deutschland allen gestellten Ansprüche Rechnung tragen, die Entschädigungsgesetze zügig durchführen, die Gesetzgebung erweitern und umfassender gestalten und die Ansprüche auf erbenloses Vermögen regeln sollte[29].

Für die Führung der Verhandlungen wurde ein Präsidium gewählt. Der Vorsitzende des Präsidiums war Nahum Goldmann und seine anderen Mitglieder Jacob Blaustein (Präsident des American Jewish Committee), Frank Goldmann (Präsident

[26] Vgl. K. Adenauer, Erinnerungen 1953–1955, Stuttgart 1966, S. 17.
[27] Vgl. N. Goldmann, Autobiography, S. 233 ff.
[28] Vgl. Israel, Foreign Office, Documents Relating to the Agreement, S. 57–60.
[29] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 3.

von B'nai B'rith), Dr. Israel Goldstein (Präsident des American Jewish Congress), Adolph Held (Vorsitzender des jüdischen Arbeiterausschusses), Barnett Janner (Vizepräsident des Board of Deputies britischer Juden) und Jules Braunschvig (Vizepräsident der Alliance). Damit war die Phase abgeschlossen, in der die Grundlagen für die Verhandlungen gelegt wurden. Festgelegt werden mußten nur noch die zu stellenden Ansprüche, die Delegationen, der Ort und das Verfahren.

Endgültige Formulierung der Ansprüche gegenüber Deutschland

Während der Staat Israel seinen Anspruch gegenüber Deutschland indirekt über die Vier Mächte am 12. März 1951 und direkt auf dem Treffen zwischen Goldmann und Adenauer im Dezember 1951 gestellt hatte, unterstützte die neugegründete Claims Conference lediglich die israelische Forderung und verlangte die Verbesserung der Wiedergutmachungsgesetze für einzelne Anspruchserhebende. Sie selbst hatte zuerst keinen eigenen Anspruch gegenüber Deutschland gestellt. Sobald jedoch die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen mit Deutschland ratifiziert worden war, beschloß das Präsidium der Claims Conference, auch selbst beide Arten von Ansprüchen zu stellen und diese in eine endgültige Form zu bringen.

Sie forderte erstens, daß die Bundesregierung ein bundeseinheitliches Gesetz über die Rückerstattung von Vermögen und die Zahlung von Entschädigung erlasse und auch die finanzielle Verantwortung für die Durchführung jedes Abkommens übernehmen müsse, das schließlich zustande käme. Sie forderte zweitens Kollektiventschädigung für das jüdische Volk aufgrund des erbenlosen jüdischen Vermögens entsprechend der Gesichtspunkte, die diverse jüdische Organisationen im Lauf der zehn vorhergehenden Jahre aufgestellt hatten.

Hier entstand jedoch ein Problem: Es war möglich, daß Israels Kollektivanspruch und der der jüdischen Organisationen zusammenstießen und konkurrierten. Deshalb wurden Versuche unternommen, eine Abstimmung zwischen beiden Forderungen herbeizuführen. Man diskutierte verschiedene Vorschläge und einigte sich schließlich darauf, die jeweiligen Ansprüche getrennt und unabhängig voneinander zu präsentieren. Der israelische würde sich auf die Kosten für Hilfsmaßnahmen stützen, während die Claims Conference einen Anspruch auf das Eigentum der Juden, die Deutschland hatten verlassen müssen und das durch das Reich beschlagnahmt worden war, stellen sollte, ebenso auf Gelder, die als Sondersteuern oder Abgaben gezahlt worden waren, und auf Eigentum, das außerhalb Deutschlands beschlagnahmt und nach Deutschland verbracht worden war. Der vorgeschlagene Anspruch würde auf der Erweiterung der Prinzipien basieren, die der bestehenden Rückerstattung und allgemeinen Gesetzgebung über erbenlose und unbeanspruchte jüdische Vermögenswerte zugrundelagen. Er belief sich auf insgesamt 818 580 000 Dollar[30]. Ein von der Claims Conference eingesetzter Fachausschuß unterbreitete dann am 9. Januar 1952 eine Reihe von Memoranden mit Vorschlägen über die Form, in der die Ansprüche gestellt werden sollten.

Nach der Entscheidung über die endgültige Form der Ansprüche war der nächste

[30] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 12.

Schritt eine Abmachung unter den Parteien – Israel, den jüdischen Organisationen und der Bundesrepublik – über Zeitpunkt und Ort der eigentlichen Verhandlungen. Am 13. Februar fand ein vorbereitendes Treffen zwischen Vertretern aus Israel und der Claims Conference in Paris statt, um die verschiedenen Strategien zu koordinieren. Israel wurde durch Moshe Sharett und die israelische Verhandlungsdelegation vertreten, die Giora Josephtal und Eliezer Shinnar leiteten. Die Claims Conference war angesichts der Bedeutung dieses Treffens durch ihr Präsidium vertreten[31].

Auf dieser Zusammenkunft wurde beschlossen, daß es zwei Delegationen geben müsse, die parallele, nicht gemeinsame Verhandlungen führen und Deutschland zwei getrennte Ansprüche unterbreiten würden. Israel würde den Globalanspruch erheben und die Claims Conference im Namen individueller Anspruchsberechtigter auf Änderung und Erweiterung bestehender gesetzlicher Ansprüche plädieren sowie – dann getrennt – einen Globalanspruch auf erbenloses Eigentum geltend machen, auf das kein Anspruch von individuellen Anspruchsberechtigten oder Nachfolgeorganisationen erhoben worden war. Der Globalanspruch der Claims Conference wurde auf 500 Millionen Dollar festgesetzt. Dieser Betrag war nur ein kleiner Teil des von den Nazis in Deutschland und den besetzten Gebieten eingezogenen Vermögens sowie der kollektiven Geldstrafe, die den Juden in Deutschland auferlegt worden war, sowie anderer Zwangsabgaben[32].

Nachdem die Ansprüche Israels und der Claims Conference formuliert und koordiniert waren, traf Goldmann Adenauer ein zweites Mal. Bei dieser Zusammenkunft am 17. Februar in London teilte Goldmann Adenauer offiziell mit, daß Israel und die Claims Conference bereit seien, mit Deutschland zu verhandeln. Sie schlugen vor, die Verhandlungen am 12. März in Belgien oder Holland aufzunehmen. Die Wahl war auf ein neutrales Land gefallen, weil die israelische Regierung der Knesseth versprochen hatte, kein israelischer Staatsbürger werde Deutschland betreten, wie auch kein Deutscher die Erlaubnis erhalte, nach Israel zu kommen. Für die Verhandlungen wurde schließlich die Kleinstadt Wassenaar gewählt, ungefähr fünf Kilometer von Den Haag entfernt. Wassenaar wurde ausgesucht, um die Delegierten Israels und der Claims Conference vor erwarteten Angriffen extremer jüdischer Gruppen zu schützen. Andererseits lag der Ort nahe genug bei Den Haag, wo sich sowohl die israelische wie die deutsche Botschaft befanden, was die Kommunikation mit Jerusalem und Bonn erleichtern würde.

Am 10. März trat das Präsidium der Claims Conference in London zusammen, um ihre Delegation für die Verhandlungen mit Deutschland zu ernennen. Moses Leavitt (Vizepräsident des AJDC) wurde zum Vorsitzenden der Delegation ernannt. Die anderen Mitglieder waren Alexander Easterman, der politische Sekretär des Jüdischen Weltkongresses für Europa, der schon vorher mit dem Reparationsproblem beschäftigt gewesen war, Maurice Boukstein, Rechtsberater der Jewish Agency in den USA, und Seymour Rubin, Berater für auswärtige Angelegenheiten des American Jewish Committee. Zuvor war Rubin stellvertretender Leiter des OPA (Office of Price Administration) gewesen. Er verfügte dazu über Kontakte zu hochgestellten Beamten im amerikanischen Außenministerium einschließlich Robert Murphy, dem

[31] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 12, 142.
[32] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 5.

ehemaligen Staatssekretär im Außenministerium. Diese Verbindungen wurden später genutzt, als die Verhandlungen in eine Krise gerieten. Jerome Jacobson wurde zum Delegationssekretär ernannt, und eine Reihe von Rechtsexperten und anderen Fachleuten wurden dazugewählt: Dr. Nehemiah Robinson, Dr. Hendrik George van Dam, Benjamin Ferencz, Fritz Goldschmidt und Richard Lach[33].

Nehemiah Robinson hatte sich jahrelang der Reparationsfrage gewidmet. Er hatte denn auch vorgeschlagen, die Ansprüche auf die benötigten Mittel abzustimmen und sie dann mit theoretischen Rechtfertigungen abzustützen, die sich auf das Völkerrecht und auf die öffentliche Meinung bezogen. Er spielte eine entscheidende Rolle, als die Ansprüche ihre endgültige Form erhielten, wie auch später bei den Verhandlungen selbst und beim Entwurf der Protokolle, die von der Claims Conference und der Bundesrepublik unterzeichnet wurden.

Die Mitglieder der beiden Delegationen trafen am 17. März in London zu letzten Besprechungen zusammen und reisten am 19. März nach Amsterdam ab. Dort setzten sie die Gespräche mit Experten für Reparationsfragen bis zur letzten Minute fort. Die meisten wichtigen Persönlichkeiten, die sich seit 1939 mit der Frage beschäftigt und dazu Artikel veröffentlicht und Ideen vorgeschlagen hatten – Nehemiah Robinson, Shalom Adler-Rudel, Georg Landauer (der gebeten wurde, die Rolle eines Verbindungsmannes zwischen den beiden Delegationen zu übernehmen) und Noah Barou –, waren in Wassenaar. Nahum Goldmann blieb absichtlich den Verhandlungen fern. Er hielt es für besser, im Hintergrund zu warten, um eingreifen zu können, falls sich Schwierigkeiten ergaben[34]. Denn trotz der Zusicherungen Adenauers rechnete man wegen Deutschlands Wirtschaftslage, seiner begrenzten finanziellen Möglichkeiten und seiner anderen Verpflichtungen seinen Vorkriegsgläubigern gegenüber von Anfang an mit Schwierigkeiten.

Die Verhandlungen in Wassenaar

Die Verhandlungen begannen am 21. März im ehemaligen Schloß Oud Castel in Wassenaar. An der Spitze der deutschen Delegation stand ein Jurist, Franz Böhm, Rektor der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt. Ihn hatte Adenauer ausgewählt, weil Böhms Auffassungen über die Notwendigkeit der Wiedergutmachung für das jüdische Volk, die er in Artikeln und Reden zum Ausdruck gebracht hatte, seinen eigenen sehr nahe kamen. Böhm war wegen seiner offenen Gegnerschaft zu den antijüdischen Maßnahmen des Naziregimes ebenso wie Adenauer von den Nazis verfolgt worden. Ihm zur Seite stand in Wassenaar Dr. Otto Küster, ein Rechtsanwalt aus Stuttgart, Fachmann für Rückerstattungs- und Entschädigungsgesetze und Leiter der Abteilung, die im Innenministerium von Baden-Württemberg die Wiedergutmachung betreute. Auch er war ein Nazigegner gewesen[35]. Die Beratungen mit der israelischen Delegation und der Delegation der Claims Conference wurden getrennt geführt. Der israelische Vorschlag wurde vorgestellt und diskutiert, und die Deutschen präsentierten ihre Vorschläge über die zu zahlende Summe und den Zah-

[33] Vgl. K. Grossmann, Germany's Moral Debt, S. 4.
[34] Vgl. N. Goldmann, Autobiography, S. 239.
[35] Vgl. I. Deutschkron, Bonn and Jerusalem: The Strange Coalition, Philadelphia 1970, S. 53.

lungsmodus. In den Verhandlungen mit der Claims Conference wurde das Gesetzgebungsprogramm in allen Einzelheiten diskutiert, aber das Problem des Globalanspruchs wurde nicht geregelt[36].

Die erste Verhandlungsphase war kurz und endete nach drei Wochen in einer Sackgasse. Daran war vor allem die deutsche Antwort auf die israelische Forderung schuld. Mächtige Gruppen aus Industrie, Handel und Bankenwesen waren von Anfang an gegen die neuen finanziellen Verpflichtungen, die Adenauer für sein Land übernommen hatte, und argumentierten gegen die unabsehbare Belastung, die Deutschland zu einem Zeitpunkt auferlegt würde, an dem sich seine Wirtschaft immer noch mit den Kriegsfolgen, den Besatzungslasten und der Notwendigkeit, Millionen von Flüchtlingen zu unterstützen, herumschlagen mußte.

Genau zur gleichen Zeit (Februar–März 1952) versuchte Deutschland seine Vorkriegsschulden bei den Alliierten auf der Londoner Konferenz zu regeln. Der Bankier Hermann Abs, Leiter der deutschen Delegation, war energisch gegen die Übernahme neuer finanzieller Verpflichtungen durch Deutschland, während er gerade versuchte, bestehende Schulden herunterzuhandeln. Er forderte, daß die Verpflichtungen gegenüber Israel von den Ergebnissen der Londoner Verhandlungen abhängig sein müßten[37].

Nach der enttäuschenden deutschen Antwort brachen die Israelis die Gespräche am 10. April ab und kündigten an, sie würden die Verhandlungen erst wieder aufnehmen, wenn die Deutschen konkrete Vorschläge unterbreiteten. Zur gleichen Zeit, als sich die Verhandlungen mit Israel auf eine Sackgasse zubewegten, schritten die mit der Claims Conference über das Gesetzgebungsprogramm mit relativ günstigen Ergebnissen voran. Doch die Claims Conference schloß sich der israelischen Ankündigung an, und der relative Erfolg, den sie erreicht hatte, schwächte nicht die Entschlossenheit beider Delegationen, eine geschlossene jüdische Front beizubehalten. Die beiden Leiter der deutschen Delegation traten aus Protest gegen die Reaktion ihres Landes auf die israelischen Forderungen und gegen den Versuch, die Verpflichtungen gegenüber Israel mit den deutschen Vorkriegsschulden bei den Alliierten zu verbinden, zurück.

Die Delegationen Israels und der Claims Conference unternahmen zahlreiche Versuche, die Krise zu vermeiden: Sie appellierten an die Westmächte, nutzten persönliche Kontakte zu hochstehenden Persönlichkeiten und versuchten, Presse und öffentliche Meinung wachzurütteln[38]. Aber wie schon achtzehn Monate vorher wollten die Mächte Deutschland nichts aufzwingen. Eine Lösung konnte nur von deutscher Seite kommen. Mehr als einen Appell an Deutschland zu richten, konnte man nicht tun. Er bewirkte dann auch schließlich einen Kompromiß und führte das Abkommen herbei. Das war die Krise, die Nahum Goldmann vorhergesehen hatte, und für die sein Eingreifen auf höchster Ebene notwendig war: persönlich bei Adenauer.

Auch Adenauer war allem Anschein nach zu einer ähnlichen Beurteilung dessen

[36] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 95, 107, 108, 128, 137, 139.
[37] Vgl. N. Balabkins, Birth of Restitution, S. 44 f.; R. Vogel, The German Path to Israel – A Documentation, London 1969, S. 39 f.
[38] Vgl. S. Rubin, Interview, Oral History Division, The Hebrew University, 29. 3. 1971, S. 18; B. Ferencz, Interview, April 1971, S. 10.

gekommen, was jetzt erforderlich war, und er lud Goldmann zu sich ein, um die Angelegenheit zu klären. Goldmann akzeptierte die Einladung, und das Gespräch fand unter absoluter Geheimhaltung in Adenauers Haus in Rhöndorf am 20. April statt. Adenauer versprach Goldmann, daß im Mai ein konkreter Vorschlag vorliegen werde, aber sein Versprechen wurde nicht wahr[39]. Als die Sackgasse für weitere drei Wochen bestehen blieb, erkannte er, daß tatkräftige Schritte unternommen werden mußten, um den endgültigen Zusammenbruch der Verhandlungen zu verhindern. Nach erneuten Treffen mit Goldmann und den Leitern der Delegationen wurden neue Vorschläge vorgelegt, die das Ausmaß der Reparationen an Israel, deren Dauer und die Zahlungsweise – in Devisen oder in Waren – betrafen. Diese Vorschläge waren sowohl für Israel wie für die Claims Conference annehmbar und dienten später als Grundlage des Abkommens.

