

Dirk Langner

Die Wiedergutmachung von NS-Unrecht und die neue Richtlinie zur Ghettoarbeit

1. Die Anfänge der Wiedergutmachung bis zum Israel-Vertrag

Das Recht der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts ist einmalig und wird es hoffentlich auch bleiben. Kein Rechtsbereich ist so eng mit der jüngeren deutschen Geschichte verwoben und auch nur vor dem Hintergrund dieser Geschichte zu verstehen. Zunächst bemühten sich die Alliierten darum, zusammen mit der Regelung der Kriegsfolgen auch die Beseitigung des nationalsozialistischen Unrechts in Angriff zu nehmen. Diese Bemühungen waren in zweifacher Hinsicht von Unsicherheit geprägt: Zum einen ließ sich nicht abschätzen, welche Lasten das zerstörte Nachkriegsdeutschland würde tragen können, ohne das Projekt des demokratischen Neubeginns in den Westzonen zu gefährden; die Geschichte der Weimarer Republik diente als warnendes Beispiel. Zum anderen war das wahre Ausmaß von Verfolgung und Verbrechen lange Zeit unklar, so dass sich die Pioniere der Wiedergutmachung auf schwankendem Boden bewegten.

Gesetzgeber und Gerichte mussten juristisches Neuland betreten, da ihnen keine Rechtstradition als Richtschnur dienen konnte. Dies wird deutlich an den ersten Überlegungen zur Entschädigung von Opfern nationalsozialistischer Verfolgung nach Kriegsende, die seit 1943 vor allem jüdische Emigranten in den USA anstellten¹. Diese Planspiele setzten zunächst auf das Völkerrecht, dessen Grenzen hinsichtlich individueller Ansprüche aber rasch deutlich wurden. Plädoyers für die Erweiterung und Weiterentwicklung des Völkerrechts folgten. Der Rekurs auf das Völkerrecht war angesichts der internationalen Dimension der NS-Verbrechen auch konsequent. Später erlangte das Wiedergutmachungsrecht tatsächlich eine internationale Dimension, die jedoch nicht auf das allgemeine Völkerrecht zurückging. Zwar haben die Lehren, die aus den Gräueltaten

¹ Vgl. Walter Schwarz, Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte, München 1974, S. 12ff. – Der Verfasser dankt Karen Christine Perk, Lilo Patt-Krahe, Mareike Lüer und Katharina Caster für die tatkräftige Unterstützung.

der Nationalsozialisten gezogen wurden, durchaus zu einer Fortentwicklung des Völkerrechts geführt, ohne dass man aber in den Bereich der Individualansprüche vorgestoßen wäre. Es blieb den Siegermächten vorbehalten, erste Rechtsgrundlagen für eine Wiedergutmachung des NS-Unrechts zu legen, die zum Teil auf internationalem Recht, zum Teil auf Besatzungsrecht fußten.

Auf der Potsdamer Konferenz spielte die Wiedergutmachung keine Rolle. Im Schlussdokument finden sich allerdings Bestimmungen zu den Reparationen, die 1946 durch das Pariser Abkommen ausgefüllt wurden. Diese Vereinbarung sah die Gründung einer Interalliierten Reparationsagentur ebenso vor wie Rückgabe von Münzgold. Dabei wurde auch festgelegt, dass in Deutschland gefundenes Gold und zusätzlich 25 Millionen US-Dollar für die Repatriierung oder Eingliederung von *Displaced Persons* verwendet werden sollten. Der Alliierte Kontrollrat verfügte zudem die Sequestrierung des Eigentums der aufgelösten NS-Organisationen sowie des in Deutschland und anderswo geraubten oder entzogenen Eigentums; weiter schuf er die Grundlagen für die Erfassung und die Neuzuordnung dieser Vermögenswerte.

