

Die
Entschädigung von
NS-Zwangsarbeit
am Anfang des
21. Jahrhunderts

Herausgegeben von Constantin Goschler

Wallstein

Die Entschädigung von NS-Zwangsarbeit am Anfang des 21. Jahrhunderts

Die Stiftung
»Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«
und ihre Partnerorganisationen

*Herausgegeben von Constantin Goschler
in Zusammenarbeit mit José Brunner,
Krzysztof Ruchniewicz
und Philipp Ther*

Die Entschädigung von NS-Zwangsarbeit
am Anfang des 21. Jahrhunderts

Band 1

Die Entschädigung von NS-Zwangsarbeit am Anfang des 21. Jahrhunderts

Die Stiftung
»Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«
und ihre Partnerorganisationen

*Herausgegeben von Constantin Goschler
in Zusammenarbeit mit José Brunner,
Krzysztof Ruchniewicz
und Philipp Ther*

Band 1

Die Stiftung

Der Abschluss der deutschen Wiedergutmachung?



WALLSTEIN VERLAG



Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung
der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« dar.
Für inhaltliche Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2012
www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Druck und Verarbeitung: Hubert & Co, Göttingen

ISBN (Print) 978-3-8353-1085-8

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-2261-5

Inhalt

GÜNTER SAATHOFF

Vorwort des Förderers 7

CONSTANTIN GOSCHLER

Vom asymmetrischen Tauschhandel zur humanitären Geste.
Die moralische Ökonomie des Auszahlungsprogramms
der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« 15

Glossar 47

HENNING BORGGRAFÉ

Die lange Nachgeschichte der NS-Zwangsarbeit.
Akteure, Deutungen und Ergebnisse im Streit um Entschädigung,
1945-2000 62

JANOSCH STEUWER

Das Paradox der gesellschaftlichen Selbstaufklärung.
Zwangsarbeiterentschädigung und öffentliche Meinung
in Deutschland 148

BENNO NIETZEL

Das letzte Kapitel der Wiedergutmachung?
Die Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«
und die Entschädigung für NS-Zwangsarbeit 235

GÜNTER SAATHOFF

Zwischen Vorgeschichte und Abschluss – Dimensionen eines
»Selbst-Verständnisses« zur Praxis der Stiftung EVZ 304

Abkürzungsverzeichnis 327

Vorwort des Förderers

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Durchführung und den Ergebnissen der internationalen Auszahlungsprogramme im Rahmen des Gesetzes zur Errichtung der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« (EVZStiftG). Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag und hälftig finanziert von der Bundesrepublik Deutschland und einer Stiftungsinitiative deutscher Unternehmen, wurde die Stiftung EVZ im Jahr 2000 mit einer Kapitalausstattung von 10 Milliarden DM¹ (5,1 Mrd. Euro) gegründet. Sie begann 2001 in Zusammenarbeit mit sieben internationalen Partnerorganisationen mit individuellen Auszahlungen an bestimmte Gruppen von Opfern des Nationalsozialismus (vor allem ehemalige Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter²) und beendete diesen Teil ihrer Arbeit im Jahr 2007. Über 1,7 Millionen ehemalige Zwangsarbeiter und andere NS-Opfer in 98 Ländern erhielten pauschalierte individuelle Einmalzahlungen bzw. wurden innerhalb zusätzlicher humanitär-medizinischer Programme berücksichtigt.³

Zum Ende der Auszahlungsverfahren erreichten die Stiftung in den Jahren 2006 und 2007 mehrere Vorschläge für größere wissenschaftliche Projekte. Sie bezogen sich auf das Selbstverständnis der Stiftung und den Wortlaut des Gesetzes, wonach zwar der Auftrag des *Auszahlungsverfahrens* an NS-Opfer zu einem bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen sein sollte, nicht aber die Existenz der Stiftung selbst und ihre Verpflichtung zur weiteren Aufarbeitung der NS-Geschichte, insbesondere der Zwangsarbeit, und ihrer Folgen. Ein Vorschlag bestand darin, von unabhängiger Seite eine *internationale Wanderausstellung zum Gesamtsystem der Zwangsarbeit* unter dem NS-Regime nach wissenschaftlichen Standards zu erstellen.⁴ Ein zweiter Vorschlag