Im Verlauf der Verhandlungen wurde das Problem des Globalanspruchs der Claims Conference diskutiert. Goldmann schlug dazu einen Kompromiß vor. Er war bereit, den Anspruch der Claims Conference auf 500 Millionen DM, auf ein Viertel dessen, was die Claims Conference ursprünglich gefordert hatte, festzusetzen. Die Deutschen widersetzten sich sogar diesem Betrag, doch Goldmann konnte schließlich ihre Zustimmung bewirken. Es wurde festgelegt, daß diese Zahlung in Form von Warenlieferungen an Israel geschehen werde, das wiederum Barzahlungen an die jüdischen Organisationen vornehmen werde. Auf diese Weise wäre Israel der einzige Gläubiger Deutschlands, der alle Zahlungen erhielte. In der zweiten Verhandlungsphase wurde dieser Betrag weiter verringert, nachdem die Deutschen darauf bestanden, daß zehn Prozent für die Entschädigung der „christlichen Juden" abgezogen würden, also für Naziopfer, die nicht der jüdischen Glaubensgemeinschaft angehörten, aber als Juden verfolgt worden waren[40]. Am 7. Juli wurde das von Goldmann ausgehandelte Abkommen dem Präsidium der Claims Conference in London vorgelegt, wo es heftigen Widerstand hervorrief. Zu den entschiedensten Gegnern gehörte Blaustein, der Goldmann vorwarf, er habe seine Vollmacht überschritten. Aber der Widerstand, den Goldmanns Handeln hervorrief, konnte, wie stark er auch war, nichts ungeschehen machen, was bereits zu einem Fait accompli geworden war. Es war bereits zu spät, um mit den Verhandlungen wieder von vorne zu beginnen[41].

Die Verhandlungen wurden am 22. Juni wieder aufgenommen, nachdem alle beteiligten Parteien Übereinstimmung in den Hauptfragen erzielt hatten. Innerhalb von zwei Monaten wurde eine Reihe von Abkommen zwischen der Bundesrepublik, dem Staat Israel und der Claims Conference ausgehandelt. Was noch diskutiert werden mußte, war die Form des Abkommens zwischen der Bundesrepublik und der Claims Conference. Die Deutschen behaupteten, daß es nicht möglich sei, ein Abkommen mit der Claims Conference zu schließen, da sie eine private Körperschaft und kein Staat sei. Stattdessen schlugen sie die Form eines Briefwechsels vor, der dasselbe rechtliche Gewicht wie ein Abkommen besäße. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, und zuletzt einigte man sich auf die Form eines Protokolls[42].

[39] Vgl. N. Goldmann, Autobiography, S. 240 f.
[40] Vgl. R. Vogel, German Path to Israel, S. 51 ff.
[41] Vgl. N. Goldmann, Autobiography, S. 249.
[42] Vgl. Akten der Claims Conference, Nr. 65, 106.

Die Durchführung der Luxemburger Abkommen

Am 10. September wurde das Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Israel in Luxemburg durch Adenauer und Sharett unterzeichnet, ebenso wie die beiden Protokolle zwischen der Bundesrepublik und der Claims Conference, die Adenauer und Goldmann unterzeichneten. Das Abkommen und die Protokolle hatten nicht nur außerordentliche Bedeutung, sie stellten auch einen Präzedenzfall in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht dar. Das Reparationsabkommen war von zwei Staaten unterzeichnet worden, die zueinander keine diplomatischen Beziehungen noch irgendwelche andere formelle Verbindungen unterhielten, die sich sogar nicht einmal anerkannten. Zur Zeit des Holocaust hatte es weder den Staat Israel noch die Bundesrepublik gegeben, wenn man auch von einem de facto Kriegszustand zwischen den Völkern dieser beiden Staaten sprechen könnte. Trotzdem waren die Reparationen, die Deutschland Israel zahlte, keine Kriegsreparationen im gewöhnlichen Sinne, die der Sieger dem Besiegten abforderte. Hier gab es keinerlei Zwang. Die Bundesrepublik nahm eine schwere finanzielle Last auf sich und akzeptierte die Verantwortung für die NS-Verbrechen, um ihren Wunsch nach deren Sühne auszudrücken. Auch die Unterzeichnung der Protokolle war beispiellos, denn sie stellten eine Abmachung zwischen einem Staat und einer privaten Organisation dar, die im Völkerrecht keinen Status besaß, der sie berechtigt hätte, ein solches Abkommen zu unterzeichnen[43].

Das Abkommen und die Protokolle wurden erst am 18. März 1953 vom Bundestag und am 20. März schließlich vom Bundesrat ratifiziert. Dann folgten Verzögerungen und türmten sich Hindernisse auf, die aus Meinungsverschiedenheiten im deutschen Kabinett und arabischen Anstrengungen, die Zustimmung zu dem Abkommen durch die Androhung eines wirtschaftlichen Boykotts gegenüber Deutschland zu verhindern, herrührten.

Nach dem Reparationsabkommen verpflichtete sich die Bundesrepublik, die Summe von 3,45 Milliarden DM in Waren innerhalb einer Zeitspanne von 12 bis 14 Jahren an Israel zu zahlen. Aus diesem Betrag würde Israel 450 Millionen DM an die Claims Conference zahlen. 30 Prozent des Gesamtbetrags würden nach Großbritannien transferiert, um damit Rohöllieferungen an Israel zu bezahlen, und der Rest war für die Anschaffung von Kapitalgütern bestimmt, durch die Israels Wirtschaft eine stabile Grundlage erhalten sollte[44].

Das erste Haager Protokoll verpflichtete die Bundesrepublik, ein Bundesentschädigungsgesetz zu erlassen, das für den Verlust des Lebens, für Freiheitsberaubung, Gesundheits- und Körperschäden, Verlust von Besitz und Einkommen, Ausbildungsschäden und Schädigung der wirtschaftlichen Aussichten materielle Leistungen in Aussicht stellen würde[45]. Protokoll 2 hielt die Globalzahlung an die Claims Conference auf dem Umwege der Zahlung an Israel fest[46]. Das Reparationsabkommen und die zwei Protokolle wurden vollständig verwirklicht, und die Bundesrepublik löste ihre Verpflichtungen buchstabengetreu ein.

[43] Vgl. N. Balabkins, Birth of Restitution, S. 95–104.
[44] Vgl. Israel, Foreign Office, Documents Relating to the Agreement, S. 95–104.
[45] Vgl. ebd., S. 116–121.
[46] Vgl. ebd., S. 122 f.

Das Bundesentschädigungsgesetz wurde tatsächlich durch den Bundestag erlassen und trat zum 1. Oktober 1953 in Kraft. Den Beweis für seine getreue Durchführung bildet die Reihe von Änderungen und Zusätzen, die von 1956 an eingefügt wurde. Diese Vereinbarungen gingen weit über das ursprüngliche Abkommen hinaus und waren ein Ergebnis der fortlaufenden Verhandlungen zwischen den Vertretern der Claims Conference und der Bundesregierung. Auf diesem Weg wurden weitreichende Verbesserungen der Entschädigungsgesetzgebung erzielt, die modifiziert wurde, als man das wirkliche Ausmaß des Schadens allmählich gewahr wurde. Die Zahl der Wiedergutmachungsberechtigten wuchs ständig an, ebenso wie die Zahlungsbeträge, und neue Berechtigtenkategorien wurden hinzugefügt.

Was die Claims Conference betrifft, so wirkten die Zahlungen, die sie erhalten hatte, als ein enormer Impuls für ihre Aktivitäten bei der Rehabilitierung von Gemeinden, bei der Unterstützung von Bedürftigen und bei der Ausführung von Erziehungs- und Kulturprogrammen. Mit Hilfe der aus Deutschland erhaltenen Mittel wurde in materieller wie in geistiger Hinsicht eine ganze jüdische Welt wieder aufgebaut. Und noch wichtiger, Hunderttausende von jüdischen Naziopfern, die bis heute beträchtliche Geldbeträge erhalten haben, gebrauchten die Entschädigungszahlungen, um ihr Leben wieder aufzubauen und sich zu rehabilitieren.

1960 beschloß die Claims Conference, daß sie, wenn ihre Tätigkeit 1964 abgeschlossen sein würde, alle verbleibenden Mittel der Errichtung einer Gedächtnisstiftung für jüdische Kultur widmen würde, um die kulturelle Tätigkeit der Claims Conference auf sämtlichen Gebieten der jüdischen Forschung, einschließlich der Erforschung des Holocaust, fortzusetzen und zu erweitern.

Auf der letzten Sitzung der Claims Conference im Mai 1965 faßte Jacob Blaustein die Aufgaben zusammen, für die die Claims Conference die während ihres zwölfjährigen Bestehens erhaltenen Gelder ausgegeben hatte. Geldmittel waren an 250 jüdische Gemeinden und Organisationen in 39 Ländern verteilt worden; 34,66 Millionen Dollar waren für Wohlfahrt und Rehabilitierung ausgegeben worden (für diese Zwecke hatte der American Joint noch weitere 21,64 Millionen Dollar beigesteuert); 19,45 Millionen für Erziehung und Kultur (davon waren ungefähr 4,5 Millionen Dollar Gedenkstätten und Dokumentationszentren über den Holocaust und damit zusammenhängenden Einrichtungen zugeteilt worden: Yad Vashem, YIVO, der Wiener Library in London und dem Dokumentationszentrum in Paris); 13,25 Millionen Dollar waren in den Bau von Einrichtungen und Gemeindezentren investiert worden. Für diese Zwecke waren auch von staatlichen und kommunalen Behörden zusätzliche Mittel eingegangen, und der materielle Wiederaufbau war auf der ganzen Welt in den meisten Gemeinden abgeschlossen. Die Gemeinden in Europa waren unabhängig und konnten jetzt auf eigenen Füßen stehen. Die Gedenkstiftung für jüdische Kultur setzte ihre Tätigkeit auch fort, nachdem die Claims Conference ihre Arbeit beendet hatte und ist heute immer noch tätig[47].

In einem Brief, den Ben Gurion direkt nach der Unterzeichnung des Luxemburger Abkommens an Goldmann sandte, schrieb er: „Es ist höchst bedeutsam, daß Vertreter der jüdischen Organisationen auf der ganzen Welt teilhatten, um die Anerkennung des Anspruchs auf Wiedergutmachung durchzusetzen. Die harmonische Zusammen-

[47] Vgl. S. Kagan, The Claims Conference and the Communities, in: Exchange, 1965.

arbeit zwischen den Vertretern der Organisationen, deren Vorsitz Sie führen, ist einer der ermutigendsten Aspekte dieses beispiellosen Unternehmens."[48]

Die Claims Conference und der Staat Israel boten sowohl Deutschland wie der öffentlichen Meinung auf der ganzen Welt bei ihrer gemeinsamen Tätigkeit eine geschlossene jüdische Front, wie es sie zuvor nicht gegeben hatte, nicht einmal, als der Staat Israel gegründet wurde, und die erst im Sechstage-Krieg wieder in Erscheinung trat.

[48] N. Goldmann, Autobiography, S. 274.

Yeshayahu A. Jelinek

Israel und die Anfänge der Shilumim

Unter den verschiedenen Zahlungen, die Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg leistete, bilden die an den Staat Israel ein besonderes Kapitel. Es war das erste Mal in der langen und bewegten jüdischen Geschichte, daß Juden offiziell eine globale Entschädigung für ihnen zugefügte Verluste erhielten. Und zum ersten Mal erhielt ein Staat, der während des Krieges gar nicht existiert hatte, „Kriegs-Reparationen" für ein Unrecht, das man Menschen zugefügt hatte, die nicht einmal seine Staatsbürger gewesen waren[1].

Dieser Aufsatz erörtert die israelischen Überlegungen und Aktionen, die zu den Verhandlungen von Wassenaar und zum Luxemburger Abkommen vom 10. September 1952 geführt haben. Er stützt sich überwiegend auf israelisches Archivmaterial und untersucht die Zeitspanne zwischen September 1939 und September 1951. Obwohl der israelische Staat erst am 14. Mai 1948 ins Leben gerufen wurde, stellte die jüdische Bevölkerung von Palästina (Yishuv) schon zuvor ein politisch sehr aktives und lebendiges Gebilde dar, das sich bereits der Lösung nationaler Probleme des jüdischen Volkes widmete. Die deutsche Invasion in Polen eröffnete den Weltkrieg und berechtigte auch Juden dazu, sich Gedanken über die Konsequenzen dieses Konfliktes zu machen. Am 27. September 1951 anerkannte Bundeskanzler Konrad Adenauer offiziell, daß die deutsche Nation für die Maßnahmen der Nationalsozialisten gegen das jüdische Volk verantwortlich sei und drückte die Bereitschaft seiner Regierung aus, die Opfer zu entschädigen. Mit dieser Erklärung nahm der deutsch-israelisch-jüdische Dialog, an den man zuvor kaum zu denken gewagt hatte, Gestalt an und konkretisierte sich in ersten Gesprächskontakten.

Obwohl der israelische Staat im Mittelpunkt dieses Artikels steht, waren die israelischen Juden zugleich auch ein Teil der jüdischen Weltbevölkerung. Israelische Behörden waren bei ihren Aktivitäten mit jüdischen Institutionen in Israel und überall in der Welt eng verbunden. Deshalb ist es kaum möglich, scharf zwischen dem Staat Israel und der Diaspora zu unterscheiden. Es wird hier beides im Blick sein müssen.

Im Luxemburger Abkommen übernahm die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung, Israel einen Globalbetrag zu transferieren, der eine Art von kollektiver Zahlung des deutschen an das jüdische Volk darstellte, soweit dieses durch den wiedergeschaffenen jüdischen Staat vertreten war. Seit Mitte 1951 bezeichneten die

[1] Dieser Beitrag behandelt nur die Bunderepublik Deutschland. Die Forschungen zu diesem Artikel wurden großzügig von der Axel-Springer-Stiftung und der Fritz-Thyssen-Stiftung unterstützt.

stürzt. Dem deutschen Steuerzahler bringt diese Geschäftigkeit nichts ein, denn die jährlichen Rentenänderungen nach oben oder unten gleichen sich etwa aus. Es wäre an der Zeit, die Renten jetzt – außer den linearen Erhöhungen – nicht mehr zu ändern und sie damit für die Verfolgten „sicher" zu machen.

– Wenn ein Verfolgter stirbt, der eine Gesundheitsschadensrente bezieht, erhält seine Witwe[75] nur dann eine Rente, wenn der Tod durch die Verfolgung verursacht wurde (§ 41 BEG). Das kann natürlich 40 Jahre nach Verfolgungsende nur noch in wenigen Fällen anerkannt werden. Die Begünstigten erhalten dann eine Witwenrente, die oft doppelt so hoch ist wie die Rente des Verstorbenen. Die anderen Witwen gehen in der Regel leer aus, und zwar auch dann, wenn die Witwe ausschließlich von der Entschädigungsrente ihres Mannes, den sie vielleicht jahrelang gepflegt hat, leben mußte. Der Gesetzgeber hatte wahrscheinlich nicht Phantasie genug, sich vorzustellen, daß die Frage der Kausalität zwischen Verfolgung und Tod (die auch die Frage einschließt, ob der Tod verfolgungsbedingt früher eingetreten ist) noch über das Jahr 2030 hinaus Ärzte und Richter vor fast unlösbare Probleme stellen wird. Die meisten Verfolgten hätten sicher Verständnis dafür, wenn künftig ohne Rücksicht auf die Todesursache alle Witwen eine Rente erhalten würden, die sie zum Leben brauchen. Diese Umschichtung zugunsten der Bedürftigen würde den Staat kaum mehr belasten.