Regelungen der Besatzungsmächte für ihre Zonen und Vorschriften der Regierungen in den neu geschaffenen Ländern legten den Grundstein für die Wiedergutmachung in Westdeutschland². Landesrechtliche Bestimmungen ergingen bereits kurz nach Kriegsende im Bereich der Fürsorge für NS-Opfer³. Daneben stand zunächst die Herausgabe unter Zwang entzogener Werte im Mittelpunkt der Gesetzgebung. Ab 1947 regelten die alliierten Rückerstattungsgesetze die Restitution noch vorhandener Vermögenswerte. Die Entschädigung für durch NS-Unrecht erlittene Nachteile in persönlicher oder vermögensrechtlicher Hinsicht wurde erst später in Angriff genommen. Am 1. April 1949 trat ein Entschädigungsgesetz für alle Länder der amerikanischen Besatzungszone (USEG) in Kraft, das die Grundlage der westdeutschen Entschädigungsgesetzgebung bildete. Das USEG erkannte ein Recht auf Entschädigung an und löste sich damit von den bis dahin vorherrschenden Prinzipien der Rückerstattung und der Fürsorge. Es systemisierte

² In der SBZ bestand kein Interesse an einer Rückerstattungsgesetzgebung; eine Ausnahme bildete das 1945 zunächst von amerikanischen Truppen besetzte Thüringen, das ein Landesrückerstattungsgesetz erließ und für etwa zwei Jahre auch vollzog.

³ Vgl. dazu Ernst Féaux de la Croix, Vom Unrecht zur Entschädigung: Der Weg des Entschädigungsrechts, in: ders./Helmut Rumpf, Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt, München 1985, S. 16–37.

das Recht auf Wiedergutmachung und führte die Schädigungen auf, für die Entschädigung geleistet werden sollte. Die sehr detaillierte Ausgestaltung und die Anlehnung an die Beamtenbesoldung sind unter Berücksichtigung des Entstehungszeitraums überraschend und nur dadurch verständlich, dass die finanziellen Folgen des Gesetzes durch die Begrenzung der Deckungsmittel zunächst überschaubar blieben.

In diesen ersten Ansätzen war bereits – wenn auch noch leise – der Dreiklang zu hören, der die Wiedergutmachung in der Folgezeit prägen sollte: Es ging um die Rückgabe der noch vorhandenen Werte an die rechtmäßigen Eigentümer, die Entschädigung für erlittene Schäden und die Einbeziehung in bestehende Sozialsysteme unter Ausgleich der unter der NS-Herrschaft erlittenen Nachteile.

Die besetzungsrechtlichen Vorgaben wurden durch – allerdings uneinheitliche – Landesgesetze umgesetzt, die nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 125 Grundgesetz als Bundesrecht übernommen wurden. Damit waren Grundlagen für die Entschädigung gelegt, aber angesichts der unterschiedlichen Regelungen herrschte ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. Der Überleitungsvertrag mit den drei Westmächten beinhaltete nur die allgemeine Verpflichtung zur Wiedergutmachung und hatte keine konkreten Konsequenzen für die Rechtslage in Westdeutschland. Seit 1949 erhielt der Prozess dennoch eine neue Dynamik, die vor allem der Internationalisierung des Problems entsprang. Als Reaktion auf die Erklärung von Bundeskanzler Konrad Adenauer, das NS-Unrecht wiedergutmachen zu wollen, gründete der *World Jewish Congress* 1951 die *Conference on Jewish Material Claims against Germany*, kurz *Jewish Claims Conference* (JCC). Die Bundesregierung nahm mit dieser Organisation Verhandlungen über eine Individualentschädigung auf, wobei die Gespräche – trotz großer Vorbehalte in Israel – mit Kontakten zur israelischen Regierung einhergingen. Am Ende der Verhandlungen standen die sogenannten Haager Protokolle, die zum einen den Rahmen für die deutschen Entschädigungsleistungen setzten und zum anderen festlegten, dass die Bundesrepublik 450 Millionen DM bereitstellte, mit denen über die JCC jüdische Gemeinden außerhalb Israels unterstützt werden sollten. Zudem schlossen Israel und die Bundesrepublik Deutschland am 10. September 1952 einen Vertrag, der Warenlieferungen und Dienstleistungen über drei Milliarden DM als Aufbauhilfe für den jungen jüdischen Staat vorsah.