- 1 Die Stiftungsinitiative der Wirtschaft leistete zu Beginn des Jahres 2001 einen weiteren Beitrag in Höhe von 100 Mio. DM (51 Mio. Euro). Während des Zeitraums des Auszahlungsverfahrens erwirtschaftete die Stiftung aus dem Gesamtkapital zusätzlich etwa 412 Mio. Euro, die ebenfalls dem Auszahlungsbudget für die Opfer zugutekamen.
- 2 Dem Verfasser ist bewusst, dass die Mehrzahl der zur Zwangsarbeit deportierten Arbeitskräfte insbesondere in den letzten Kriegsjahren weiblich war. Gleichwohl verzichtet er darauf, im Folgenden jeweils beide Geschlechter zu nennen.
- 3 Die Ergebnisse sind knapp dokumentiert in: Michael Jansen/Günter Saathoff (Hrsg.): »Gemeinsame Verantwortung und moralische Pflicht«. Abschlussbericht zu den Auszahlungsprogrammen der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«, Göttingen 2007 (die US-amerikanische Ausgabe dieser Publikation erschien im Jahre 2008 unter dem Titel »A Mutual Responsibility and a Moral Obligation«, New York).
- 4 Die Ausstellung zum Gesamtsystem der NS-Zwangsarbeit wurde auf Antrag von der Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora unter Beteiligung eines internationalen wissenschaftlichen Beirats erarbeitet. Sie wurde unter dem Titel

regte an, *Forschungsvorhaben* auf den Weg zu bringen, um im Auszahlungsverfahren vorgefundene *Erkenntnislücken zur Realität des Zwangsarbeitersystems* in den von Deutschland besetzten Gebieten Mittel- und Osteuropas zu bearbeiten.⁵ Ein dritter Vorschlag bestand darin, *das Antrags- und Auszahlungsverfahren und dessen Wirkungen* zu erforschen. Die vorliegende zeitgeschichtliche Studie des Forschungsverbundes an der Ruhr-Universität Bochum geht auf diese dritte Projektidee zurück. Das internationale Kuratorium der Stiftung führte diese Vorschläge Ende 2006 in einem Gesamtprogramm mit dem Titel »Dokumentation der Zwangsarbeit als Erinnerungsaufgabe« zusammen und gab dafür im Jahr 2007 die erforderlichen Finanzmittel frei. Welche Absichten verband die Stiftung damit?

Schon während des Auszahlungsprozesses war allen Beteiligten klar, dass es sich um ein außerordentliches Projekt handelte, das kein direktes historisches Vorbild hatte und durch sehr unterschiedliche Faktoren beeinflusst war. Dazu zählen nicht nur die Bestimmungen eines doppelten Stiftungszweckes⁶ und seine institutionelle Ausgestaltung, sondern auch verschiedene nationale Geschichtsnarrative, öffentliche politische und mediale Diskurse, nationale Rechts- und Verwaltungstraditionen. Viele Organisationen, Regierungen und Interessenvertretungen waren daran beteiligt und faktisch alle, die institutionell im Verhandlungs- oder Auszahlungsprozess⁷ engagiert

»Zwangsarbeit. Die Deutschen, die Zwangsarbeit und der Krieg« im September 2010 in Berlin eröffnet und gastiert seitdem im In- und Ausland.

- 5 In diesem Forschungsprogramm, das von einer internationalen wissenschaftlichen Kommission geleitet wurde, entstanden in den Jahren 2007-2011 zwölf Studien zu unterschiedlichen Aspekten der Zwangsarbeit in den von Deutschland besetzten Gebieten.
- 6 Das Gesetz normiert in seinem § 2 als Stiftungszweck(e) zwei Aufgaben: (1) über Partnerorganisationen Finanzmittel zur Gewährung von Leistungen an ehemalige Zwangsarbeiter und andere NS-Opfer bereitzustellen – eine Aufgabe, die innerhalb einer bestimmten Frist abgeschlossen werden sollte, (2) die Bildung eines Fonds »Erinnerung und Zukunft«, dessen *dauerhafte* Aufgabe darin bestehen sollte, Projekte u. a. der Erinnerung und historischen Aufarbeitung des Unrechts und seiner Opfer, der Völkerverständigung und der weitergehenden humanitären Hilfe für NS-Opfer zu fördern. Sieben Prozent des Gründungskapitals wurden für letztgenannte Aufgaben reserviert. Die aktuelle Wahrnehmung dieser Aufgabe ist unter <http://www.stiftung-evz.de> dokumentiert.
- 7 In vielen Zusammenhängen waren natürlich die Vertreter von Opferorganisationen ohnehin umfangreich involviert, sei es in den internationalen Verhandlungsdelegationen in der Vorphase, sei es in Opferbeiräten bei den Partnerorganisationen oder als Mitglieder von Beschwerdestellen. Selbst das Kategoriensystem der Einmalzahlungen mit grundsätzlich drei unterschiedlichen Leistungsbeträgen je nach Schwere des Verfolgungsschicksals geht auf eine Initiative von Opferverbänden mit dem Verfasser bereits in den 90er Jahren zurück.

waren, nahmen für sich in Anspruch, im Interesse der NS-Opfer zu handeln.