Die Arbeit in der Wiedergutmachung, „abseits vom öffentlichen Interesse, einsam und glanzlos getan"[76], wäre befriedigender, wenn die Verwaltungsbeamten nicht „Ablehnungsautomaten" sein müßten, sondern mehr Möglichkeiten hätten, allen NS-Opfern in Notfällen flexibel zu helfen. Hierzu würde ein winziger Bruchteil der Ausgaben für gesetzliche Leistungen (jährlich derzeit 1,7 Milliarden DM) genügen. Die „endgültige Abschlußregelung", die der Deutsche Bundestag am 3. Dezember 1987 verabschiedet hat[77], sieht eine flexible Hilfe in erster Linie für solche NS-Opfer vor, die nicht unter das Bundesentschädigungsgesetz fallen (z. B. sog. Asoziale, Euthanasieopfer und Homosexuelle). Das Parlament konnte sich leider nicht dazu durchringen, einige Ungereimtheiten des Entschädigungsrechts zu beseitigen. Die relativ geringen Mittel von 300 Millionen DM, die für die Abschlußregelung vorgesehen sind, ließen eine großzügige Bereinigung des Entschädigungsrechts offenbar nicht zu.

[75] Seit 1. 1. 1986 auch der Witwer.
[76] Otto Küster, Umschau, in: RzW 9 (1958), S. 129.
[77] Vgl. Beschlußempfehlung, Drucksache 11/1392; Deutscher Bundestag, Sitzung vom 3. 12. 1987, S. 3193 ff.; Richtlinien der Bundesregierung vom 7. 3. 1988, in: Bundesanzeiger Nr. 55 vom 19. 3. 1988.

Hans Günter Hockerts

Anwälte der Verfolgten. Die United Restitution Organization

Herkömmliche Politikgeschichte hat auch bei der Erforschung der Wiedergutmachung ihren legitimen Platz. Aber sie bedarf ergänzender Perspektiven und Methoden. Denn sie neigt dazu, eher die Entstehung von Gesetzen als ihre Auswirkungen zu untersuchen, eher die Intentionen des Gesetzgebers als die Verfahren des Gesetzesvollzugs und ihre erfahrbaren Resultate.

Eine doppelte Erweiterung ist also gefragt. Die eine hat sich in den Sozialwissenschaften unter dem unschönen Namen der Implementationsforschung etabliert und befaßt sich mit der „Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogramme"[1]. Hier können Vollzugsdefizite, Zielverschiebungen, unbeabsichtigte Nebenwirkungen und ein Wechselspiel von Vollzug und Novellierung ins Gesichtsfeld treten. Bei der anderen Erweiterung handelt es sich um das neuerdings stark expandierende Arbeitsfeld der Erfahrungsgeschichte: Sie lenkt den Blick nicht so sehr nach „oben" und „außen" als vielmehr nach „unten" und „innen" – auf die subjektive Wahrnehmung der alltäglichen Lebenswelt. Hierzu zählen nicht zuletzt die in die Umstände des Lebens intervenierenden Gesetze.

Auf die Wiedergutmachung bezogen, werfen solche Ausweitungen eine Fülle von Fragen auf. Die Vollzugsprobleme einer Gesetzgebung, die „keine einheitliche Rechtsquelle, keine einheitliche Konzeption und Zielsetzung" hatte, waren ungewöhnlich groß[2]. Es gab Diskrepanzen zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung in vielfältigen Formen und zuweilen geradezu verblüffenden Konstellationen.

Je näher man hinsieht, umso uferloser wird das Meer problematischer Einzelheiten der „Implementation". Wie sollten eigentlich jüdische Verfolgte, die es nach Australien, Kanada oder sonstwohin verschlagen hatte, ihre deutschen Gesetzesansprüche

[1] Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 10 (1977), S. 51–66.
[2] Walter Schwarz, Schlußbetrachtung, S. 4. Diese Schlußbetrachtung ist Beilage zu Bd. VI (später Bestandteil von Bd. VII) des grundlegenden Werkes: Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz, Bd. I–VI, München 1974–1987 (im folgenden zit. Wiedergutmachung I–VI). – Zur Sache vgl. auch Walter Schwarz, Gesetz und Wirklichkeit. Betrachtungen zur Wiedergutmachung im Spiegel von Praxis und Rechtsprechung, o. O. 1958; Georg Ott, Die Diskrepanz zwischen Legislative und Exekutive im Wiedergutmachungsrecht, in: Freiheit und Recht 13 (1967) Nr. 6, S. 16–19.

kennenlernen? Und wie sollten sie diese dann auf so riesige Entfernungen realisieren? Nahmen sie wegen der ungemein komplizierten Form der Gesetze einen Anwalt – wer garantierte, daß er den harten juristischen Acker des Wiedergutmachungsrechts hinreichend zu bestellen verstand, und womit sollte der verarmt in Toronto sitzende Wolf Israel B. ihn bezahlen, wenn der Prozeß verlorenging und die erhoffte Entschädigung ausblieb? Vielleicht geriet Jacob Z. ins Mahlwerk einer jener kommerziell betriebenen „Wiedergutmachungsfabriken", die sich bildeten, als sich zeigte, daß die Wiedergutmachung einen wahren „Ozean von Chancen" eröffnete[3]. Wohlgemerkt ist hier von Chancen nichtanwaltlicher und anwaltlicher Helfer die Rede. Spöttische Geister meinten, die Wiedergutmachung habe „spezialisierten Juristen wirkungsvoller als manchem Opfer" geholfen[4]. So entschieden falsch jede Verallgemeinerung wäre, so gehört es doch zu den besonders betrüblichen Kapiteln in der Geschichte der deutschen Wiedergutmachung, daß es in Kreisen in- und ausländischer Anwälte ausbeuterische Vereinbarungen gab, denen zufolge die Mandanten im Falle des Prozeßgewinns einen sehr großen Teil ihrer Entschädigung an den Anwalt abführen mußten[5].

Die Gesetze machten aus Verfolgten Berechtigte – aber wurde ihnen auch zu ihrem Recht verholfen? Im folgenden geht es um einen Ausschnitt aus diesem Fragenkreis. Freilich weniger in der Perspektive konkreter Einzelfälle, obgleich erst dort die Auswirkungen der Gesetze im Bedürfnishorizont der Empfänger sichtbar werden, ihre Verknüpfung mit dem Netz subjektiver Lebensbeziehungen, das die Verfolgung oft so gründlich zerstört hatte. Der Blick richtet sich vielmehr auf eine Organisation. Sie ist in der Forschungsliteratur bisher allenfalls am Rande erwähnt[6]. Und doch handelt es sich um ein in verschiedener Hinsicht einzigartiges Unternehmen: Als die größte Rechtshilfeorganisation in der bisherigen Rechtsgeschichte bot sie den in alle Winde zerstreuten jüdischen Verfolgten ein weltweites Rechtshilfenetz.

Auch die Öffentlichkeit – soweit sie sich überhaupt für Wiedergutmachung interessierte: diese hat sich „Jahrzehnte in einer Art von politischem und publizistischem

[3] Walter Schwarz, Späte Frucht. Bericht aus unsteten Jahren, Hamburg 1981, S. 129.

[4] So – referierend – Hermann Langbein, Offengebliebene Probleme der Wiedergutmachung, in: Frankfurter Hefte 31 (1976), S. 61–64 (Zit. S. 62).

[5] Schwarz, Frucht (Anm. 3), S. 145 ff.; Adolf Pentz, Das gerichtliche Verfahren, in: Wiedergutmachung VI, München 1987 (Anm. 2), S. 113–167, hier S. 162. Vgl. auch einen Schriftsatz (1958), in dem Franz Böhm, einer der führenden Wiedergutmachungspolitiker der CDU, sich mit dem von Bundesfinanzminister Schäffer erhobenen Vorwurf auseinandersetzt, der Steuerzahler zahle „Milliardenbeträge an gewinnsüchtige Anwälte" (Nachlaß Böhm, Nr. 006/4 GIV, Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin, [ACDP]).

[6] Ernest H. Weismann, Die Nachfolge-Organisationen, in: Wiedergutmachung II, München 1981 (Anm. 2), S. 749 f. Eine Broschüre, mit der die URO sich selbst kurz darstellte, ist dort nicht erwähnt: Norman Bentwich, The United Restitution Organization 1948–1968. The work of restitution and compensation for victims of Nazi oppression, London 1968.

Herrn Dr. Kurt May, dem inzwischen 91 Jahre alten, die Geschicke der URO nach wie vor tatkräftig steuernden Leiter des „Central Office" der URO in Frankfurt a. M., möchte ich sehr herzlich danken: für unvergeßliche Gespräche und die Erlaubnis, in den Geschäftsakten des Central Office zu stöbern. Vom direkten Aktenzitat wird im folgenden sparsam Gebrauch gemacht; bei der Kennzeichnung des Fundorts steht C. O. für das Frankfurter Central Office der URO. – Die Hunderttausende Einzelfall-Akten der URO werden zu gegebener Zeit in den „Central Archives for the History of the Jewish People" in Jerusalem deponiert: eine nahezu unerschöpfliche, wenngleich methodisch nicht leicht zu handhabende Fundgrube für eine Erfahrungsgeschichte der Wiedergutmachung.

Ghetto" abgespielt[7] – nahm von ihr kaum Notiz. Immerhin zollte ihr einer der führenden CDU-Abgeordneten, Franz Böhm, im Bundestag einmal hohes Lob. Es handle sich, führte er im Juni 1956 aus, „um eine ganz ausgezeichnet organisierte, mit hochspezialisierten Juristen ausgestattete Einrichtung". Sie vertrete „in allererster Linie solche Verfolgte, die im Ausland wohnen, und Verfolgte, die – das müssen wir ihnen nachfühlen können – gewisse berechtigte Hemmungen haben, sich von deutschen Anwälten vertreten zu lassen. Sie wohnen im Ausland, wissen hier nicht Bescheid, während diese United Restitution Organization ihr Vertrauen genießt und ganz zweifellos mit Recht. Diese Büros haben sich auch das Vertrauen unserer Entschädigungsbehörden – auch der Länderinstanzen – erworben"[8].

Im folgenden wird zunächst über Gründung, organisatorische Entwicklung und Personalia berichtet. Die Gründungsgeschichte der URO lenkt den Blick auf ein vielfältiges Geflecht jüdischer Nachkriegsorganisationen. Sie rückt bedeutende Namen des deutschen Judentums in einen bisher weniger vertrauten Blickwinkel und wirft Licht darauf, wie es „nach Hitler" weiterging in der Lebensgeschichte verfolgter jüdischer Juristen. Sodann werden die Tätigkeitsfelder der URO untersucht, von denen die Rechtshilfe für Hunderttausende das wohl wichtigste war, aber nicht das einzige. Schließlich folgen einige Überlegungen zum Verhältnis von jüdischen und nichtjüdischen Anspruchsgruppen auf dem Feld der Wiedergutmachung – ein Feld, das ein Spannungsfeld war zwischen Solidaraktion und Konkurrenzsituation.

Gründung, organisatorische Entwicklung und Personalia

Die URO ist 1948 mit Sitz in London als eine Institution britischen Rechts gegründet worden[9]. Gründer und Mitglieder waren in der Mehrzahl frühere deutsch-jüdische Anwälte, die, aus Hitlerdeutschland emigriert, in England Zuflucht gefunden hatten. Den Gründungsanlaß boten die ersten Rückerstattungsgesetze der Militärregierungen in den Westzonen Deutschlands. Diese eröffneten den Opfern nationalsozialistischer Verfolgung die rechtliche Möglichkeit, Vermögenswerte (Sachen oder Rechte) zurückzuerhalten, die die Verfolger ihnen entzogen hatten[10]. Der Gründungsgedanke zielte auf eine international tätige, gemeinnützige Rechtshilfeorganisation, an die sich die vielen verarmten, in weltweit verstreuten Emigrationszentren lebenden jüdischen Flüchtlinge („indigent claimants") wenden könnten, wenn sie ihre Rückerstattungsansprüche ohne Kostenrisiko – insbesondere ohne Zahlung von Gebührenvorschüssen – vor den zuständigen Behörden und Gerichten in Deutschland anwaltlich vertreten wissen wollten. Zu den intern geäußerten Gründungsmotiven gehörte auch dies: Es könne den Verfolgten nicht zugemutet werden, „sich an

[7] Schwarz, Schlußbetrachtung (Anm. 2), S. 25.

[8] Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 147. Sitzung am 6. Juni 1956, S. 7810.

[9] Am 6. 11. 1948 in Form einer „Company Limited by Guarantee and not having a Share Capital". Der Name lautete bis zur Eintragung eines neuen Status im Londoner Vereinsregister am 4. 3. 1955 „United Restitution Office". Noch ohne juristischen Status war die URO vor ihrer offiziellen Gründung bereits 1947 tätig.

[10] Walter Schwarz, Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte, München 1974 (= Wiedergutmachung I).

einen unbekannten Anwalt in Deutschland zu wenden oder ihn sich beiordnen zu lassen", von dem man nicht wisse, „ob er in der Zeit des Nationalsozialismus bei Verfolgungsmaßnahmen mitgewirkt oder das Hitler-Regime aktiv unterstützt hat"[11]. Hier wirkte deutlich die Erfahrung nach, daß ein solidarisches Verhalten der Anwälte und Anwaltskammern mit ihren jüdischen Kollegen bzw. Mitgliedern nach 1933 weit eher die Ausnahme als die Regel gewesen war[12].

Die Gründungsinitiative ging von dem in London residierenden „Council of Jews from Germany" aus – einer 1945 gegründeten Dachorganisation jüdischer Flüchtlinge aus Deutschland, die eines ihrer Hauptarbeitsgebiete in der Wiedergutmachung sah[13]. Leo Baeck – in der NS-Zeit Präsident der Reichsvertretung der deutschen Juden, im Mai 1945 in Theresienstadt befreit – förderte den Rechtshilfeplan als Präsident des Council; noch tatkräftiger nahm sich der Geschäftsführer des Council, Kurt Alexander, der Sache an. 1939 nach KZ-Haft in Dachau emigriert, war Alexander zuvor Rechtsanwalt in Krefeld und einer der führenden Repräsentanten des „Central-Vereins deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens" und der „Reichsvertretung der deutschen Juden" gewesen. Nun erreichte er in zähen Verhandlungen, daß drei große jüdische Wohltätigkeitsorganisationen die Startfinanzierung der URO einstweilen sicherten. Die Kosten waren sehr erheblich, denn neben der Londoner Zentrale wurden 1949 auch Büros in Israel, den USA und Frankreich eingerichtet sowie in fünf deutschen Städten: Düsseldorf und Hannover für die britische, Frankfurt für die amerikanische, Baden-Baden für die französische Zone sowie in Berlin. Die meisten Zuschüsse kamen vom „American Joint Distribution Committee" – der damals wohl finanzkräftigsten und bestorganisierten jüdischen Organisation, seit ihrer Gründung im Ersten Weltkrieg als eine „Zusammenfassung der reichen Juden" Amerikas sowohl umstritten wie auch wegen aufwendiger Hilfeleistungen geachtet[14].

Kurt Alexander übernahm kurzfristig die Leitung des Londoner URO-Büros, wanderte indessen 1949 in die USA aus, wo er beim Aufbau eines URO-Büros in New York mitwirkte[15]. In der Leitung des Londoner Büros folgten ihm zwei frühere

[11] Aus einem die Gründungsmotive erläuternden Schreiben der URO (London) an das Bundesjustizministerium, 20.1.1954 (C.O.).