2. Bundesentschädigungsgesetz (BEG) und Globalabkommen

Parallel dazu schritten in Deutschland die Arbeiten an einer bundeseinheitlichen Entschädigungsregelung voran. Die Initiative ging zunächst von den Ländern aus, die das eigene Entschädigungsrecht ausbauten und an seiner Vereinheitlichung arbeiteten. Wichtigstes Koordinierungsgremium war dabei die Konferenz der Obersten Wiedergutmachungsbehörden der Länder. Aufgrund der hohen internationalen Bedeutung der Wiedergutmachungsfrage gab der Bund seine anfängliche gesetzgeberische Abstinenz auf, so dass es gleichsam zu einem Wettlauf zwischen Bundesrat und Bundesregierung bei der Erstellung des ersten Gesetzentwurfs kam. Letztere machte schließlich das Rennen, und das „Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung der nationalsozialistischen Verfolgung“ (BErgG) trat am 1. Oktober 1953 in Kraft.

Obwohl dieses Gesetz weit über eine Ergänzung des USEG hinausging und Rechtsungleichheit beziehungsweise Rechtsunsicherheit beseitigte, erwies es sich bald als nicht ausreichend. Das BErgG war in aller Eile zum Ende der Legislaturperiode beschlossen worden, und der Gesetzgeber hatte bereits bei der Verabschiedung die Notwendigkeit einer Revision erkannt. Nach eingehender Vorbereitung erging dann am 29. Juni 1956 das „Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der NS-Verfolgung“ (BEG), das rückwirkend zum 1. Oktober 1953 in Kraft trat. Das BEG – ursprünglich als „rein technische Novelle“ begonnen – brachte erhebliche Verbesserungen für die Verfolgten und führte zur Teilung der Kosten zwischen Bund und Ländern, die nach dem BErgG die finanziellen Lasten allein zu tragen hatten.

Zum BEG ergingen sechs Durchführungsverordnungen, von denen drei regelmäßig geändert werden, um die Renten an die Lebenshaltungskosten anzupassen. In der Praxis zeigte sich allerdings weiterer Änderungsbedarf. Dabei war man sich darüber klar, dass nicht alle Forderungen der Berechtigten berücksichtigt und nicht alle bereits abgeschlossenen Fälle neu aufgerollt werden konnten. Eine Neuregelung sollte die Entschädigungsgesetzgebung endgültig abschließen. Nach vierjährigen eingehenden Beratungen in den zuständigen Ausschüssen von Bundestag und Bundesrat erging am 14. September 1965 das Zweite Gesetz zur Änderung des BEG, das ausdrücklich als Schlussgesetz bezeichnet wurde und festlegte, dass neue Anträge auf Entschädigung nur bis zum 31. Dezember 1969 gestellt werden konnten.

Während die Ausgestaltung des Entschädigungsrechts noch in vollem Gange war, kamen auch die Verhandlungen über einen

Ausgleich zwischen der Bundesrepublik und einer Reihe europäischer Staaten diesseits des Eisernen Vorhangs voran. Zwischen 1959 und 1964 wurden mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden und der Schweiz Globalabkommen zugunsten von NS-Opfern in diesen Ländern abgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland stellte insgesamt 971 Millionen DM zur Verfügung, deren Verteilung an die Geschädigten den Regierungen der betreffenden Länder oblag.