Das Ergebnis wurde von den beteiligten institutionellen Akteuren, die vielfach mit den Überlebenden und ihren Organisationen in Kontakt standen und sich damit auch einer Vielzahl von Leidensschicksalen im persönlichen Kontakt stellen mussten, durchaus als ambivalent empfunden: Einerseits gelang es, die Auszahlungen in relativ kurzer Zeit durchzuführen, Interessenkonflikte meist konsensual zu lösen, die Spielräume des Gesetzes zugunsten der NS-Opfer auszunutzen und eine Zweckentfremdung der bereitgestellten Mittel wirksam zu verhindern. Andererseits waren sich alle der Grenzen bewusst: Nach 55 Jahren kam eine solche Anstrengung für viele, die zwischenzeitlich verstorben waren, zu spät. Das Verfahren musste viele Tatbestände, auch bei der Leistungshöhe, pauschalieren, um in der verbliebenen Zeit noch möglichst viele der Überlebenden zu erreichen. Ganze Gruppen ehemaliger Zwangsarbeiter, wie italienische Militärinternierte, sowjetische Kriegsgefangene, westeuropäische Zwangsarbeiter und solche, die nicht deportiert worden waren, blieben gleichwohl weitgehend ausgeschlossen. Und manche individuellen Leistungsbeträge waren nicht nur aus Sicht der Betroffenen an der Untergrenze des Erträglichen. Von einer wirklichen »Entschädigung« im Sinne eines umfassenden Schadensersatzes war dabei ohnehin nie die Rede.

Was also bedeutete der Einsatz von 10 Milliarden DM für die Überlebenden, und wurde damit oder darüber hinaus ein Beitrag zur Versöhnung zwischen den Völkern geleistet oder umgekehrt nur neue Ungerechtigkeiten erzeugt? Diese Ambivalenz hatte durchaus auch aktuelle Implikationen: Die Bewältigung von gravierendem historischen Unrecht ist in vielen anderen Staaten und gesellschaftlichen Kontexten noch eine bleibende Aufgabe – was konnte das Auszahlungsprogramm der Stiftung EVZ hier als Lernfeld der Aufarbeitung von Unrecht bieten?

Das *Ergebnis* der Auszahlungen hatte zwei grundlegende Determinanten: Zum einen war es weitgehend präjudiziert durch den internationalen politischen Verhandlungsprozess, der im Jahr 2000 in das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Stiftungsgesetz mündete und die Grundlage für das Handeln der Stiftung EVZ und ihrer Partnerorganisationen bildete. Zum anderen war es das Resultat einer fast siebenjährigen Umsetzung dieses Gesetzes durch die beteiligten Institutionen und Personen. Manche Sachverhalte sind dabei dem internationalen Verhandlungsprozess – der Vorgeschichte der Stiftungsregelung – und dem folgenden Gesetzgebungsprozess zuzurechnen, wie etwa der (weitgehende) Ausschluss der Kriegsgefangenen, die allen Zahlungsempfängern abzuverlangende Verzichtserklärung bezüglich weiterer Klageverfahren, überhaupt der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel. Anderes hingegen ist der Dynamik und Gestaltung des

Umsetzungsprozesses zuzurechnen, wie die Ausgestaltung der »Öffnungsklausel« für Opfergruppen, die im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen waren, die Anerkennung sogenannter »anderer« Haftstätten oder die Verwendung von Zinsen und Restmitteln.

Mehr noch, manche Unzulänglichkeit des Auszahlungsprogramms stand den Akteuren bereits während der internationalen Verhandlungen vor Augen. Aus diesem Grunde begrenzten sie die Tätigkeit der Stiftung nicht allein auf das Auszahlungsprogramm, sondern verbanden es mit der Errichtung eines Fonds »Erinnerung und Zukunft«. ⁸ Mit der aus seinen Mitteln ermöglichten Projektförderung sollte die unausweichliche Beschränktheit von individuellen Pauschalzahlungen (die eben in keiner definierten Höhe je hätten eine »Wiedergutmachung« darstellen können) durch humanitäres und kulturelles Handeln zumindest auf dem Felde der Aufarbeitung des Unrechts ansatzweise ausgeglichen werden, indem Räume für eine angemessene Würdigung aller Schicksale in humanitären Projekten sowie in Wissenschaft und Bildung geöffnet wurden. Diesem Anliegen hat sich die Stiftung seit ihrer Gründung verpflichtet gefühlt und ihren Förderprogrammen von Anfang an hier auch nicht die engen (vom Gesetz vorgegebenen) Leistungskategorien zugrunde gelegt.