[12] Horst Göppinger, Die Verfolgung der Juristen jüdischer Abstammung durch den Nationalsozialismus, Villingen 1963. Die Verhältnisse in Berlin, wo 1933 die meisten deutschen Juden lebten und die meisten jüdischen Juristen tätig waren, sind in einer ebenso scharfsinnigen wie anschaulichen biographischen Studie transparent gemacht: Reinhard Bendix, Von Berlin nach Berkeley. Deutsch-jüdische Identitäten, Frankfurt a.M. 1985. Für München vgl. Baruch Z. Ophir, Falk Wiesemann (Hrsg.), Die jüdischen Gemeinden in Bayern 1918–1945. Geschichte und Zerstörung, München – Wien 1979, S.45.

[13] Die Arbeit des Council of Jews from Germany auf dem Gebiet der Wiedergutmachung – Bericht erstattet im Auftrag des Council von Dr. W. Breslauer und Dr. F. Goldschmidt, London 1966.

[14] Zitat aus: Kurt R. Grossmann, Die jüdischen Auslandsorganisationen und ihre Arbeit in Deutschland, in: Die Juden in Deutschland 1951/52. Ein Almanach, hrsg. v. Heinz Ganther, Frankfurt a.M. – München 1953, S.91–136, hier S.94. – Die beiden anderen Organisationen waren der Central British Fund for Jewish Relief and Rehabilitation, eine 1933 (ursprünglich: for German Jews) gegründete englisch-jüdische Spitzenorganisation zur Finanzierung der Hilfe für verfolgte Juden außerhalb Großbritanniens, sowie die Jewish Agency for Palestine, eine im Palästina-Mandat des Völkerbundes begründete jüdische Vertretungskörperschaft zur Beratung der britischen Mandatsmacht.

[15] Zur Entstehung und Tätigkeit dieses Büros vgl. ein Oral History-Interview mit Gunter Kamm,

deutsch-jüdische Juristen, die beide 1939 nach KZ-Haft in Sachsenhausen nach Großbritannien emigriert waren. Das war zum einen Hans Reichmann, ehemals Berliner Syndikus des „Central-Vereins" (C.V.). Er hatte vor 1933 zu jener Gruppierung junger deutscher Juden gehört, die den politischen Kampf gegen den Nationalsozialismus härter, aktiver führte als es der vornehm zurückhaltenden Linie der älteren C.V.-Generation entsprach[16]. Auch der andere, Fritz Goldschmidt, zählte nach dem 1933 erlittenen Verlust seines Amts als Hilfsrichter beim Berliner Kammergericht zu den führenden Rechtsberatern des „Central-Vereins" und der „Reichsvertretung".

Leo Baeck verstand es, eine in der britischen Juristenszene und im britischen Judentum gleichermaßen herausragende Persönlichkeit als Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums zu gewinnen: Norman Bentwich, der u.a. als früherer Kronanwalt der britischen Mandatsregierung in Palästina (1918–31) und als Förderer internationaler Fluchthilfe für deutsche Juden hohes Ansehen genoß[17]. Nicht zuletzt Bentwich's Kontakten dürfte es gelungen sein, der Neugründung sogleich regierungsoffiziellen Rückhalt zu sichern: Das Foreign Office unterstützte die Gründungsvorbereitungen, bestätigte der URO im September 1948 „official recognition" und stellte Zusammenarbeit „in every possible way" in Aussicht[18]. Solche Amtshilfe tat auch not, als einzelne deutsche Gerichte in der britischen Zone die Vertretungsbefugnis der URO-Juristen zu bezweifeln begannen. Im Einvernehmen mit dem Foreign Office erließ der britische Hochkommissar daher 1951 eine Verordnung, wonach „besondere Organisationen für die Vertretung und Rechtsberatung der Beteiligten an Rückerstattungsverfahren" im Geltungsbereich des für die britische Zone erlassenen Rückerstattungsgesetzes zugelassen werden konnten. Mit einer am selben Tag veröffentlichten Bekanntmachung ließ der britische Hochkommissar die URO als eine solche Organisation zu; sie ist die einzige zugelassene Organisation geblieben[19].

Etwas komplizierter verliefen die URO-Anfänge im Bereich der US-Zone. Zwar dürfte die amerikanische Militärregierung durchaus nicht gefürchtet haben, die URO könne sich als ein in die eigene Tasche wirtschaftendes, dubioses Unternehmen herausstellen[20]. Eher scheinen Kompetenz-Überlegungen dem Wirken einer Londoner Institution im US-Kontrollgebiet Grenzen gesetzt zu haben. Noch schwerer wog

der dort anfangs eine Abteilung leitete und später (1966 bis 1978) die Direktion übernahm, in: Jewish Immigrants of the Nazi Period in the USA. Volume 5: The Individual and Collective Experience of German-Jewish Immigrants 1933–1984. An Oral History Record. Compiled by Dennis Rohrbangh, New York u.a. 1986, S.193–200.

[16] Vgl. Arnold Paucker, Der jüdische Abwehrkampf gegen Antisemitismus und Nationalsozialismus in den letzten Jahren der Weimarer Republik, Hamburg 1968.

[17] Norman Bentwich, My 77 Years. An account of my life and times 1883–1960, London 1962. In seiner URO-Tätigkeit vgl. dort S.287–291, S.325f.

[18] Wie Anm. 11.

[19] Verordnung Nr. 233 zur Ergänzung des Gesetzes Nr. 59 der Militärregierung, 17.8.1951; Bekanntmachung Nr. 1 auf Grund der Verordnung Nr. 233 der Hohen Kommission des Vereinigten Königreichs, 17.8.1951. Beide Texte in: Rückerstattungsrecht. Textausgabe mit Verweisungen und Sachverzeichnis (Beck'sche Textausgaben), München – Berlin 1957, S.126–129. Auch an der Einsetzung des dreiköpfigen „O'Sullivan Committee", das 1951 die Rückerstattung in der britischen Zone beschleunigte, wirkte das Foreign Office mit. Eines der drei Mitglieder war Norman Bentwich. Vgl. dazu Bentwich, My 77 years (Anm. 17), S.288f.

[20] So ohne Beleg und wohl irrig Weismann, Nachfolge-Organisationen (Anm. 6), S.750.

wohl die Erwägung, daß neben einer ohnehin schon ins Auge gefaßten jüdischen Rückerstattungs-Organisation, von der gleich die Rede sein wird, nicht noch eine zweite auftreten solle. Jedenfalls zeigte sich die Militärregierung nicht bereit, die URO in der US-Zone als eine selbständige Rechtshilfeorganisation zuzulassen. Statt dessen ermächtigte sie die „Jewish Restitution Successor Organization" (JRSO), eine eigene Rechtshilfeabteilung (Legal Aid Department) einzurichten.

Bei dieser JRSO handelte es sich um eine der in den westalliierten Rückerstattungsgesetzen vorgesehenen „Nachfolge-Organisationen": Ihnen sollte das rückerstattungspflichtige jüdische Vermögen zugesprochen werden, sofern es von den Verfolgten oder ihren Erben nicht (fristgemäß) eingefordert wurde oder als „erblos" zu gelten hatte – wie die blasse juristische Formel für die Hinterlassenschaft der im Völkermord mit Kind und Kindeskind umgekommenen Familien hieß. Zur Nachfolge-Organisation für das jüdische Vermögen in der US-Zone bestimmte die Militärregierung die unter maßgeblicher Beteiligung amerikanisch-jüdischer Organisationen neugegründete JRSO[21].

Mit Domizil im Nürnberger Justizpalast nahm die JRSO Mitte 1948 ihre Arbeit auf. Den hauptsächlich aus Juristen gebildeten Mitarbeiterstab leitete Benjamin B. Ferencz, ein sehr junger Amerikaner ungarisch-jüdischer Herkunft, der nach dem Jurastudium in Harvard mit der amerikanischen Armee nach Europa kam, an der Aufdeckung nationalsozialistischer Verbrechen mitwirkte und 1947/48 im Nürnberger Einsatzgruppenprozeß die Anklage vertrat[22]. Den Juristen der JRSO ging es primär um die Sicherung von Rechten für die Nachfolgeorganisation, was zu erheblichen Spannungen im Verhältnis zu individuellen Rückerstattungsansprüchen führen konnte und auch führte[23]. Hingegen suchte das „Legal Aid Department", das die JRSO sich Ende 1948 aufgrund der erwähnten Ermächtigung angliederte, genau diesen Aspekt der Rechtshilfe für individuelle Berechtigte ins Auge zu fassen. Das war identisch mit dem Gründungsmotiv der URO.

[21] Weismann, Nachfolge-Organisationen (Anm. 6), S. 725–799. Eine entsprechende Organisation für die britische Zone wurde 1950 unter dem Namen Jewish Trust Corporation for Germany (JTC) gegründet und 1952 um eine „French-Branch" für die französische Zone erweitert. – Die französische und die sowjetische Besatzungsmacht favorisierten im Kontrollrat eine andere Lösung: Einbringen des herrenlosen jüdischen Vermögens in einen allgemeinen, also nicht spezifisch jüdischen Wiedergutmachungsfonds. An ihrem Widerstand scheiterte eine Kontrollratseinigung auf den Typus der Nachfolge-Organisation. Vgl. hierzu Rainer Hudemann, Anfänge der Wiedergutmachung. Französische Besatzungszone 1945–1950, in: Geschichte und Gesellschaft 13 (1987), S. 181–216, hier S. 202 f.

[22] Einige Züge von Memoiren zeigt Benjamin B. Ferencz, Lohn des Grauens. Die Entschädigung jüdischer Zwangsarbeiter – Ein offenes Kapitel deutscher Nachkriegsgeschichte, Frankfurt/New York 1986 (amerikan. Erstausgabe 1979).

[23] Eher vorsichtige Andeutungen finden sich in: Die Arbeit des Council (Anm. 13), S. 30; bei Ben Ephraim, Der steile Weg zur Wiedergutmachung, in: Die Juden in Deutschland (Anm. 14), S. 214–242, hier S. 227; bei Schwarz, Rückerstattung (Anm. 10), S. 263. Daß die Interessen der Nachfolge-Organisationen mit denen der individuellen Berechtigten in einigen wichtigen Fragen nicht identisch waren, läßt sich den Akten klarer entnehmen.

JRSO und JTC haben bei ihrer Liquidation den Vorschlag der „Central Archives for the History of the Jewish People" in Jerusalem angenommen, große Teile ihrer Aktenbestände nicht zu vernichten, sondern in den „Central Archives" zu deponieren. Da sie unter Datenschutz stehende Angaben enthalten, sind sie der Forschung nicht ohne weiteres zugänglich.

Die Leitung des Department übernahm Kurt May. Bis 1933 ein sehr erfolgreicher Rechtsanwalt am Oberlandesgericht in Jena, gehörte auch er zu den deutsch-jüdischen Juristen, die Hitlers Machtergreifung ihrer beruflichen Existenz beraubte und in die Emigration trieb[24]. Von Kurt May wird mehrfach die Rede sein: ihre Entfaltung zum weltumspannenden Rechtshilfenetz in den 1950er und 1960er Jahren leitete er als Spiritus rector der URO. „Die URO: Das war für uns Kurt May", könnte ein Richter am Karlsruher Bundesgerichtshof im Rückblick formulieren[25].

Zwischen Mays JRSO-Department und der URO entwickelte sich von Anfang an eine sehr enge Zusammenarbeit: Beide Institutionen bildeten eine Handlungseinheit, wobei das JRSO-Department die formale Verantwortung für die Tätigkeit der URO auf dem Gebiet der US-Zone (mit Büros in Frankfurt und München) und des US-Sektors von Berlin übernahm[26].

Eine Zäsur in der Wiedergutmachungsgeschichte und der darin eingeschlossenen Geschichte der URO bewirkten die Haager Protokolle. Die Bundesregierung schloß diese Vereinbarungen im September 1952 mit der Conference on Jewish Material Claims against Germany – jener ursprünglich von 23 jüdischen Organisationen getragenen Gesamtvertretung der außerhalb Israels lebenden Juden, die unter der Präsidentschaft von Nahum Goldmann so nachhaltig auf die deutsche Wiedergutmachungspolitik eingewirkt hat. Mit den Haager Protokollen verpflichtete sich die Bundesregierung auf ein Gesetzgebungsprogramm. Dieses sollte die Haftung der Bundesrepublik für die rückerstattungsrechtlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reiches regeln; vor allem aber sollte der bisher dominierende Bereich der Wiedergutmachung – die Rückerstattung entzogenen Vermögens – durch einen zweiten, weit größeren Bereich ergänzt werden: die Entschädigung für Eingriffe in die Lebenschancen, die Gesundheit, die Freiheit der Verfolgten.

In der Perspektive der Entschädigungsgesetzgebung wurden weit mehr Verfolgte zu Berechtigten, und so kündigte sich auf dem Arbeitsfeld der URO eine gewaltige Masse neuer Rechtsansprüche an. Zwar hatte es bisher schon auf Länderebene Entschädigungsgesetze gegeben, aber „many potential beneficiaries had such little confidence in those laws that they did not even care to register their claims"[27]. Deutsch-

[24] Im Unterschied zu den anderen bisher genannten Namen fehlt dieser in: Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd. 1, München u. a. 1980. Vgl. hingegen die von Walter Schwarz verfaßten Würdigungen zum 75. bzw. 80. Geburtstag von Kurt May, in: Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht (RzW) 22 (1971), S. 388 f. bzw. RzW 27 (1976), S. 171 f.; weiterhin Hermann Zorn, Zum 85. Geburtstag von Rechtsanwalt Kurt May, in RzW 32 (1981), S. 66.

[25] Zorn, May (Anm. 23), S. 66. – Hermann Zorn war seit den frühen 1950er Jahren einer der im federführenden Bundesressort, dem Bundesfinanzministerium, für das Wiedergutmachungsrecht maßgeblichen Beamten. 1968 wechselte er von Bonn nach Karlsruhe ins Richteramt des Entschädigungssenats des Bundesgerichtshofs.

[26] Diese Ersatzkonstruktion entfiel 1955, als die URO mit Statutenänderung bundesweit tätig wurde.

[27] Report on URO's Activities 1954, 1.2. 1955 (C.O.). Vgl. auch aus einer Denkschrift Franz Böhms vom 29.11. 1957, daß „neuerdings sehr viele Verfolgte Anträge stellen, die das früher unterlassen haben". Anfangs sei „unter den Verfolgten, besonders unter den im Ausland lebenden Verfolgten, eine tiefe Skepsis verbreitet" gewesen. „Man glaubte weder an die Fähigkeit des zusammengebrochenen Deutschland, die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung zu entschädigen, noch glaubte man an die Ernsthaftigkeit des Willens hierzu. Die Verfolgten nahmen

lands Bereitschaft zur Wiedergutmachung werde sich im wesentlichen in der Rückerstattung geraubten und noch dinglich vorhandenen Vermögens erschöpfen: das galt in weiten Kreisen der überlebenden Juden – auch im Hinblick auf die desolate Wirtschaftslage Deutschlands – lange als ausgemacht. Diese Erwartung zeigt sich noch in dem auf „Restitution" eingeengten Namenszug der URO.

Mit den Haager Protokollen 1952, dem ersten Bundesgesetz auf dem Gebiet der Entschädigung 1953 und der wirtschaftlichen Konsolidierung im Westen Deutschlands zeichnete sich nun jedoch eine starke Expansion der URO-Klientel ab. Das machte zunächst eine kostenträchtige Ausweitung des Apparats innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik erforderlich. Andererseits lief die Startfinanzierung der ursprünglichen Sponsoren aus, ohne daß die URO sich mit den relativ geringen Gebühren, die sie von ihren Mandanten erhob, aus den roten Zahlen hätte herausarbeiten können. In dieser Situation übernahm 1953 die Claims Conference die finanzielle Verantwortung und steuerte mehrere Jahre lang erhebliche Summen bei. Sie stammten aus dem der Claims Conference zustehenden Teil der Zahlungen, die die Bundesrepublik aufgrund des Israel-Vertrags von 1952 zu leisten hatte.