Wiedergutmachung – Globalabkommen

Staat	Datum des Vertragsabschlusses	Betrag
Luxemburg	11. Juli 1959	18 Mio. DM
Norwegen	7. August 1959	60 Mio. DM
Dänemark	24. August 1959	16 Mio. DM
Griechenland	18. März 1960	115 Mio. DM
Niederlande	8. April 1960	125 Mio. DM
Frankreich	15. Juli 1960	400 Mio. DM
Belgien	28. September 1960	80 Mio. DM
Italien	2. Juni 1961	40 Mio. DM
Schweiz	29. Juni 1961	10 Mio. DM
Österreich	27. November 1961	95 Mio. DM
Großbritannien	9. Juni 1964	11 Mio. DM
Schweden	3. August 1964	1 Mio. DM

3. Außergesetzliche Entschädigungsregelungen

Von Anfang an setzte man neben gesetzlichen und völkervertragsrechtlichen Maßnahmen zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts auf außergesetzliche Regelungen, die sich nur auf das Haushaltsgesetz stützten; nicht selten wurden dabei spezielle Entschädigungsfonds eingerichtet. So nahm sich die Bundesregierung schon 1951, also noch vor dem Bundesergänzungsgesetz, durch Kabinettsbeschluss der Opfer pseudo-medizinischer Menschenversuche an. Diese Regelung galt den Personen, die nicht aus den in § 1 BEG genannten Gründen – also wegen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus sowie aus rassischen, religiösen und weltanschaulichen Motiven – verfolgt worden waren und deshalb von den gesetzlichen Leistungen ausgeschlossen blieben⁴.

⁴ Im Rahmen dieser Regelung wurden neben den Individualzahlungen Abkommen mit Polen, Ungarn, CSSR und Jugoslawien geschlossen. In jün-

Anlässlich der Haager Verhandlungen mit der JCC sah die Bundesregierung dann die Notwendigkeit, einen mit 50 Millionen DM ausgestatteten Sonderfonds für die Verfolgten einzurichten, die nicht der jüdischen Glaubensgemeinschaft angehörten, aber wegen der nationalsozialistischen Rassegesetze als Juden verfolgt worden waren. Dieser Fonds wurde nicht geschlossen, so dass noch heute Anträge auf Leistungen beim Bundesfinanzministerium gestellt werden können.

Als in den 1970er Jahren immer mehr Juden die Sowjetunion und andere Staaten des Ostblocks in Richtung Israel verließen, erließ die Bundesregierung 1980 „Richtlinien für die Vergabe von Mitteln an jüdische Verfolgte zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen“. Damit wurde Verfolgten über die JCC eine Einmalzahlung von 5 000 DM als eine Art „Eingliederungshilfe“ gewährt.

Dieses Programm wurde nach einer Entschließung des Bundestags auf Verfolgte nichtjüdischer Abstammung in ähnlicher Lage ausgedehnt. Auch hier konnten Einmalzahlungen von 5 000 DM gewährt werden. Zusätzlich war die Möglichkeit vorgesehen, deutschen Verfolgten kontinuierliche Hilfen zu gewähren. Diese Richtlinien betrafen ebenfalls Verfolgte, die keine gesetzlichen Entschädigungen erhalten konnten; die größte Gruppe der Antragsteller bildeten die Sinti und Roma sowie in deutsche Hände gefallene, zumeist kommunistische Anhänger der spanischen Republik, die ihre Heimat nach dem Sieg General Francos verlassen hatten.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurden die von der DDR geleisteten Ehrenpensionen für Kämpfer gegen den Faschismus und für Opfer des Faschismus durch das Entschädigungsrentengesetz in Bundesrecht übertragen. Für Verfolgte mit Wohnsitz im Beitrittsgebiet, die keine Leistungen nach diesem Gesetz erhielten, wurden eigene Richtlinien erlassen, die vom Bundesfinanzministerium umgesetzt wurden und Leistungen für Verfolgte vorsehen, die mindestens sechs Monate im KZ oder 12 Monate anderswo inhaftiert waren.

4. Weitere Regelungen und Institutionen

In der Vereinbarung zum Einigungsvertrag vom 18. September 1990 ging die Bundesrepublik Deutschland außerdem die Verpflichtung ein, ein Abkommen mit der JCC zur Entschädigung bislang nicht oder nur geringfügig entschädigter jüdischer NS-Verfolgter

gerer Zeit wurde ein Plafonds von 50 Millionen DM für Opfer medizinischer Versuche eingerichtet.

abzuschließen. Aus dieser Vereinbarung ging im Oktober 1992 das sogenannte Artikel 2-Abkommen mit der JCC hervor, das die Härterichtlinien von 1980 mit der Einmalzahlung von 5 000 DM übernahm und zusätzlich laufende Beihilfen von monatlich 500 DM⁵ vorsah. Zusätzlich können Einrichtungen, die NS-Verfolgte Hilfe leisten, unterstützt werden. Auf der Basis dieses Abkommens erhalten rund 50 000 jüdische NS-Verfolgte monatliche Unterstützungszahlungen.