Vor diesem ambivalenten Hintergrund entschloss sich das internationale Stiftungskuratorium, das Auszahlungsprogramm einer wissenschaftlichen Reflexion zugänglich zu machen und den entsprechenden Vorschlag des Forschungsverbundes zu unterstützen. Damit war die Erwartung verbunden, eine über die Erfahrungen der beteiligten Akteure und die bereits dokumentierten Ergebnisse ⁹ des Auszahlungsprozesses hinausgehende objektivierende Perspektive zu ermöglichen. Allerdings hatte das Kuratorium keine Macht, die Öffnung der Archive der am *Verhandlungsprozess* beteiligten Regierungen, Anwaltskanzleien, Unternehmen und Opferverbände zu verfügen. Es konnte keine neuen Quellen für die Erforschung des internationalen Verhandlungsprozesses öffnen. Aber die Stiftung EVZ veranlasste, ihre eigenen Akten der Forschung zugänglich zu machen und die Partnerorganisationen zu bitten, diesem Beispiel zu folgen. Dabei war kein sehr großes »Zeitfenster« gegeben, denn die Partnerorganisationen waren nach dem Gesetzeswortlaut institutionelle »Partner der Stiftung auf Zeit« (eben für diesen Auszahlungsprozess), und manche von ihnen, die auf Initiative ihrer Regierung eigens für diese Aufgabe gegründet worden waren,

8 Siehe Anm. 6

9 Hier ist insbesondere der seitens der Stiftung für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag erstellte abschließende »Bericht über den Abschluss der Auszahlungen und die Zusammenarbeit der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« mit den Partnerorganisationen« vom 9. Juli 2008 zu nennen (Bundestagsdrucksache 16/9963).

wurden von selbiger hernach wieder aufgelöst oder mussten sich ein neues Betätigungsfeld suchen.

Damit war präjudiziert, dass vor allem die *Durchführung* des Gesetzauftrags den Mittelpunkt einer quellengestützten wissenschaftlichen Reflexion bilden konnte. Im Selbstverständnis der Stiftung handelt es sich nicht um eine Evaluation ihrer Tätigkeit mit der Erwartung von »Empfehlungen«, wie man es anders hätte machen sollen, sondern, wie es im Kuratoriumsbeschluss vom 11. Juni 2007 formuliert wurde, um eine »zeitgeschichtliche Einordnung [...] der Arbeit der Bundesstiftung und ihrer Partnerorganisationen unter Beteiligung ausländischer Wissenschaftler«. Es war daher keine Auftragsforschung zu veranlassen, sondern ein unabhängiges Forschungsprojekt durch eine Förderung (Zuwendung) *zu ermöglichen*.

Zunächst waren Quellen zu sichern und zumindest zeitweise¹⁰ auch bei den Partnerorganisationen zugänglich zu machen. Normalerweise werden Akten in Deutschland erst nach 30 Jahren zur wissenschaftlichen Nutzung freigegeben. Mit dem Bundesdatenschutzbeauftragten hat die Stiftung die Fragen des vorzeitigen Zugangs zu den Unterlagen der Stiftung geklärt. Die Wissenschaftlerinnen¹¹ und Wissenschaftler des Forschungsverbundes haben sich dabei verpflichtet, den Datenschutz zu gewährleisten – sie tragen hierfür die Verantwortung. Für die Stiftung kann ich erklären, dass den Forschern keine relevanten Informationen über das Auszahlungsprogramm vorenthalten wurden. Wir haben die Partnerorganisationen nachdrücklich gebeten, es der Stiftung gleichzutun. Das Projekt konnte somit durch die Befragung der Akteure und die Auswertung bisher wenig systematisierter und kaum erschlossener Akten einen unschätzbaren Beitrag zur Quellensicherung leisten. Es ist vorgesehen, die dem Forschungsprojekt seitens der Stiftung zur Verfügung gestellten Informationen nach dessen Abschluss auch anderen Wissenschaftlern unter Beachtung des Datenschutzes zugänglich zu machen,¹² denn die Stiftung ist sich bewusst, dass nur unter dieser Voraussetzung ein fruchtbarer wissenschaftlicher Diskurs möglich ist.