Die Finanzhilfe der Claims Conference war nicht ohne organisatorische Veränderungen zu haben. Bisher hatte die URO als eine Organisation deutsch-jüdischer Flüchtlinge gegolten. Im Board saßen hauptsächlich Juristen deutscher Herkunft, welche die dem Council of Jews from Germany angeschlossenen Organisationen jüdischer Refugees aus Deutschland repräsentierten. Eine Erweiterung des Board schien nunmehr geboten, weil den Haager Protokollen zufolge größere Kreise als die der Juden aus Deutschland entschädigungsberechtigt wurden (z. B. auch Juden aus osteuropäischen Vertreibungsgebieten).

Daß die Neugestaltung des Board zum Gerangel geriet, dürfte freilich zum Teil auch auf das Konto von Einflußambitionen amerikanischer Organisationen zu buchen sein. Das jüdisch-amerikanische Element war in der Claims Conference stark vertreten und personifizierte sich nicht zuletzt im gewichtigen Schatzmeister dieser Konferenz. Vielleicht mischte sich in sachlich respektable Gründe auch ein Stück Distanz zu den „Londonern", als von Seiten der Claims Conference auf die Gründung eines „Central Office" der URO in einer deutschen Stadt (gewählt wurde dann Frankfurt) gedrungen wurde.

Aber „Judaica interna sind schwer zu durchschauen"[28]. So sei hier nur festgehalten: Zusätzlich zu seinem Amt als Direktor der JRSO wurde Benjamin Ferencz zum „Director of Operations" der URO ernannt, ebenso zum „Director for Germany" der Claims Conference. In allen drei Funktionen standen ihm indessen hochqualifizierte Juristen zur Seite, die der deutsch-jüdischen Traditionslinie entstammten. Sie brachten die erforderlichen Spezialkenntnisse des deutschen Rechts, der deutschen Sprache und der Verwaltungspraxis deutscher Behörden mit. So erhielt Herbert Schoenfeldt die Leitung des Bonner Verbindungsbüros der Claims Conference – auch er ein früherer jüdisch-deutscher Rechtsanwalt, 1939 nach Frankreich emigriert und dann unter schwierigsten Bedingungen in die USA entkommen. Sein Büro hatte die jüdischen Interessen bei der legislativen und administrativen Durchführung des in den Haager Protokollen vereinbarten Wiedergutmachungsprogramms zu vertreten. In der JRSO sah Ferencz sich maßgeblich von Ernst Katzenstein unterstützt. Diesem exzellenten Juristen, vor der Emigration nach Palästina Rechtsanwalt in Hameln und Hannover, war es dank palästinensischer und britischer Zusatzexamina gelungen, eine Anwaltspraxis in Jerusalem aufzubauen. Ferencz' Stellvertreter im Frankfurter „Central Office" der URO wurde Kurt May.

vielfach an, daß die in den ersten Jahren erlassenen Landes-Entschädigungsgesetze nicht auf deutsche Initiative, sondern auf die Initiative der Besatzungsmächte zurückzuführen seien und daß die Wiedergutmachung wahrscheinlich ein Ende finden werde, wenn die gesetzgebende und exekutive Gewalt eines Tages wieder in die Hände unabhängiger deutscher Staaten zurückgelangt sein würde" (Nachlaß Böhm, Nr. 006/2 GII, ACDP).

[28] So in anderem Zusammenhang Otto Küster, in: RzW 27 (1976), S. 1.

Als Ferencz sich 1956/57 von seinen vielfältigen Aufgaben zurückzog, um in die USA zurückzukehren[29], übernahm Kurt May die Stellung als „Director of Operations" im Frankfurter „Central Office" der URO. Als wichtigster Mitarbeiter unterstützte ihn dort Alfred Schüler, der – früher jüdischer Rechtsanwalt in Breslau – 1935 emigriert und nach mancherlei Irrfahrten 1940 in die USA gelangt war; nach Kriegsende fand er dann in der URO eine neue berufliche Heimat, zunächst in London, seit 1956 im „Central-Office" in Frankfurt. Ernst Katzenstein rückte in die Leitung der JRSO und ins Amt des „Director for Germany" der Claims Conference nach, wo er (nach Schönfeldts Tod 1956) der engste Berater von Nahum Goldmann in allen Wiedergutmachungsverhandlungen mit der Bundesregierung wurde. Weiterhin übernahm Katzenstein die Leitung des Frankfurter Regionalbüros der URO, das für die in Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz anhängigen Fälle zuständig war.

Wie diese personellen Verflechtungen bereits andeuten, arbeiteten die genannten Organisationen – wiewohl rechtlich voneinander ganz unabhängig – bei der Kontrolle der Durchführung des Haager Wiedergutmachungsprogramms aufs engste zusammen. Das Bild einer tiefgestaffelten Phalanx drängt sich auf. Die URO spielte in diesem Verbund die Rolle eines mit hochspeziellen juristischen und administrativen Erfahrungen ausgestatteten Brain-Trust, ohne den die Claims Conference ihren Einfluß auf die bundesdeutsche Gesetzgebung zur Wiedergutmachung nicht so wirkungsvoll hätte ausüben können. Daß die URO sich in den späten 1950er Jahren in der Lage sah, alle von der Claims Conference erhaltenen Gelder zurückzuzahlen, gab ihr zusätzliches Eigengewicht.

Freilich war die URO 1953 nicht nur in finanzielle Engpässe geraten, sondern auch in eine Problemzone anderer Art. Denn es wurde zweifelhaft, ob und in welchem Umfang diese Rechtshilfeorganisation (die bisher allein eine besatzungsrechtliche Legitimation in Rückerstattungsverfahren besaß) auch in Entschädigungssachen nach bundesdeutschem Recht tätig werden dürfe. Ein Teil der Entschädigungsbehörden und -gerichte setzte die Vertretungsbefugnis der URO zunächst stillschweigend voraus. Dabei scheint sie in einen eigentlich unpassenden rechtlichen Rahmen eingeordnet worden zu sein[30]. Eine Reihe von Gerichten und Anwaltskammern folgerten aus

[29] Zu seinen Verdiensten treffend Bentwich, My 77 Years (Anm. 17), S. 291; zu den privaten Gründen seiner Rückkehr in die USA vgl. Ferencz, Lohn (Anm. 22), S. 74.

[30] Als eine Vereinigung im Sinne von Artikel 1, § 7 des Gesetzes zur Verhütung von Mißbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung vom 13. 12. 1935 (RGBl. 1935, Teil I, S. 1478–1481). Demnach bedurfte es keiner besonderen Erlaubnis, wenn eine auf berufsständischer Grundlage gebildete Vereinigung im Rahmen ihres Aufgabenbereichs ihren Mitgliedern Rat und Hilfe in Rechts-

der unsicheren Rechtslage, die URO habe keinerlei Legitimation zur Mandantenvertretung in Entschädigungsverfahren. Das der URO wohlgesonnene Bundesjustizministerium empfahl einen Ausweg: Die URO solle bei den einzelnen Landesgerichtspräsidenten den Antrag auf Zulassung als „Rechtsberater" auf der Grundlage eines aus der NS-Zeit stammenden Rechtsberatungs-Mißbrauchsgesetzes stellen. Dies war ein noch in Kraft befindliches berufsständisches Protektionsgesetz für Rechtsanwälte; es gestattete jedoch bestimmten Personenkreisen (insbesondere ehemaligen Bürovorstehern) unter bestimmten Bedingungen und Kontrollen die Tätigkeit als Rechtsberater. In einem Rundschreiben empfahl das Bundesjustizministerium allen Landesjustizverwaltungen im März 1954, solche Zulassungsanträge, kämen sie von der URO, wohlwollend zu behandeln[31]. Mit Hinweis auf die Verbindung zwischen URO und Claims Conference deutete das Ministerium an, es seien hier schwierige Fragen des internationalen Rechts impliziert. Von seiten des Auswärtigen Amts und des Bundesinnenministeriums sei erklärt worden, daß „eine Förderung der Tätigkeit der URO in Sonderheit auch aus außenpolitischen Gründen als notwendig" angesehen werde.

Der so gewiesene Ausweg konnte die URO-Juristen aus verschiedenen Gründen nicht gerade begeistern. Vor ihrer Verfolgung hatten viele aus ihren Reihen selbst als Rechtsanwälte praktiziert. Ihnen galt eine Legitimationsgrundlage, die im Ruche stand, ein Gesetz für Winkeladvokaten zu sein, als nahezu ehrenrührig. So zog die URO einstweilen den Weg vor, nur zugelassene Anwälte vor Gericht auftreten zu lassen, damit die kritische Frage erst gar nicht zur Sprache kam. Im übrigen hoffte sie, daß die (dann 1956 verabschiedete) große Novellierung des Bundesentschädigungsgesetzes die Vertretungsbefugnis rechtlich regeln werde.

Tatsächlich sah der Regierungsentwurf zu dieser Novelle einen Artikel vor, wonach Verfolgtenverbände von den Landesjustizverwaltungen die Erlaubnis erhalten konnten, ihre Mitglieder in Entschädigungsverfahren vor den Behörden und Landgerichten unentgeltlich zu vertreten. Einzig die URO war von den einschränkenden Formulierungen dieses Artikels (z.B. Kann-Regelung, Unentgeltlichkeit) ausgenommen. Sie sollte also explizit und generell die Vertretungsbefugnis vor den Behörden und Landgerichten im Entschädigungsverfahren erhalten. Die parlamentarischen Ausschußberatungen reduzierten indessen – nicht zuletzt auf Druck von Rechtsanwaltsseite – die Vertretungsbefugnis der Verbände und der URO auf die Ebene der Behörden. Ein Änderungsantrag der SPD, auch von dem der CDU zugehörigen stellvertretenden Vorsitzenden des Wiedergutmachungsausschusses des Bundestages, Franz Böhm, stark unterstützt, suchte in der abschließenden Plenardebatte des Bundestages die Vertretungsbefugnis wieder auf die Landgerichtsebene zu erweitern. Das scheiterte an den Mehrheitsverhältnissen der Schlußabstimmung[32].

Immerhin stattete das Bundesentschädigungsgesetz in seiner Fassung von 1956 die URO (und nur sie) mit dem Recht aus, ihre Mandanten ohne jede Beschränkung bei den Entschädigungsbehörden zu vertreten – und dort, an den Schreibtischen der

angelegenheiten gewährt. – Es hat sein Eigenartiges, diesen auf NS-Verbände wie die DAF gemünzten Paragraphen auf eine Organisation wie die URO angewandt zu sehen.

[31] Wobei an eine Genehmigung zur Rechtsberatung im Sinne von Artikel 1, § 1 des genannten Gesetzes gedacht war. Vgl. Bundesminister der Justiz an die Landesjustizvertretungen, 25.3. 1954 (C.O.).

[32] Stenographische Berichte (Anm. 8), S. 7794–7796, S. 7808–7810.

Bezirks- und Landesämter für Wiedergutmachung, wurde ja der größte Teil aller Fälle bewältigt. Zudem gab dieses Gesetz allen Rechtsanwälten, die aus Verfolgungsgründen ihre Zulassung verloren hatten und noch im Ausland wohnten, die Vertretungsbefugnis bei den Entschädigungsbehörden und Landgerichten[33]. Dies konnte für die in den Auslandsbüros der URO arbeitenden oder ihren Wohnsitz jenseits der deutschen Grenzen beibehaltenden Juristen wichtig werden. Was die nach Deutschland zurückkehrenden verfolgten Rechtsanwälte betrifft, so ging das Gesetz davon aus, daß sie ohne weiteres ihre Zulassung zur Anwaltschaft wiedererhielten. Für die URO ergab diese Rechtslage im ganzen, daß sie vor den Behörden als juristische Körperschaft, vor den Gerichten jedoch nur indirekt über zugelassene Anwälte tätig wurde. Nicht die URO selbst, sondern der jeweilige Anwalt trat dann als Bevollmächtigter des Antragstellers auf.

Die Überwindung der unsicheren Rechtslage verhalf der URO auch aus jener Gefahrenzone, in der sie am Widerstand von Anwaltskammern und frei praktizierenden Anwälten aufzulaufen drohte. Hier waren einige Turbulenzen entstanden, als die URO den besatzungsrechtlich gesicherten Aktionsradius zu überschreiten begann. Es ging um standes- und berufsrechtliche Erwägungen gegenüber dem Vordringen einer neuartigen, zudem ausländischen Organisationsform. Auch dürften Rechenstifte, mit denen potentielle Mandantenzahlen überschlägig addiert und ins Auge gefaßt wurden, am Werke gewesen sein.

Zwar lebten zu Beginn der fünfziger Jahre nur noch etwa 15000 Juden in der Bundesrepublik, und Deutschland galt als „gebanntes Land", in das zurückzukehren Juden in aller Welt verschmähten[34]. Aber die Entschädigungsansprüche der im Ausland lebenden Juden, deren sich die URO in erster Linie anzunehmen gedachte, eröffneten ein weites Feld. Anfangs hatte die URO einige Widerstände von seiten jüdischer Anwaltspraxen zu überwinden, die eine Art Monopolisierungsunternehmen fürchteten[35]. Nachhaltiger widerstrebten nichtjüdische Anwälte und Anwaltskammern, wenngleich eine zeitlang in der Schwebe blieb, was denn nun obsiegen würde: das Interesse, möglichst viele Entschädigungssachen an sich zu ziehen, oder die Befürchtung, es könne sich die Betreuung ausländischer Mandanten, zumal bei kompliziert gelagerten Sachverhalten, als zu zeit- und kostenaufwendig erweisen.

Die URO setzte sich indessen rasch durch. Es zeigte sich, daß sie gebraucht wurde. Sie konnte kollektiv vieles leisten, was die Möglichkeiten eines einzelnen Anwalts überstieg, ohne dessen Einsatzbereitschaft überflüssig zu machen. Davon wird noch die Rede sein. Das Verhältnis zur seriösen Anwaltschaft entspannte sich und machte der Kooperation Platz, z.B. in Form einer Koordinierungskonferenz mit der

[33] Hierzu vgl. § 183 des Bundesentschädigungsgesetzes in der Fassung vom 29.6. 1956. Zur Sonderstellung der URO vgl. Abs. 16 von Artikel III (Übergangsvorschriften) des 3. Gesetzes zur Änderung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 29.6. 1956. Bequem zu finden in: Bundesentschädigungsgesetz. Textausgabe mit Verweisungen und Sachverzeichnis (Beck'sche Textausgaben), 3. erw. Aufl., München – Berlin 1956.

[34] Monika Richarz, Juden in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik seit 1945, in: Jüdisches Leben in Deutschland seit 1945, hrsg. von Micha Brumlik u.a., Frankfurt a.M. 1986, S. 13–30 (Zit. S. 14).

[35] Ein Reflex in einem „Rechtshilfe für Entschädigungspflichtige" überschriebenen Artikel, in: Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, 23. 10. 1953, S. 5.

„Arbeitsgemeinschaft für Wiedergutmachungsrecht im Deutschen Anwaltsverein" bei der Beratung des Gesetzgebers. Zu den Gründungsmotiven der 1959 gebildeten Arbeitsgemeinschaft gehörte ein der URO wahlverwandtes Ziel: den Rechtsberatungsmißbrauch durch die „Macher" zu verhindern[36].