Die deutsche Einheit und das Ende des Kalten Krieges führten zu einer neuen Diskussion über Entschädigung für NS-Verfolgte in den Staaten Ost- und Südosteuropas. Die Einrichtung von Aussöhnungsstiftungen mit Polen (500 Millionen DM), den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (eine Milliarde DM) und des Tschechischen Zukunftsfonds (140 Millionen DM) war die Folge. Um vergleichbare Regelungen zugunsten der Opfer in Staaten wie Albanien, Bosnien, Bulgarien, Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Ungarn treffen zu können, stellte die Bundesrepublik 1998 80 Millionen DM bereit.

1995 wurde mit den Vereinigten Staaten von Amerika ein Globalabkommen abgeschlossen, das Wiedergutmachungsleistungen für unentschädigt gebliebene NS-Opfer vorsah. Dieses Abkommen wurde im Januar 1999 durch ein Zusatzprotokoll ergänzt. Insgesamt zahlte die Bundesrepublik 37,5 Millionen DM.

Im Hinblick auf die besonderen Leiden der Juden in den Staaten Mittel- und Osteuropas hat die JCC einen Fonds zugunsten schwer geschädigter jüdischer Verfolgter eingerichtet. Aus diesem Fonds werden monatliche Leistungen in Höhe von 216 € in den EU-Staaten Osteuropas und 178 € in den osteuropäischen Ländern außerhalb der EU gewährt. Die Bundesrepublik hat in diesen Fonds zwischen 1999 bis 2007 rund 256 Millionen Euro eingezahlt und wird diese Leistungen auch weiterhin sicherstellen.

Zur Entschädigung vor allem ehemaliger Zwangsarbeiter wurde im August 2000 die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ errichtet und mit einem Stiftungsvermögen von insgesamt 10,1 Milliarden DM (5,16 Milliarden Euro) ausgestattet. Dieser Betrag wurde von der Bundesrepublik Deutschland und von deutschen Unternehmen aufgebracht. Aufgabe der Stiftung war, über Partnerorganisationen Geld an Betroffene auszuzahlen. Für die Annahme und Prüfung von Anträgen sind einzelne Partnerorganisationen zuständig. Inzwischen sind die Stiftungsmittel erschöpft; rund 1,66 Millionen Personen haben Leistungen erhalten.

⁵ Die Beihilfe wurde zuletzt 2008 auf 291 Euro/Monat angehoben.

Wiedergutmachungsleistungen stehen nach dem BEG den Personen zu, die aus politischen Motiven oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens und der Weltanschauung verfolgt wurden. Andere Geschädigte konnten bis zum 5. November 1957 Ansprüche nach dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz geltend machen. Allerdings können bis heute auch Ansprüche aufgrund einer Härtefallklausel, die eine Entschädigung beispielsweise für Euthanasie-Opfer, Homosexuelle und Opfer der NS-Justiz vorsieht, gestellt werden.

Bei den Beratungen zum BEG hatte man zunächst mit einem Kostenrahmen von etwa vier Milliarden DM gerechnet. Später erhöhten sich die Schätzungen auf acht Milliarden DM. 2007 überschritten die Gesamtausgaben 65 Milliarden Euro. Die jährlichen Aufwendungen des Bundes liegen bei rund 500 Millionen Euro. Dazu kommen die Ausgaben der Länder mit circa 200 Millionen Euro. Die Kosten des Bundes bleiben relativ konstant, da den rückläufigen Kosten im gesetzlichen Bereich (BEG) Steigerungen der Ausgaben bei den Härteregelungen gegenüberstehen.