Die Tatsache, dass das Forschungsprojekt unmittelbar nach Abschluss der Auszahlungen und nicht erst 30 Jahre später begann, hat jedoch nicht nur datenschutzrechtliche Implikationen gehabt. Viele an den Auszahlungen Beteiligte stehen noch im aktiven Berufsleben und werden sich fragen, ob die Deutungen und Urteile der Wissenschaftler ihren eigenen Erfahrungen

10 Die (vormaligen) Partnerorganisationen haben ihre Unterlagen zum Antrags- und Auszahlungsverfahren zumeist an ihre nationalen Staatsarchive abgegeben.

11 Auch hier soll im Folgenden darauf verzichtet werden, jeweils beide Geschlechter zu nennen.

12 Die Stiftung klärt voraussichtlich im Jahr 2013 mit dem Bundesarchiv, ob ihre Bestände vorzeitig an dieses abgegeben werden oder noch mittelfristig bei der Stiftung verbleiben.

und Deutungen des Auszahlungsverlaufs und dessen Auswirkungen entsprechen, auch, ob sie noch Einfluss auf ihr berufliches Leben haben können. Zeitgeschichtsschreibung ist hier nicht nur institutionell sondern auch biographisch »heiß«. Es ist die Verantwortung der Wissenschaftler, hier einen respektvollen und ethisch angemessenen Umgang mit personenbezogenen Informationen zu finden. All jenen in den Partnerorganisationen, in den Bundesministerien und nicht zuletzt in der Stiftung selbst (Vorständen sowie Mitarbeitern), die an der Aufbereitung der Informationen mitgewirkt haben oder den Forschern bereitwillig Auskünfte gaben, gilt daher seitens der Stiftung dafür Anerkennung und besonderer Dank.

Natürlich haben die am Auszahlungsprozess Beteiligten in manchen Fragen eine andere Auffassung als die Wissenschaftler. Dabei beschleicht sie gelegentlich auch das Gefühl oder gar die Überzeugung, es besser als jene zu wissen. Hier geht es ihnen wie Zeitzeugen, wobei sie sich bewusst sind, dass dieser Eindruck vor allem der Perspektivendifferenz geschuldet ist. Diese Differenz systematisch produktiv zu machen, war jedoch nicht Gegenstand des Forschungsprojektes. Das vorliegende Werk ist daher kein Ergebnis eines wie auch immer gearteten Aushandlungsprozesses der Wissenschaftler mit den am Auszahlungsprogramm Beteiligten oder gar der Stiftung als Institution. Daran hat auch die Tatsache nichts geändert, dass Mitarbeiter der Stiftung die Möglichkeit hatten, die Aufsätze vor Drucklegung zu sichten und auf Bitte des Forschungsteams auf sachliche Fehler hinzuweisen. Als Institution kann die Stiftung keine eigene *wissenschaftliche* Position zu den vorgelegten Ergebnissen beziehen – sondern allenfalls eine institutionelle oder politische Bewertung –, hat sie doch keine eigenen Forschungen durchgeführt. Als Zuwendungsgeber hat sie sich auf die Prüfung einer ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel dieses Forschungsprojektes konzentriert. Sie hat diese Rolle nicht benutzt, um inhaltlich Einfluss auf das vorliegende Werk zu nehmen. Es repräsentiert somit ausschließlich die Sicht der beteiligten Wissenschaftler.

In dieser Studie blieb außerhalb der wissenschaftlichen Bewertung, welche zusätzliche Qualität im Rahmen des Gesamtkonzepts diejenigen Dimensionen des Gesetzes hatten, die von der Studie gar nicht erst in das thematische Blickfeld genommen wurden, im Hinblick auf den Auszahlungsbereich also vor allem die Programme zu Vermögens- und Versicherungsschäden und die humanitären Programme für NS-Opfer,¹³ ebenso ihre Tätigkeit für den zweiten Stiftungszweck als Förderstiftung. Die Studie bezieht sich allein auf den – was die Zahlenverhältnisse der Anträge und die bereitgestellten Finanzmittel nach dem Gesetz anbelangt – *herausragend wichtigen Bereich*

13 Auch für diese Bereiche hatte das EVZStiftG ja einen »Milliarden-DM-Betrag« bereitgestellt.

der Zwangsarbeit und geht mit einem gesonderten Beitrag auf das komplizierte Sonderprogramm zu »sonstigen Personenschäden« ein. Eine solche thematische Selbstbeschränkung des Forschungsinteresses auf den »Kernbestand« des gesetzlichen Auftrages des EVZ erscheint dem Verfasser aus Sicht der Stiftung angemessen und vertretbar, da hierin unzweifelhaft auch das Wesentliche des Gesetzes getroffen ist, schränkt damit zugleich aber auch die Möglichkeit einer wissenschaftlich-politischen *Gesamtbewertung* der Auszahlungsverfahren ein. Anzumerken ist hier z.B., dass es sich nicht um eine rechtswissenschaftliche oder rechtsvergleichende, sondern eine zeithistorische Studie handelt.