In den mittfünfziger Jahren expandierte die URO zum Riesenapparat. Wenn das Central Office eine „Staff Conference" zum Erfahrungsaustausch ins Taunusgebiet einlud, dann waren nicht nur die Leiter der fünf in der Bundesrepublik gelegenen URO-Büros zu begrüßen (Berlin, Frankfurt, München, Köln, Hannover), sondern auch aus London, Paris, Brüssel und Stockholm kamen Leiter von URO-Büros herbei. Vertreten waren weiterhin die beiden größten außereuropäischen Auswanderungszentren: Israel (mit URO-Büros in Tel Aviv, Haifa, Jerusalem) und die USA (mit Büros in New York und Los Angeles). Wollte man vollzählig sein, so waren weitere Einladungen zu adressieren an URO-Büros in aller Welt (Kanada, Australien, Brasilien, Chile, Argentinien, Südafrika, Uruguay) und an korrespondierende Institutionen (in Österreich und der Schweiz)[37].

Die Zahl der Mandanten (Claimants) bzw. der vertretenen Ansprüche (Claims) stieg gewaltig: von 65 000 bzw. 121 000 im Jahre 1955 auf etwa 300 000 Claimants mit etwa 450 000 Claims. Dies war der in den 1960er Jahren erreichte Gesamtbestand. Dementsprechend stieg die Zahl der von der URO beschäftigten Mitarbeiter: von rund 700 im Jahre 1955 (die sich ungefähr zur Hälfte auf Büros „inside" und „outside Germany" verteilten) auf 1026 „full-time" und 106 „part-time" Mitarbeiter während der Spitzenperioden der URO-Aktivität um 1960; hierzu zählten 223 zugelassene Rechtsanwälte[38]. Nahezu alle in den Auslandsbüros der URO arbeitenden Anwälte waren vom Nationalsozialismus in die Emigration getrieben worden; auch das Büropersonal setzte sich dort hauptsächlich aus „refugees" zusammen, womit ihnen eine Existenz und der URO-Klientel ein der gewohnten Sprache kundiger Ansprechpartner gesichert war.

Die URO arbeitete auf der Basis von Erfolgshonoraren. Zu Beginn des Antragsverfahrens hatte der Mandant also keine Kostenvorschüsse zu zahlen (was die zumeist in Not geratenen Verfolgten auch selten konnten und nie wollten), und auch am Ende wurde ihnen nichts berechnet, falls der Antrag erfolglos geblieben war. Andernfalls erhob die URO, sofern sie nicht in Fällen besonderer Bedürftigkeit davon absah, nach Anspruchsgruppen abgestufte Gebühren in Höhe bestimmter Prozentsätze der Entschädigungszahlung: anfangs fünf bis sechs Prozent, bei Mandanten aus Israel

[36] 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Wiedergutmachungsrecht im Deutschen Anwaltsverein, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, in: RzW 30 (1979), S. 46 f.

[37] Zur Veranschaulichung des Expansionsdrucks vgl. aus einem Schreiben des Düsseldorfer URO-Büros an URO London, 16. 2. 1954: „Herr O. war auf 2 Tage in Brüssel und hatte dort den deutschen Konsul aufzusuchen. Dieser erzählte ihm, daß sie laufend Anfragen wegen des Entschädigungsgesetzes erhielten. Sie schickten die Leute zu den dortigen Anwälten, die aber ihrerseits erklärten, daß sie keine Ahnung von der Materie hätten und die Leute wieder wegschickten. Herr O. wies darauf hin, daß man die Leute veranlassen sollte, sich an unsere Büros in London oder Paris zu wenden. Der Konsul erwiderte, daß hieran diesen Leuten nichts läge. Sie benötigten jemand, der an Ort und Stelle die Sache mit ihnen durchspricht". Das Schreiben (C. O.) entstammt der Gründungsgeschichte des URO-Büros in Brüssel.

[38] URO operations in 1955 (C. O.) bzw. Bentwich, United Restitution Organisation (Anm. 6), S. 33.

weniger[39], später sieben bis neun Prozent, niemals mehr als zehn Prozent. Mit Bedacht suchte man unter dieser Grenzmarke zu bleiben: Nachdem die Anwaltschaft das der deutschen Rechtstradition fremde, in Entschädigungssachen aber mit respektablen Gründen vertretbare Erfolgshonorarsystem übernommen hatte, galten Vereinbarungen bis zehn Prozent des erzielten Erfolges als standesrechtlich zulässig[40]. Freilich wurden anstößig hohe Honoraransprüche von zwanzig Prozent oder auch einem Drittel der Entschädigungssumme gerichtsnotorisch – und manches wurde erst gar nicht bekannt[41].

Aus relativ kleinen Anfängen entwickelte sich die URO also zu einem gewaltigen Apparat, wobei die Führungsfunktion des Frankfurter „Central Office" sowohl die Kontrolle der Büros in Deutschland wie auch den engen Kontakt mit den Außenbüros in aller Welt umschloß. Daß dabei Ansätze zur Überorganisation und zur unproduktiven Papierflut zu bekämpfen waren, versteht sich bei einem Unternehmen dieser Größenordnung von selbst. Folgt man dem kompetenten Urteil einer sehr unabhängigen Anwaltspersönlichkeit, die das Feld der Wiedergutmachungspraxis ebenso scharfsinnig mitgestaltet wie scharfzüngig kommentiert hat, dabei durchaus „nicht immer einer Meinung mit der URO"[42], folgt man mithin dem Urteil von Walter Schwarz, dann ist der URO-Apparat jedoch „niemals zu einer Fabrik degeneriert". In der URO blieb vielmehr neben einer „unvergleichlich höheren Qualität" auch das solidarische Gefühl für „das Helfenwollen und das Helfenmüssen" aufbewahrt[43].

Tätigkeitsfelder der URO

Eine Typologie der URO-Tätigkeit wird zunächst und vor allem die zur anwaltlichen Betreuung von 300 000 Schicksalen der Verfolgungsgeschichte summierte individuelle Rechtsberatung und Rechtsvertretung hervorheben müssen. Im Unterschied zu den üblichen Anwaltspraxen besaß die URO für alle Sparten des Wiedergutmachungsrechts Spezialisten, und sie stand nicht gleichermaßen unter Rentabilitätsdruck. Daher übernahm sie nicht nur die einfachen und klaren Fälle: Sie lehnte grundsätzlich niemals einen Mandanten ab, wie kompliziert auch immer der Fall liegen mochte. Vom Umfang der damit verbundenen Arbeitslast mag einen Eindruck geben, daß das von Ernst Katzenstein geleitete, in fünf Abteilungen eingeteilte Frankfurter Regionalbüro im Monat September 1957 etwa 24 000 Posteingänge und rund 40 000 Postausgänge zu bewältigen hatte[44].

Teils über die Auslandsbüros informiert, teils von jüdischen Organisationen an die URO vermittelt, konnten jüdische Verfolgte in vielen Teilen der Welt von den rechtli-

[39] Besonders günstige Konditionen galten für die von MILTAM vermittelten Mandanten, einer 1949 von den nach Israel eingewanderten Vertretern des „Zentralkomitees der befreiten Juden in der US-Zone Deutschlands" zusammen mit Jrgun Olej Merkas Europa (einer Interessenvertretung der in Israel ansässigen jüdischen Einwanderer aus Mitteleuropa) in Israel gegründeten gemeinnützigen Organisation.

[40] Heinrich Oswald, Erfolgshonorare in Entschädigungssachen, in: RzW 12 (1961), S. 150–152.

[41] Vgl. etwa ein die Honorarlandschaft beleuchtendes Honorarstreit-Urteil des Landgerichts Berlin, auszugsweise abgedruckt in RzW 12 (1961), S. 143.

[42] Schwarz, Frucht (Anm. 3), S. 148.

[43] Walter Schwarz, Dem 80jährigen Kurt May, in: RzW 27 (1976), S. 171 f.

[44] Aus einem während einer Staff Conference am 9. 10. 1957 gegebenen Bericht (C. O.).

chen Möglichkeiten der Wiedergutmachung Kenntnis erhalten. In den ausländischen Büros wurden dann Wiedergutmachungsanträge entgegengenommen und darauf geprüft, ob sie begründet waren. Das „Central Office" legte Wert auf sorgfältige Vorprüfung in den Außenstellen; unglaubwürdige Versicherungen der Antragsteller sollten so weit wie möglich eliminiert, die Einfügbarkeit der Ansprüche in den rechtlichen Rahmen möglichst gesichert sein. Die weitere Bearbeitung in Deutschland, die Verhandlungen mit den zuständigen Behörden und gegebenenfalls die Vertretung vor Gericht erfolgte dann durch Mitarbeiter der deutschen URO-Büros. Deren Zuständigkeitsverteilung war derjenigen der deutschen Entschädigungsbehörden angepaßt. Mit dem behördlichen Bescheid oder dem gerichtlichen Urteil endete das Betreuungsverhältnis durchaus nicht ohne weiteres. Es folgte dann das, was die URO als ihre Initiativ- oder Wächteraufgabe ansah. Sie initiierte, daß die Mandanten bei rechtserheblichen Veränderungen neue Anträge stellten, also etwa – um nur ein zugleich die Komplikationsfülle der Materie andeutendes Beispiel zu geben – die durch eine Sozialversicherungsnovelle 1971 eröffnete Möglichkeit wahrnahmen, sich Verfolgungszeiten besonders günstig als Ausfall- und Zurechnungszeiten in der Rentenversicherung anrechnen zu lassen und Zeiten, in denen der Verfolgte den Judenstern tragen oder in der Illegalität leben mußte, als rentenrechtliche Ersatzzeit[45]. Oder sie wachte darüber, daß die den Klienten zustehenden Rentenbeträge auch in jeweils korrekter Berechnung ausgezahlt wurden[46].

Die umfassende und weitverzweigte Rechtshilfe setzte eine unaufhörliche und genaue Beobachtung aller einschlägigen Vorgänge in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung voraus. Das „Central Office" sammelte und sicherte diesen Informationsstrom. Mit regelmäßigen Rundschreiben leitete sie ihn zur ständigen und systematischen Unterrichtung sämtlicher URO-Büros in alle Welt weiter[47].

Um die Beweisnot zu überwinden, in der sich bestimmte ausländische Verfolgtengruppen befanden, erweiterte die URO ihr Tätigkeitsfeld. Als historisch-dokumentarische Forschungsstelle beteiligte sie sich an der Klärung rechtserheblicher Tatsachen der nationalsozialistischen Verfolgungsgeschichte. Eine Brücke zwischen Historie und Jus bildete der mit §.43 des Bundesentschädigungsgesetzes eingeführte Begriff der „Veranlassung". Demnach sollte entschädigungsberechtigt sein, wem eine ausländische Macht, veranlaßt durch die nationalsozialistische Regierung, die Freiheit entzogen hatte. Inwieweit beruhte die Errichtung des – überwiegend Juden ghettoisierenden – Sperrbezirks in Shanghai-Hongkew auf deutscher Mitverantwortung? Gab es für die Judenverfolgung in Frankreich, in Algerien, Marokko, Tunis, in Italien und Ungarn und anderen osteuropäischen Staaten eine „deutsche Veranlassung"? Das

[45] Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung, 22.12.1970 (BGBl. 1970, Teil I, S.1845). – Viel „Nachbetreuung" ergab sich aus §§ 35, 206 des Bundesentschädigungsgesetzes, die bestimmte Ansprüche im Hinblick auf die Veränderung persönlicher Lebensverhältnisse variabel machten. Starb ein Empfänger bestimmter Entschädigungsleistungen, so kümmerte die URO sich um die gemäß § 41 dieses Gesetzes zustehenden Hinterbliebenenansprüche.

[46] Was dabei herauskommen konnte, veranschaulicht ein durch alle Instanzen getragener, im abschließenden Urteil des Bundesgerichtshofs detailliert geschilderter Fall, nachlesbar in: RzW 30 (1979), S.73f.

[47] Die vielen Tausende Rundschreiben, chronologisch gesammelt in langen Ordner-Reihen des „Central Office", sind eine erstrangige Quelle der historischen Forschung.

historische Wissen über solche Fragen der Verfolgungsgeschichte war anfangs ähnlich schwach wie das Vertrauen auf schnelle Resultate behördlicher Amtsermittlungspflicht. So entschloß sich die URO in den 1950er Jahren zu weitgespannten Archiv-Recherchen und mühevoller Dokumentationsarbeit[48]. Dabei reiste das von Kurt May geleitete Team bis Whaddon Hall in Großbritannien, wo die Akten des Auswärtigen Amtes und der deutschen Auslandsvertretungen verwaltet wurden, und nach Alexandria im US-Bundesstaat Virginia, wo u.a. Überlieferungen der Wehrmachtsführung und oberster Parteidienststellen einschließlich der SS lagerten.

Auf heutigem Forschungsstand wird man nicht sagen können, daß die URO den Wirkungsanteil der nationalsozialistischen „Veranlassung" ausnahmslos richtig gewichtet hat – etwa im Hinblick auf Vichy-France. Hier war die Kräfteverteilung komplizierter und die eigenständige Verfolgungskomponente wohl doch stärker als sich aus den damals zugänglichen Dokumenten ablesen ließ[49]. Aber höchstrichterlichem Urteil zufolge genügte eine „nicht nur unwesentliche Mitveranlassung", und im übrigen waren es in erster Linie Dokumente und nicht Interpretationen, die die URO allen zuständigen Behörden und Gerichten zugänglich machte. Als Fundstelle von Beweismitteln beeinflußten die Dokumentensammlungen sowohl Verwaltungsrichtlinien wie auch Gerichtsentscheidungen und sogar eine Gesetzesnovellierung[50].

Eine weitere große Nachforschungsaufgabe ergab sich aus einem Paragraphen des Rückerstattungsrechts[51]. Demnach sollte die Bundesrepublik für im Ausland geraubtes Vermögen Schadensersatz leisten, wenn das Raubgut nachweislich auf das später zum Geltungsbereich bundesdeutscher Gesetzgebung zählende Territorium gelangt war. Was folgte daraus für einen der größten nationalsozialistischen Beutezüge – die „M-Aktion"? Im Verlauf dieser Aktion sind 1942 bis 1944 jüdischen Familien in Frankreich, Belgien und den Niederlanden nahezu 70000 Wohnungseinrichtungen entzogen und mit Eisenbahnwaggons abtransportiert worden. Einen gesetzlichen „Gelangensnachweis" zu erbringen, damit waren die Geschädigten oder ihre Erben hoffnungslos überfordert. Die Rechercheure der URO nicht. Sie fanden penibel

[48] Ein Überblick bei Franz Calvelli-Adorno, Die Dokumentenarbeit der URO, in: RzW 16 (1965), S.198f.

[49] Vgl. einerseits URO. Dokumente über die Verantwortlichkeit des Reiches für die Judenmaßnahmen im besetzten und unbesetzten Frankreich, insbesondere auch in Algerien, Marokko, Tunis, hektographische Sammlung Juni 1959; andererseits Michael R. Marrus, Robert O. Paxton, Vichy et les Juifs, Paris 1981; Georges Wellers, André Kaspi, Serge Klarsfeld (Hrsg.), La France et la Question Juive 1940–1944, Paris 1981.

[50] Vgl. z.B. den in RzW 11 (1960), S.253 kommentierten Beschluß der Länderkonferenz vom 22./23. Juni 1960 über Verfolgung in Rumänien, Teildruck in: RzW 11 (1960), S.355 mit Hinweis auf das zugrundeliegende URO-Material; Urteil des Kammergerichts Berlin vom 12.8.1957 über einen Fall der Inhaftierung in südfranzösischen Lagern 1940/42 mit Bezug auf URO-Dokumente in der Urteilsbegründung, Teildruck in: RzW 8 (1957), S.406; Urteil des Oberlandesgerichts Neustadt vom 3.6.1960 über Haftentschädigung für Ghettoisierung in Shanghai-Hongkew 1943/45, Teildruck in: RzW 11 (1960), S.506–508. In diesem Teildruck fehlt der Hinweis auf die von der URO vorgelegten Dokumente, hingegen nicht im Urteil selbst, das dem URO-Rundschreiben Nr. 579/60 vom 18.7.1960 als „ein erfreuliches Zeitdokument" beigefügt war. – Die im Bundesentschädigungs-Schlußgesetz vom 14.9.1965 für Freiheitsentziehungen in Bulgarien, Rumänien und Ungarn festgelegte Regelung (§ 43) basiert auf der Dokumentationsarbeit der URO.