5. Die Anerkennungsrichtlinie⁶

Das Bundessozialgericht hat erstmals in seiner Entscheidung vom 18. Juni 1997 anerkannt, dass in einem Ghetto ausgeübte Beschäftigung die Voraussetzungen eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses erfüllen kann. Diese Rechtsprechung wurde in mehreren höchstrichterlichen Entscheidungen bestätigt. Danach sind die Sphären Lebensbereich (mit Freiheitsentzug oder -beschränkung) und Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich zu trennen und die Umstände und Bedingungen des Beschäftigungsverhältnisses für sich zu bewerten. Somit ist nicht entscheidend, ob Personen in einem Beschäftigungsverhältnis zwangsweise ortsgebunden sind. Nach der damaligen Rechtslage war allerdings die Zahlung einer Rente ins Ausland für Anwartschaften, die nicht im heutigen Gebiet der Bundesrepublik erworben wurden, normalerweise nicht oder nur bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen möglich. Diese Härten milderte das „Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto“ (ZRBG) vom 20. Juni 2002. Im Ghetto erworbene Ansprüche können danach auch ohne die Voraussetzungen des Fremdrentengesetzes berücksichtigt werden und sind auch uneingeschränkt ins Ausland zahlbar.

⁶ Vgl. Bundesanzeiger Nr. 186 vom 5.10.2007, S. 7693: Richtlinie der Bundesregierung über eine Anerkennungsleistung für Arbeit in einem Ghetto, die keine Zwangarbeit war und bisher ohne sozialversicherungsrechtliche Berücksichtigung geblieben ist.

Anspruchsberechtigt sind nach den Vorschriften des ZRBG NS-Verfolgte, die eine aus eigenem Willensentschluss gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeit in einem Ghetto glaubhaft machen können. Die Einbettung in das Rentenrecht bedingt zwingend das Vorliegen von Freiwilligkeit und Entgeltlichkeit einer Beschäftigung in Abgrenzung zur Zwangsarbeit. Allerdings wird bei Arbeit in einem Ghetto sowohl von den Rentenversicherungsträgern als auch von der Sozialgerichtsbarkeit in der Regel keine freiwillige Beschäftigung, sondern Zwangsarbeit festgestellt, so dass von etwa 70000 Anträgen auf Ghettorenten mehr als 90 Prozent abgelehnt wurden. Es kam daher zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten, großem Unmut der Betroffenen und internationaler Kritik aus Israel und den USA.

Da die Bundesregierung wegen der rentenrechtlichen Vorgaben das ZRBG unverändert lassen wollte, begegnete sie der Kritik mit einer Auffanglösung. Das Kabinett beschloss am 19. September 2007 eine Richtlinie, nach der NS-Verfolgte, deren Arbeit im Ghetto keine Zwangsarbeit war und bisher ohne sozialversicherungsrechtliche Berücksichtigung geblieben ist, eine Einmalzahlung von 2000 Euro erhalten können. Dafür wurden zunächst 100 Millionen Euro bereitgestellt.

Für die Umsetzung der Anerkennungsrichtlinie ist das Bundesfinanzministerium verantwortlich, dem auch die Bearbeitung von Grundsatzfragen zur Richtlinie sowie deren politische Begleitung obliegt. Für die Antragsbearbeitung bis hin zur Bescheidung ist das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen zuständig. Voraussetzung für die Leistung nach der am 6. Oktober 2007 in Kraft getretenen Anerkennungsrichtlinie ist, dass der Betroffene Verfolgter des Nationalsozialismus im Sinne des BEG ist, sich zwangsweise in einem Ghetto aufgehalten hat, das im nationalsozialistischen Einflussbereich lag, und während dieser Zeit ohne Zwang in einem beschäftigungsähnlichen Verhältnis gearbeitet hat.