Es bleibt daher dem weiteren Diskurs vorbehalten, Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen Akteurs- und auch verschiedenen Wissenschaftsperspektiven auszuloten. Ausdrücklich danke ich Constantin Goschler für die Möglichkeit, bereits in diesem Band als Beteiligter an der Vorgeschichte, dem Verhandlungs- und Umsetzungsprozess meine persönliche und zum Teil zugleich institutionelle Sicht darzulegen, die sich in einigen Aspekten von der Perspektive des Forschungsverbundes unterscheidet.

Dies alles feststellend, möchte ich den beteiligten Wissenschaftlern für ihre wertvolle Arbeit danken und hervorheben, dass aus meiner Sicht unsere Zusammenarbeit von gegenseitigem Vertrauen und außerordentlichem Respekt geprägt war.

Die Studie vermittelt einzigartige Einsichten in einen komplexen historischen Prozess und in die Motivationen seiner Akteure. Möge sie dazu beitragen, ein besseres Verständnis von den Möglichkeiten und Grenzen der (späten) Anerkennung und symbolischen Entschädigung von Opfern im Rahmen der Aufarbeitung von Unrechtsregimen zu entwickeln.

Günter Saathoff

Vorstand der Stiftung
»Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«

Vom asymmetrischen Tauschhandel zur humanitären Geste

Die moralische Ökonomie des Auszahlungsprogramms
der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«

CONSTANTIN GOSCHLER



*Festakt im Schloss Bellevue zum Abschluss des Auszahlungsprogramms der Stiftung EVZ
am 12.6.2007 (Foto: ddp Images/AP. Fotograf: Michael Sohn)*

Mit einem Festakt im Berliner Schloss Bellevue wurde im Juni 2007 der Abschluss der Auszahlungen der Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« an ehemalige NS-Zwangsarbeiter gefeiert. Am Tag zuvor hatte die Stiftung EVZ das nach der Jahrtausendwende gemeinsam mit ihren sieben Partnerorganisationen durchgeführte Programm offiziell für beendet erklärt. Insgesamt wurden rund 4,4 Mrd. Euro an 1,66 Mio. Zwangsarbeiter und Zwangsarbeiterinnen in 98 Ländern der Erde verteilt, wobei der Schwerpunkt in Ost- und Ostmitteleuropa lag. In seiner Festrede im Schloss Bellevue erklärte Bundespräsident Horst Köhler: Leid könne zwar mit Geld nicht wirklich »entschädigt« werden: »Aber diese von der Stiftung erbrachten Leistungen haben doch dazu beigetragen, dass Leid als Leid anerkannt wurde

und Schuld und Verantwortung auch einen materiell spürbaren Ausdruck bekamen.«¹ Mit seinen Worten markierte er die vergangenheitspolitische Bedeutung des Auszahlungsprogramms über 60 Jahre nach Kriegsende: Lässt sich die vorausgegangene jahrzehntelange Geschichte der Wiedergutmachung durch die Dialektik von Schuld und Schulden charakterisieren,² so ging es nun aus deutscher Sicht vorrangig um den Zusammenhang von Leid und Leistungen. Damit war zum einen der Akzent von den Handlungen der Täter auf das Erdulden der Opfer verschoben worden. Und zum anderen war der rechtlich verpflichtende Anspruch, den der Begriff der Entschädigung mit sich bringt, einer juristisch neutralisierenden Kategorie gewichen. Das Auszahlungsprogramm der Stiftung EVZ für Zwangsarbeiter präsentierte sich somit als etwas spezifisch Neues. Zugleich lässt es sich aber nur im Zusammenhang mit der langen Geschichte der deutschen Wiedergutmachung sowie der jüngsten Geschichte der Länder, in denen dieses durchgeführt wurde, verstehen.

Worum geht es nun in dieser Geschichte? Seit Beginn der rot-grünen Koalition im Herbst 1998 versuchte diese, den seit langem schwelenden Konflikt um die Zwangsarbeiterentschädigung ebenso wie andere bislang offene Fragen der Wiedergutmachung für NS-Verfolgung endlich zu lösen. Dies resultierte aus einer besonderen Konstellation: Entschädigungsforderungen für »vergessene Opfer« des Nationalsozialismus gehörten von Anfang an zu den moralpolitischen Gemeinsamkeiten des in den 1980er Jahren entstandenen rot-grünen Milieus. Zugleich bedrängten seit Mitte der 1990er Jahre Sammelklagen in den USA die exportinteressierten Teile der deutschen Wirtschaft. Die öffentlichkeitswirksamen Vorwürfe gegen deutsche Unternehmen, wonach sich diese im Dritten Reich an Zwangsarbeitern ebenso wie an jüdischem Eigentum bereichert hätten, bargen für sie erhebliche finanzielle Risiken. Auf diese Tendenz zur Verrechtlichung der Entschädigungsfrage folgte schließlich der Versuch, sie wieder in den Bereich der Politik zurückzuholen.