[51] § 5 des Bundesrückerstattungsgesetzes vom 19.7.1957.

genaue „Leistungsberichte" der mit der Aktion befaßten Dienststelle. So gelang der Nachweis, daß etwa 80 Prozent des Hausrats ins Gebiet der späteren Bundesrepublik gelangt war – zwecks Ausstattung ausgebombter Volksgenossen mit Ersatz-Mobiliar[52]. Diese Dokumentation löste einen Erlaß des Bundesfinanzministeriums, später eine gesetzliche Durchführungsverordnung aus, mit denen zehntausende von Einzelansprüchen durch das Angebot eines vereinfachten Verfahrens zügig abgewickelt werden konnten[53].

Das weite Feld der individuellen Rechtshilfe und eine die Amtsermittlungspflicht der Behörden und Gerichte erleichternde dokumentarische Erschließung der Verfolgungsgeschichte: diese beiden Aufgabenkreise verband die URO mit einem dritten Aktionsradius, den man die „Logistik" im Einlegen von Rechtsmitteln genannt hat. Das „Central Office" bestimmte, in welchen Fällen der langwierige Weg durch sämtliche Instanzen eingeschlagen und durchgehalten werden sollte, um grundsätzliche Rechtsfragen zu klären oder im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung einen höchstrichterlichen Spruch herbeizuführen. Auch in dieser Hinsicht überstiegen die Dispositionsmöglichkeiten bei weitem das Zeit- und Kostenbudget, das einem einzelnen Anwalt bzw. seinem begrenzten Mandantenkreis zumutbar war[54]. So legten Kurt May als „Logistiker" am Frankfurter Schreibtisch und Alfred Schüler in der Robe des Rechtsanwalts vor dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe „weitgehend die Bandbreite der Rechtsprechung" fest[55].

Dabei investierte die URO auch für sehr kleine Personenkreise viel Zeit und Mühe. In anderen Fällen hingen zehntausende Verfahren vom Ausgang des Rechtsstreits ab. Die Führung von Grundsatzprozessen diente nicht nur URO-Mandanten oder Juden, sondern hatte allgemeine Bedeutung. Einige Beispiele können das angedeutete Spektrum veranschaulichen. Eine von der URO 1960 erwirkte OLG-Entscheidung überwand massive behördliche und gerichtliche Widerstände gegen eine Haftentschädigung für nichtdeutsche Juden, die in Shanghai während des Zweiten Weltkriegs interniert worden waren[56]. Um sehr viel größere Zahlen handelte es sich bei jenen

[52] M-Aktion. Frankreich, Belgien, Holland und Luxemburg 1940–1944 (I Erläuterungen, II Dokumente, III Sachverzeichnis). Hektographie URO 1958.

[53] Mitteilung des Bundesministeriums der Finanzen, in: RzW 11 (1960), S. 353–355. Erste Durchführungsverordnung zum Bundesrückerstattungsgesetz vom 14.5. 1965 (BGBl. Teil I, S. 420). Vgl. auch aus einem Schreiben von Franz Böhm an einen nach Rio de Janeiro emigrierten luxemburgischen Juden (18.2. 1959), der sich mit der Bitte um Rechtsauskunft an diesen prominenten Politiker gewandt hatte: Das Bundesfinanzministerium habe aufgrund des von der URO vorgelegten Dokumentenmaterials alle Oberfinanzdirektionen davon verständigt, „daß für Wohnungseinrichtungen, die in den Beneluxländern beschlagnahmt worden sind, ohne weitere Beweiserhebung 80% des Wertes ersetzt werden sollen". Da der Fragesteller weitere Verluste geltend machen wollte, empfahl Böhm ihm, einen Rechtsanwalt zu nehmen. „Sollte sich in Rio de Janeiro ein Büro der URO befinden, so könnten Sie auch diese Organisation mit der Vertretung Ihrer Ansprüche beauftragen" (NL Böhm, Nr. 005/1 F I, ACDP).

[54] Vgl. z. B. aus dem Bericht „20 Jahre Arbeitsgemeinschaft" (Anm. 36): Zu den Bemühungen um eine flexiblere Stichtagsregelung für die Anmeldung und Substantiierung bestimmter Entschädigungsansprüche gehörten „Anträge auf Vorlagen an das Bundesverfassungsgericht und auch an den gemeinsamen Senat der Obersten Bundesgerichte in laufenden BEG-Prozessen, wie sie vorwiegend auf Veranlassung der URO eingerichtet worden sind".

[55] Walter Schwarz, Namen, in: Wiedergutmachung II (Anm. 2), München 1981, S. 817 f.

[56] Urteil des OLG Neustadt (Anm. 50).

polnischen Juden, die 1939/40 aus dem deutsch besetzten Westpolen ins sowjetisch besetzte Ostpolen oder in die Sowjetunion flüchteten und dort ein oft schlimmes Deportationsschicksal erlitten. Stand ihnen, wenn sie im Nachkriegsjahrzehnt oder noch später in den Westen auswandern konnten, von deutscher Seite Wiedergutmachung für in der Sowjetunion erlittene gesundheitliche Schäden zu?

Die Behörden und Gerichte lehnten das ab, bis ein Urteil des Bundesgerichtshofs 1962 eine Wende brachte. Am Beispielsfall einer 1939 nach Lemberg geflüchteten, von dort nach Sibirien deportierten und 1949 ausgewanderten Jüdin anerkannte das oberste deutsche Entschädigungsgericht einen für das deutsche Entschädigungsrecht relevanten Kausalzusammenhang[57]. Dies war für die betroffenen Flüchtlinge ein großer Rechtserfolg. Allerdings hat der Bundesgerichtshof dann 1971 in der Frage der Antragsfristen und Fristversäumnisse so streng und eng entschieden, daß die URO das Bundesverfassungsgericht anrief. Es ging um die Rechtsfigur der „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand", auf die der Antragsteller bei unverschuldetem Fristversäumnis einen gesetzlichen Anspruch hat. Das Bundesverfassungsgericht teilte die Bedenken gegen die vom Bundesgerichtshof bestimmten Wiedereinsetzungs-Voraussetzungen nicht (1982), und so entschloß die Leitung der URO sich im Interesse der letzten, überall zu spät gekommenen Hilfesuchenden zu einem noch größeren Schritt: Sie rief in mehreren (heute noch schwebenden Fällen) die Straßburger Menschenrechtskommission und den Europäischen Gerichtshof an[58].

Intensive Auseinandersetzungen führte die URO auf einem Rechtsgebiet, das zu den kompliziertesten und umstrittensten Feldern der Wiedergutmachung zählt. Es handelt sich um die Verfolgten aus den osteuropäischen Vertreibungsgebieten, die keine deutsche Staatsangehörigkeit, wohl aber eine deutsche „Sprach- und Kulturkreis"-Zugehörigkeit besessen hatten[59]. Mehrfach ging die URO hier über den Bundesgerichtshof hinaus an das Bundesverfassungsgericht. Dieses Gericht brachte einen 1965 unternommenen gesetzgeberischen Versuch zu Fall, durch rückwirkende Einführung eines Stichtags all jene Spätaussiedler von der vollen Entschädigung auszuschließen, die die Vertreibungsgebiete erst nach dem 1. Oktober 1953 verlassen hatten[60]. Auch einige vom Bundesgerichtshof zur Anspruchseindämmung aufgeworfene Wälle hielten dem Bundesverfassungsgericht nicht stand[61].

Das Engagement der URO auf diesem Gebiet hatte einen besonderen Hintergrund. Es betraf eine große Zahl von Juden, die aus Osteuropa nach Israel ausgewandert waren. Im Israel-Vertrag von 1952 war eine Pauschalabgeltung von Eingliederungskosten vereinbart, woraus folgte, daß große Teile dieser Einwanderungsgruppen keine individuellen Gesundheitsschadensansprüche nach dem Bundesentschädigungs-

[57] Urteil des BGH vom 25. 10. 1961, Teildruck in: RzW 13 (1962), S. 116 f.; ähnlich Urteil des BGH vom 18. 4. 1962, Teildruck in: RzW 13 (1962), S. 449 f.

[58] Die Kläger vertritt Prof. Dr. F. A. Mann, Solicitor of the Supreme Court, London, Fellow of the British Academy, der URO als stellv. Mitglied des Board verbunden.

[59] Hierzu im einzelnen Heinz Klee, Die besonderen Gruppen von Verfolgten, in: Wiedergutmachung V (Anm. 2), München 1983, S. 393–451.

[60] Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 23. 3. 1971, Teildruck in: RzW 22 (1971), S. 310–315.

[61] Urteil des Bundesgerichtshofes vom 16. 1. 1980, Teildruck in: RzW 31 (1980), S. 62–67; kommentierend RzW 31 (1980), S. 123–127.

gesetz anmelden konnten. Es sei denn, man wählte die für „Verfolgte aus den Vertreibungsgebieten" offengehaltene Bresche. Anscheinend haben zehntausende israelische URO-Mandanten über diesen Rechtsweg einen Rentenanspruch wegen Gesundheitsschäden erhalten. Im ganzen hat die auf die Vertreibungsgebiete bezogene Entschädigungspraxis viel harte Kritik auf sich gezogen. Daß die Größe der hier einbezogenen Zielgruppe und des für sie eingesetzten Finanzvolumens den ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers entsprach, ist in der Tat bestreitbar. Unbestreitbar ist hingegen die Bedürftigkeit und das leidvolle Schicksal der meisten in den Genuß solcher Renten gelangten Bürger Israels. Abstrakt gesprochen scheint hier ein besonders deutlicher Fall einer sich im Gesetzesvollzug ergebenden Programmverschiebung beobachtbar zu sein.

In höherem Maß reichten andere Rechtsfragen, die die URO zur Entscheidung brachte, über den Kreis der jüdischen Verfolgten hinaus. Dies gilt etwa für das 1976 mit einem spektakulären Urteil des Bundesgerichtshofs erkämpfte Recht des Übergangs von der niedrigeren Mindestrente – auf sie hatten sich viele Antragsteller zur Beschleunigung ihres Verfahrens in Zeiten eingelassen, da sich die Fälle in den Verwaltungen hoffnungslos stauten – in eine höhere, den persönlichen Verhältnissen angemessenere Tabellenrente[62]. Eine große Tragweite erreichte auch ein vom Bundesgerichtshof (1972) in Verfahrensrecht umgegossenes Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1969), wonach eine gerichtliche Prüfung von „Zweitverfahren" möglich wurde: hier handelte es sich um Fälle, in denen ein Antragsteller sich bei rechtskräftigen, doch offenbar irrigen Bescheiden an die Ämter wandte mit dem Ziel der „Abhilfe"[63].

Schließlich ist die Beratungstätigkeit hervorzuheben, mit der die URO auf Gesetzgebung und Verwaltungspraxis einzuwirken suchte. Die Claims Conference bildete nach den Haager Protokollen ein „Legal Committee". Unter dem Vorsitz von Herbert Schoenfeldt bzw. (seit 1956) von Ernst Katzenstein umfaßte es einen kleinen Kreis von Experten. Diese beobachteten die legislatorische Arbeit zur Wiedergutmachung mit großer Intensität und beeinflußten sie durch vielfältige Kontakte mit Ministerien, dem Wiedergutmachungsausschuß des Bundestages und mit Abgeordneten aller maßgeblichen Parteien. Im Kreise dieses Committee spielten führende URO-Repräsentanten eine bedeutende Rolle. Von den sieben Persönlichkeiten, die das Committee 1958 umfaßte, sind vier ganz oder mit einem Teil ihrer Funktionen der URO zuzurechnen. Daß dieses Committee im ganzen und die URO im besonderen einen sehr bedeutenden Einfluß auf die Gestalt der Gesetze ausgeübt hat, ist von Spitzenbeamten des federführenden Bundesressorts mehrfach hervorgehoben worden[64].

Der ständige Beratungskontakt mit der Verwaltungspraxis führte dazu, daß die URO auch in jener als „Sternstunde der Verwaltung" in die Rechtsgeschichte einge-

[62] BGH-Urteil vom 29.1.1976, Teildruck in: RzW 27 (1976), S. 116–118.

[63] Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 17.12.1969, Teildruck in: RzW 21 (1970), S. 160; einschlägige BGH-Urteile in: RzW 23 (1972), S. 341, 344, 346.

[64] Vgl. z. B. Zorn, May (Anm. 23 u. 25): „Für alle gesetzgeberischen Arbeiten auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts, angefangen von der großen BEG-Novelle von 1956 bis zu den einzelnen Durchführungsverordnungen, war Kurt May ein unentbehrlicher Berater, weil er auch den unmittelbaren Kontakt zu den Verfolgten und ihren Problemen hatte und die Praxis kannte wie kaum ein anderer".

gangenen Verwaltungsvereinbarung der Länder nicht beiseite stand, mit der die Exekutive 1959 angesichts einer „Häufung beunruhigender Urteile des BGH" beschloß, großzügigere Leistungen zu erbringen als ihnen die Rechtsprechung auferlegte. In diese Vereinbarung haben mehrere URO-Anregungen Eingang gefunden[65]. Eine fortlaufende Kommentierungsarbeit führender URO-Juristen in der einzigen Fachzeitschrift dieses Rechtsgebiets gehörte ebenfalls zu dem vielschichtigen Beitrag, den die URO zur Entwicklung des Entschädigungsrechts leistete. Als diese Zeitschrift 1981 ihr Erscheinen einstellte – „Unsere Arbeit ist getan" –, sah der nicht immer mit üppigen Abonnentenzahlen gesegnete Hauptherausgeber sich auch in anderer Hinsicht zur Hervorhebung der URO veranlaßt: Sie hatte in schwierigen Situationen „bei der Überwindung der Abgründe des Defizits" geholfen[66].

Einige Überlegungen zum Verhältnis von jüdischen und nichtjüdischen Anspruchsgruppen

Wie gezeigt, war die URO eine in verschiedener Hinsicht sehr erfolgreiche Unternehmung. Das zahlte sich aus. Einer 1968 gezogenen Bilanz zufolge hat die URO Entschädigungsansprüche in Höhe einer Gesamtsumme von etwa 700 Millionen Dollar realisiert. Hinzu kamen Rückerstattungswerte in Höhe von 40 Millionen Dollar und Leistungsbestandteile aus der Sozialversicherung, die sich einer Berechnung entziehen[67]. An den ohne sichere Rechtsgrundlage geführten Verhandlungen mit Privatfirmen – für die jüdische KZ-Häftlinge Zwangsarbeit geleistet hatten und die sich später teils bereit fanden, teils kategorisch weigerten, Entschädigungen zu zahlen – war die URO mittelbar beteiligt[68]. Im ganzen nahmen jüdische Verfolgte zu einem weit höheren Prozentsatz Rechtsbeistand in Anspruch als alle anderen Verfolgtengruppen[69]. Dies hängt zum Teil mit dem Wirken der URO zusammen, indirekt wohl

[65] „Sternstunde" nach Schwarz, Schlußbetrachtung (Anm. 2), S. 22. Das weitere Zitat aus einem Schreiben von Franz Böhm an das Central Office der URO, 24.2.1959 (C.O.). Die Verwaltungsvereinbarung vom 23.6.1959 ist abgedruckt in: RzW 10 (1959), S. 365. – Auf Anregung der URO gelangte z. B. der Beschluß zu § 189 BEG hinein, wonach die „Nachschiebung weiterer Ansprüche" (z. B. wegen Gesundheitsschaden) bei „rechtzeitiger Geltendmachung mindestens eines Anspruchs" (z. B. auf Haftentschädigung) als nach ständiger Verwaltungspraxis zulässig festgelegt wurde. Daß vorsichtshalber der Präsident des Bundesrechnungshofes in die Vereinbarung einbezogen wurde, ging anscheinend auch auf einen URO-Ratschlag zurück.