Für die Anerkennungsrichtlinie zentral ist der Begriff Ghetto. Eine Legaldefinition dieses Begriffs enthält das deutsche Recht nicht. Nach seinen Ursprüngen aus dem 16. Jahrhundert bezeichnet Ghetto einen Stadtteil oder eine Straße, wo ausschließlich Juden wohnen; ein Ghetto ist ein von den anderen Teilen der Stadt abgegrenzter Bereich. Es ist historisch belegt, dass es in vielen Städten bereits vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs solche abgesonderten Wohnbezirke gab. Da die Anerkennungsrichtlinie den „zwangsweisen Aufenthalt“ in einem Ghetto fordert, ist also auch zu prüfen, ab welchem Zeitpunkt der dort konzentrierten Bevölkerung die Bewegungsfreiheit genommen wurde und ein Verlassen des Ghettos nicht mehr möglich war. In Anlehnung an die Ausführungen des

13. Senats des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2006 wird für die Verwaltungspraxis der Anerkennungsrichtlinie folgende Definition zugrunde gelegt:

„Ein Ghetto ist ein von übrigen Stadtteilen abgegrenzter Bezirk, in dem die Verfolgten in strenger Isolation zu leben gezwungen waren. Kennzeichnend für die Ghettoisierung [...] ist, dass die dort Verfolgten unter Anwendung von Zwang abgesondert, konzentriert und in Zwangsquartieren untergebracht wurden. Der Zwang darf sich dabei nicht auf die Wohnungsnahme beschränken, sondern muss sich auf den umfassenden Aufenthalt beziehen.“

Die Entstehungsgeschichte der Ghettos ist sehr unterschiedlich und vom Zeitpunkt sowie den initierenden NS-Stellen abhängig. Auch die Methoden der Isolierung, Abriegelung und Bewachung waren nicht einheitlich und zudem erheblichen Veränderungen unterworfen. Darüber hinaus gab es neben den vollständig abgeriegelten Ghettos auch offene Ghettos, wobei beide Formen unter die Anerkennungsrichtlinie fallen.

Das Ghetto muss sich in einem Gebiet befunden haben, das im nationalsozialistischen Einflussbereich lag. Hierzu gehören das Deutsche Reich in den Grenzen von 31. Dezember 1937 sowie die vor und während des Zweiten Weltkriegs eingegliederten Gebiete, ferner alle Territorien, die vom Deutschen Reich zwischen 1939 und 1945 besetzt waren. Andere Gebiete zählen dann zum nationalsozialistischen Einflussbereich, wenn die handelnden Staatsorgane die Freiheitsentziehung auf Veranlassung der deutschen Regierung vornahmen (wie zum Beispiel im von Rumänien besetzten Transnistrien). Das Bundesfinanzministerium erstellt eine Liste der bekannten Ghettos.

Für die Praxis wichtig ist auch die Abgrenzung des beschäftigungsähnlichen Verhältnisses zur Zwangsarbeit sowie des Beschäftigungsverhältnisses im rentenrechtlichen Sinne. Als Grundlage für eine klare Zuordnung dient die nachfolgende Definition:

„Ein beschäftigungsähnliches Verhältnis liegt vor, wenn die von einem Verfolgten ausgeübte Tätigkeit unter solchen Umständen geleistet wurde, dass sie einer Tätigkeit aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses ähnlich ist. Dies bedeutet, dass das Arbeitsverhältnis eigeninitiativ oder zumindest durch Vermittlung des Judenrates/der Ghettoarbeitsverwaltung zustande gekommen sein muss, die verrichtete Arbeit in einer gewissen Regelmäßigkeit ausgeübt wurde, hierfür eine – wenngleich auch geringfügige – Gegenleistung erbracht wurde und die Arbeitsverhältnisse so gestaltet waren, dass die Tätigkeit ohne unmittelbare