Ein Bündnis aus der rot-grünen Bundesregierung und den in einer Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft zusammengeschlossenen Unternehmen begann deshalb Verhandlungen mit einem komplexen Gegenüber, wobei Stuart Eizenstat als Vertreter der US-Regierung die Fäden in der Hand hielt: Zu den Verhandlungspartnern gehörten neben Regierungsvertretern aus Ost- und Ostmitteleuropa, den USA und Israel die Conference on Jewish Material Claims Against Germany (JCC) sowie einige amerikanische Rechtsanwälte, die Sammelklagen vertraten. Nur mühsam einigten sich die Streitparteien auf ein Gesamtvolumen von zehn Mrd. DM, die gemeinsam von

1 »Entschädigung. Köhler würdigt Stiftung für NS-Zwangsarbeiter«, in: Die Welt, 12.6.2007.

2 Siehe dazu Goschler (2005).

der deutschen Wirtschaft und dem deutschen Staat aufgebracht werden mussten. Die Bundesrepublik zahlte diesen Preis letztlich für die Unterstützung der US-Regierung dabei, laufende und künftige Sammelklagen gegen deutsche Unternehmen in dieser Sache nach Möglichkeit zu unterbinden.

Die folgenden Verhandlungen, bei denen der Gesamtbetrag auf die einzelnen Ansprüche aufgeschlüsselt wurde, prägten in der Öffentlichkeit den Eindruck eines heftigen Verteilungskampfes, in dem Opfergruppen miteinander konkurrierten. Der ursprünglich auf Wunsch der deutschen Wirtschaft als gleichberechtigter Bestandteil vorgesehene »Zukunftsfonds«, mit dem nach Abschluss des Entschädigungsprogramms menschenrechts- und zukunftsorientierte Aktivitäten unterstützt werden sollten, schrumpfte nun auf 700 Mio. DM. Weitere Anteile wurden für Vermögensschäden, »sonstige Personenschäden«, besondere humanitäre Programme, Klägeranwälte und Verwaltungskosten eingeplant. Der Großteil der Mittel – einschließlich Zinsen wurden es am Ende über neun Mrd. DM – war dagegen für humanitäre Leistungen an Zwangs- und Sklavenarbeiter vorgesehen, und diese Schwerpunktsetzung bestimmte auch die öffentliche Wahrnehmung. Nicht allein aus diesem Grund, sondern vor allem auch, weil die anderen, kleineren Auszahlungsprogramme in gänzlich unterschiedliche Kontexte sowie institutionelle Konstellationen und Logiken hineinführen, konzentriert sich das vorliegende Werk daher auf die Untersuchung des Auszahlungsprogramms für Zwangs- und Sklavenarbeiter.

Zwei Faktoren bestimmten die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Partnerorganisationen vor allem: Erstens war die deutsche Seite daran interessiert, möglichst alle klageträchtigen Aspekte der NS-Verfolgung abzudecken. Und zweitens wurde hier die vermutete Zahl der Zwangsarbeiter in den verschiedenen Gruppen mit der politischen Durchsetzungskraft ihrer jeweiligen Interessenvertreter kombiniert. Im Fokus standen erstens Zwangsarbeiter aus Ländern hinter dem ehemaligen Eisernen Vorhang, die bislang noch kaum deutsche Entschädigungsleistungen erhalten hatten. Und zweitens ging es um vorrangig jüdische Sklavenarbeiter, so die Bezeichnung, welche die JCC durchgesetzt hatte, um deren besonders schlimmes Schicksal zu markieren. Diese semantische Unterscheidung schlug sich auch in unterschiedlichen materiellen Leistungen nieder: Die Höchstbeträge lagen bei 15.000 DM für Sklavenarbeiter und 5.000 DM für Zwangsarbeiter. Zudem konnten durch sogenannte Öffnungsklauseln weitere Gruppen zu meist niedrigeren Sätzen einbezogen werden. Westeuropäische Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene waren hingegen prinzipiell von Leistungen ausgeschlossen, soweit sie nicht die Inhaftierung in anerkannten Konzentrationslagern oder Haftstätten nachweisen konnten. Solche Beschränkungen sollten die Zahl der potentiellen Ansprüche reduzieren, damit die zu verteilenden Einzelbeträge nicht zu gering ausfielen. Der Gesamtbetrag von zehn Mrd. DM