[66] RzW 32 (1981), S. 115. – Ständiger Kommentator mit zahllosen Beiträgen in vielen Jahrgängen der RzW war Alfred Schüler; oft schrieben auch H. Knopf (URO Tel Aviv) und M. Stranz (URO London).

[67] Bentwich, United (Anm. 6), S. 31. Renten sind dabei mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 10 Jahren eingerechnet. – Warum der erhebliche Beitrag der Sozialversicherung zu den Leistungen der Wiedergutmachung nicht quantifizierbar ist, erläutert der „Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen" vom 31.10.1986 (Bundestagsdrucksache 10/6287), S. 28.

[68] Ferencz, Lohn (Anm. 22).

[69] Einer aus rund 500 Fallakten des Amtes für Wiedergutmachung Düsseldorf bestehenden Stichprobe zufolge nahmen 82% der jüdischen Verfolgten einen Rechtsbeistand in Anspruch, jedoch nur 36% der aus „sonstigen" Gründen Verfolgten und 21% der politisch Verfolgten. Vgl. Leistungsverwaltung und Verwaltungsleistung. Analyse von Vollzugsproblemen am Beispiel der Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Vervielfältigter Projekt-Schlußbericht des Instituts für Angewandte Sozialforschung der Universität zu Köln, Köln 1983,

auch mit dem überproportional hohen Anteil juristischer Berufe im Traditionsstrom des deutschen Judentums.

Doch wäre es perspektivisch falsch, diese Organisation isoliert zu betrachten. Sie war, wie erinnerlich, eingefügt ins Ensemble der jüdischen Nachkriegsorganisationen. Von kompetenter Seite ist gesagt worden, es habe „Regie und Rollenverteilung unter den verschiedensten jüdischen Institutionen" mit einer „erstaunlichen Präzision" funktioniert: „Die Koordination aller Maßnahmen und Schritte war einfach ohne Fehl". Das „geschickte Zusammenspiel aller Kräfte" habe der jüdischen Seite zu „außerordentlichem Einfluß" auf die Wiedergutmachung verholfen. Sie habe ihre Möglichkeiten „voll ausgeschöpft"; auch „Spaltungserscheinungen" auf deutscher Seite seien „nüchtern genutzt" worden.

Man glaubt dieses Beobachters Bemühen um das Austarieren einer mit brisanten Gewichten belasteten Waage förmlich spüren zu können. Angesichts der Massenverbrechen an den Juden und des nicht „wieder gut" Machbaren (übrigens auch angesichts der Großzügigkeit, mit der die Beamten sich im Wiedergutmachungsrecht behandelt sahen) verbietet sich der Zeigefinger des Moralschulmeisters oder die Abwehrgebärde des Finanzbuchhalters gegenüber der Stoßkraft jüdischer Wiedergutmachungsansprüche. Faktum ist andererseits, daß andere, weniger gut oder gar nicht organisierte, mit geringerem oder gar keinem politischen Gewicht ausgestattete Gruppen von Verfolgten und Geschädigten mehr oder minder leer ausgegangen sind. „Die Frage nach der inneren Rechtfertigung solcher Differenzierung steht im Raum"[70].

Sie sollte nicht mit flinken Formeln beantwortet werden. Das hier entfachbare Feuer sollte auch nicht zum Kochen parteilicher Süppchen, sondern zur Entfaltung und Klärung der richtigen Fragen benutzt werden. Vieles wäre hier zu bedenken. Etwa: Inwieweit hat das äußere Bild der Geschlossenheit, das die jüdischen Organisationen so wirkungsvoll vermittelten, interne Divergenzen überdeckt? Dabei ist nicht allein an materielle Verteilungskämpfe zu denken (man müßte schon sehr im Überfluß leben, um sie anstößig zu finden), von deren Schlachtenlärm durchaus einiges nach außen drang, sondern auch an Dispute über das normativ Richtige und Wichtige[71]. Inwieweit waren in der Wiedergutmachung gleichsam Meistbegünstigungsklauseln angelegt, die eine von einer Gruppierung durchgesetzte Positionsverbesserung sogleich verallgemeinerten (wie manches von der URO erwirkte BGH-Urteil automatisch allen Anspruchsgruppen nützte)? Und umgekehrt: Inwieweit waren Positionsgewinne einer Gruppe nur auf Kosten einer anderen zu haben? Soweit die Wiedergutmachung sich nicht als Solidaraktion – etwa im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verfolgtenorganisationen –, sondern als Konkurrenzsituation von Anspruchsgruppen darstellte: Inwieweit sind die Gründe hierfür in den extern gesetzten Bedingungen zu suchen und inwieweit im eigenen Abgrenzungsverhalten der verschiedenen Verfolgtengruppen?

S. 305. Ungeachtet ihrer Bedeutung für die Verwaltungstheorie lassen sich dieser Quantifizierungsstudie leider nur sehr begrenzt neue Einsichten in die Historizität der Wiedergutmachung abgewinnen.

[70] Ernst Féaux de la Croix, Vom Unrecht zur Entschädigung: Der Weg des Entschädigungsrechts, in: Wiedergutmachung III (Anm. 2), München 1985, S. 1–118; ders., Internationalrechtliche Grundlagen der Wiedergutmachung, in: ebenda, S. 119–199, hier S. 181–198. Dieser Autor gehörte dem federführenden Bundesfinanzministerium als Ministerialdirektor an.

[71] Vgl. Anm. 23. Auf eine „gewisse Rivalität" zwischen den Nachfolge-Organisationen und den wieder gegründeten jüdischen Kultusgemeinden verweist Otto Gnirs, Die Entschädigung von juristischen Personen, in: Wiedergutmachung V (Anm. 2), München 1983, S. 375–392, hier S. 383; auf Rivalitäten anderer Art Grossmann, Auslandsorganisationen (Anm. 14), S. 105. Zum Teil offenbar heftige eigene Auseinandersetzungen mit JRSO, JTC und Claims Conference läßt der Bericht des Council of Jews from Germany (Anm. 13) erkennen. – Normative Divergenzen scheinen u. a. über das Ausmaß der Einbeziehung osteuropäischer Juden in die Wiedergutmachung, über die Vorzugsbehandlung früherer Beamter jüdischer Gemeinden und auch über das richtige Verhältnis zu anderen Verfolgtengruppen bestanden zu haben.

Das sind bisher noch weitgehend offene Fragen. Ehe sich genaues darüber sagen läßt, wird noch viel tiefer in die Realgeschichte der Wiedergutmachung einzudringen sein. Daß es dabei bisher verborgene Zusammenhänge zu entdecken gibt, zeigt das folgende Beispiel.

Der Bundesgerichtshof entschied 1956, daß die Zigeuner erst seit März 1943, seit dem sogenannten Auschwitz-Erlaß Himmlers, aus rassischen Gründen verfolgt worden seien. Zuvor habe es sich grundsätzlich um sicherheitspolizeilich oder militärisch motivierte Maßnahmen gehandelt, für die keine Wiedergutmachung zu gewähren sei. Dies gelte z. B. auch für eine im April 1940 angeordnete Deportation tausender Zigeuner ins Generalgouvernement. Dieses Urteil wurde zum Angelpunkt der gesamten Rechtsprechung auf diesem Gebiet. Der Bundesgerichtshof selbst hielt in vielen Revisionsurteilen mit großer Konsequenz (um die Rechtseinheit und Rechtssicherheit zu wahren?) an seiner Ansicht fest.

Den Leiter des Frankfurter Central Office der URO empörte das. In ihrer Dokumentationsarbeit war die URO auf Quellenstücke gestoßen, die die Dinge in einem anderen Licht zeigten: Die Kommentare zu den Nürnberger Gesetzen attestierten den Zigeunern „artfremdes Blut", Einsatzgruppenberichte führten über die Erschießung von Zigeunern Buch. Kurt May entschloß sich, alle der URO verfügbaren Hebel in Bewegung zu setzen, um den höchstrichterlich zementierten Justizirrtum – auf dem Wege gesetzlicher Novellierung oder einer neuen Grundsatzentscheidung des BGH – zu korrigieren. Der Kampf dauerte sechs Jahre lang. Die URO intensivierte ihre Quellenforschung, trat in Materialaustausch mit anderen Forschungsstellen[72], übersandte neue Funde fortlaufend an sämtliche einschlägig befaßten Behörden und Gerichte, startete Korrespondenz-Offensiven und nutzte vielfältige Gesprächskontakte. Auch der Wiedergutmachungsausschuß des Bundestages sah sich von der URO ständig an dieses Skandalon erinnert[73]. Dem Central Office der URO war auch zu danken, daß die juristische Fachzeitschrift zum Wiedergutmachungsrecht sich der Sache mit einer großen, kritischen Abhandlung annahm[74].

[72] Insbesondere mit dem Institut für Zeitgeschichte in München. In einem Schreiben an dessen damaligen Mitarbeiter Hans Buchheim, 26. 3. 1957, nannte Kurt May, die BGH-Urteile in der Zigeunerfrage „krasse Fehlurteile" (C. O.).

[73] Um aus dem dicken Aktenkonvolut „Zigeuner" ein Beispiel für die an Mitglieder des Wiedergutmachungsausschusses unterschiedlicher Parteizugehörigkeit gerichteten Appelle zu geben: „Wenn jetzt die Arbeiten im Wiedergutmachungsausschuß unter dem Vorsitz eines recht aktiven Juristen wieder aufgenommen werden, bitte ich Sie sehr, die Zigeuner nicht zu vergessen", schrieb der Leiter des Central Office an einen Abgeordneten am 26. 1. 1961 (C. O.).

[74] Franz Calvelli-Adorno, Die rassische Verfolgung der Zigeuner vor dem 1. März 1943, in:

Aufgrund des von der URO gelieferten Beweismaterials[75] rebellierten mehrfach Tatsacheninstanzen der Oberlandesgerichte gegen die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Ihre zugunsten der Zigeuner ergangenen Entscheidungen hob der BGH dann jedoch in der Revision wieder auf, so daß manche Tatsachenrichter zu resignieren begannen.

Aufgrund einer von der URO vorgelegten Dokumentation kam das Oberlandesgericht Frankfurt im Mai 1961 ein weiteres Mal zu dem Befund: „Der Ansicht des BGH, Zigeuner seien erst nach dem sogenannten Auschwitz-Erlaß aus Gründen der Rasse verfolgt worden, kann nicht gefolgt werden". Auf dieses Urteil stützte sich eine entsprechende Entscheidung des OLG Düsseldorf im April 1963. Als diese wiederum vor den Bundesgerichtshof gebracht wurde, kam Ende 1963 die Wende. Das oberste deutsche Entschädigungsgericht anerkannte nunmehr, daß seit 1935, zumindest aber seit 1938 die Zigeuner auch aus Gründen der „Rasse" verfolgt worden seien: „Die bisherige abweichende Rechtsprechung wird aufgehoben"[76].

Die Gewichtung von Wirkungsanteilen in komplexen Zusammenhängen ist immer schwierig. Doch läßt sich nachweisen, daß die Korrektur dieses Justizirrtums in einem besonders hohen Maße dem nicht nachlassenden Drängen der URO zu danken ist. Warum der Leiter ihres Central Office viel Zeit und Mühe für eine mitunter aussichtslos scheinende Sache aufbrachte, die zudem in gar keiner Weise die jüdische URO-Klientel betraf, auch das läßt sich den Quellen klar entnehmen: Es ließ ihn angesichts solcher Fehlurteile sein „Rechtsgewissen nicht ruhen", zumal klar erkennbar sei, daß den Zigeunern – diesen „viel geschmähten und gehetzten Menschen" – aus eigener Kraft keine Änderung gelänge. Denn sie seien „nicht richtig organisiert und nicht richtig vertreten"[77].

Einige Zeit nach der Korrektur des höchstrichterlichen Irrtums erhielt das Frankfurter Central Office einen Brief aus dem Londoner Generalsekretariat der URO. Es war die Gratulation zu dem großen Erfolg zugunsten einer Menschengruppe, „für

RzW 12 (1961), S. 529–537. Calvelli-Adorno, Präsident des Entschädigungssenats des OLG Frankfurt und mit dem Leiter des Frankfurter Central Office freundschaftlich verbunden, breitete hier das URO-Material aus. Die Initiative der URO, die sich übrigens auch erbot, die durch die Überlänge der Abhandlung eventuell entstehenden Druckkostennöte zu beseitigen, trat mit Bedacht ganz hinter dem Verfassernamen des Senatspräsidenten zurück. Zuvor hatte sich einzig Alfred Schüler mit einer kritischen Anmerkung zu einem Zigeunerurteil des BGH zu Wort gemeldet, in: RzW 10 (1959), S. 134 f.

[75] Das die Richter zur Stopfung ihrer Kenntnislücken zumeist gerne aufgriffen: „Das Tagebuch von Höß steht dem Senat nicht zur Verfügung. Falls es sich ermöglichen läßt, wird um Übersendung einer Abschrift der in Ihrem Schreiben erwähnten Seite 104 gebeten", konnte die URO in einem Antwortschreiben des Entschädigungssenats des OLG Neustadt, 11. 5. 1960, lesen. – Der Entschädigungssenat des OLG Koblenz übermittelte am 24. 7. 1961 verbindlichsten Dank für „Ihre selbstlose und um so wertvollere Hilfe"; er bedauere, „daß uns das – zur Hauptsache von Ihnen – zugänglich gemachte Material nicht schon früher zur Auswertung vorgelegen hat". – Etwas distanzierter reagierte der zuständige BGH-Senatspräsident, Walter Ascher, auf die Dokumentenübersendungen, immerhin z. B. am 18. 4. 1961 mit „bestem Dank", „mit Interesse davon Kenntnis genommen . . ." (C. O.).

[76] Urteil des OLG Frankfurt a. M. vom 2. 5. 1961, Teildruck in: RzW 12 (1961), S. 544–546. BGH-Urteil vom 18. 12. 1963, Teildruck in: RzW 15 (1964), S. 209–211. Die Wende hatte sich mit einem BGH-Urteil vom 14. 2. 1962 angebahnt, Teildruck in: RzW 13 (1962), S. 353.

[77] Kurt May an Franz Calvelli-Adorno, 10. 8. 1959, an Kai Kösling, 25. 7. 1961, an den Vorsitzenden des Wiedergutmachungsausschusses des Bundestages, Edgar Jahn, 13. 6. 1961 (C. O.).

die sonst kaum ein halbes Dutzend Männer eingetreten" sei. „Ich erinnere mich genau", schrieb Hans Reichmann[78], „daß, als ich 1945 Dokumente zur Vorbereitung der Nürnberger Prozesse in der Wiener Library sammelte, mir der Gedanke kam, daß wir Juden uns der verlassenen und zur eigenen Vertretung nicht fähigen Gruppe der Zigeuner annehmen und dem Nürnberger Tribunal Material unterbreiten sollten. Es würde uns als Minderheit ehren, wenn wir öffentlich für die noch Schwächeren eintreten". – Zur Realisierung dieses Gedankens ist es damals nicht gekommen. Es darf auch gefragt werden, ob das vom Central Office zugunsten der Zigeuner gerufene J'accuse in den jüdischen Reihen nur wohlwollendes Echo gefunden hat. Auf jeden Fall blieb, wie Hans Reichmann an Kurt May schrieb, die „Befriedigung über den glücklichen Ausgang eines selbstlos geführten Kampfes ums Recht". Und der Geschichtsschreibung zur Wiedergutmachung bleibt ein eindrucksvolles Beispiel für eine auch im metaphorischen Sinn übernommene Anwaltschaft.

[78] Hans Reichmann an Kurt May, 15. 4. 1964 (C. O.).