Anwendung oder Androhung physischer Gewalt ausgeübt werden konnte.“

Die Arbeit muss während des zwangswise[n] Aufenthalts verrichtet worden sein; in der Regel wird sich die Arbeitsstelle deshalb im Ghetto befunden haben. Arbeiten außerhalb des Ghettos können nach der Anerkennungsrichtlinie berücksichtigt werden, wenn der Antragsteller regelmäßig von der Arbeitsstätte ins Ghetto zurückgekehrt ist oder wenn es sich um kurzzeitige Arbeitsaufgaben außerhalb des Ghettos gehandelt hat. Grundsätzlich haben die Betroffenen die Leistungsberechtigung nachzuweisen. Aufgrund der historischen Gegebenheiten kann allerdings im Regelfall gerade für die zentrale Anerkennungsvoraussetzung – Arbeit im Rahmen eines beschäftigungsähnlichen Verhältnisses während eines Ghettoaufenthalts – ein Nachweis nicht erbracht werden. Deshalb sieht die Richtlinie für diese Fälle eine entsprechende Beweiserleichterung vor. Danach genügt es, die Berechtigung auf geeignete Weise *glaublichaft* zu machen.

Keine Leistungen erhält, wem für diese Arbeit im Ghetto bereits Geld aus den Mitteln der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ gezahlt wurde oder wer Ansprüche darauf hätte geltend machen können. Eine Anerkennungsleistung ist jedoch dann nicht ausgeschlossen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die bereits erhaltene Zahlung nach dem Stiftungsgesetz für die Arbeit in einem anderen Ghetto, für eine andere Tätigkeit, für einen anderen Tätigkeitszeitraum beziehungsweise für die Arbeit in einem KZ oder KZ-ähnlichen Lager gewährt wurde. Eine Anerkennungsleistung ist dagegen ausgeschlossen, wenn für die Zeit der Ghettoarbeit im angegebenen Zeitraum bereits Geld aus einem System der sozialen Sicherheit – vor allem Renten aus einer gesetzlichen Rentenversicherung – gezahlt wird. Entschädigungsleistungen nach dem BEG, den außergesetzlichen Härterichtlinien der Bundesregierung und den Länderentschädigungsregelungen, die ein Betroffener für erlittenes nationalsozialistisches Unrecht erhalten hat, sind keine Leistungen aus dem System der sozialen Sicherheit und schließen daher einen Anspruch nach der Anerkennungsrichtlinie nicht aus. Führt ein Rentenantrag oder ein Überprüfungsverfahren zu einem Rentenanspruch unter Berücksichtigung der Zeit im Ghetto, ist die Anerkennungsleistung zurückzuzahlen. Dies gilt auch bei nachträglicher Bewilligung einer entsprechenden ausländischen Rente.

Die Anerkennungsrichtlinie stieß anfänglich auf Kritik; man hat etwa darauf hingewiesen, dass jede Form der Arbeit im Ghetto Zwangsarbeit gewesen sei. Dies sei durch historische Tatsachen be-

legt. Man könne allenfalls von einem abgestuften Schweregrad sprechen. Durch die Anerkennungsrichtlinie der Bundesregierung sollen keinesfalls die historischen Tatsachen verfälscht werden. Im Gegenteil, die Erfahrungen mit dem ZRBG haben gezeigt, dass es in rechtlicher Hinsicht neben der Zwangsarbeit und der rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung tatsächlich andere Formen der Arbeit in den von NS-Deutschland beherrschten Gebieten gegeben hat. Dazu zählen Tätigkeiten, die sich die Betroffenen unter den menschenverachtenden Bedingungen im Ghetto gesucht haben, sei es durch Vermittlung des Judenrats, des Arbeitsamts oder durch Eigeninitiative. Dass derartige Tätigkeiten von den Betroffenen subjektiv als Zwangsarbeit empfunden wurden und oft unter dem Druck der drohenden Deportation erfolgten, soll durch die Anerkennungsrichtlinie keinesfalls in Abrede gestellt werden. Die Anerkennungsrichtlinie will diesen spezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen und sieht für diese beschäftigungsähnlichen Arbeitsverhältnisse eine pauschale Leistung vor. Damit schließt sie eine Lücke im Wiedergutmachungsrecht. Die zuständigen Stellen sind um eine schnelle und unbürokratische Ausführung bemüht.