war als Kompromiss zwischen der maximalen Belastbarkeit der deutschen Seite und den Minimalforderungen der Anspruchsteller und nicht etwa auf Basis einer Hochrechnung der möglichen Einzelforderungen ausgehandelt worden, und es stand von Anfang an fest, dass dieser nicht für alle Geschädigten ausreichen würde. Das Auszahlungsprogramm für Zwangsarbeiter stand also vor dem kaum zu lösenden Problem, mit insgesamt zu knappen Mitteln ein für alle Seiten hinreichend akzeptables Ergebnis erreichen zu müssen.

Das im Juli 2000 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« (Stiftungsgesetz),³ mit dem die Verhandlungsergebnisse umgesetzt wurden, basierte auf einem Junktim zwischen begrenzten Entschädigungsleistungen für Zwangsarbeiter und Rechtssicherheit für deutsche Unternehmen. Im Kern dieses Unterfangens steht also die Dialektik von Anspruchsgewährung und Anspruchsverzicht, welche die Geschichte der Wiedergutmachung auch insgesamt prägte: Diese schuf reale Entschädigungen stets auf Kosten der Vernichtung anderer, zumindest theoretischer Forderungen, wie sie aus völkerrechtlichen Reparationsansprüchen oder zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen resultierten. Die praktisch gewährten Leistungen waren stets geringer als die dadurch ignorierten theoretischen Ansprüche, die jedoch gerade aufgrund ihres gewaltigen Gesamtumfangs meist gar nicht oder nur schwer durchsetzbar waren. Und so lässt sich das Prinzip der materiellen Wiedergutmachung auf den Grundsatz des Konkurses zurückführen, welcher gewissermaßen dem betrügerischen Bankrott des Nationalsozialismus folgte. Die Ratio des Stiftungsgesetzes bestand vor allem darin, dass weitere Forderungen rechtsverbindlich aufgegeben werden mussten, während die Leistungen gewährt wurden, ohne dass damit eine rechtliche Verpflichtung anerkannt worden wäre. Kurzum: Boten die einen also eine »freiwillige« materielle und symbolische Leistung, so mussten die anderen, um diese erhalten zu können, zuvor einen rechtsverbindlichen Verzicht auf weitere Forderungen aussprechen. Die juristische Konstruktion folgte teilweise dem Gesetz für die Opfer des Schlafmittels Contergan von 1972, das für die im Stiftungsgesetz realisierte Kombination von Teilleistungen und Rechtsverzicht Pate gestanden hatte. Mit diesem asymmetrischen Tauschhandel war so ein neues Kapitel der etwa 50 Jahre langen Geschichte der deutschen Wiedergutmachung für NS-Opfer aufgeschlagen worden, und manch einer hoffte, dieses Buch anschließend zuschlagen zu können.

Präzedenzlos daran war vor allem, dass, um das Stiftungsgesetz durchführen zu können, ein kompliziertes transnationales Institutionengeflecht etabliert werden musste. Dazu wurde zunächst die Stiftung »Erinnerung,

3 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft«, BGBl. I, S. 1263, Druck: Jansen/Saathoff (2007), S. 176-186.

Verantwortung und Zukunft« mit Sitz in Berlin gegründet, welche die Oberaufsicht über die Durchführung des Gesetzes behielt. Ihre organisatorische DNA enthielt gewissermaßen eine Doppelhelix aus dem anfänglich dominanten Auszahlungsteil und dem zunächst weniger auffälligen Stiftungsteil. Die Stiftung EVZ unterstand selbst wiederum einerseits der Aufsicht des Bundesfinanzministeriums und wurde andererseits durch ein Kuratorium kontrolliert, in dem die Partnerorganisationen – mithin die Kontrollierten – eine gewichtige Rolle spielten. Aus dieser komplizierten Konstellation folgte bereits, dass sich die Frage der tatsächlichen institutionellen Machtverhältnisse erst in der Praxis entscheiden würde.⁴

Bei der Auswahl der Partnerorganisationen griff man so weit wie möglich auf bereits auf dem Feld der Entschädigung etablierte Institutionen zurück. Dazu gehörten vor allem die in den 1990er Jahren eingerichteten Versöhnungsstiftungen, welche in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie in Polen etabliert worden waren, um die nach dem Zwei-plus-Vier-Abkommen zugunsten ehemaliger NS-Opfer insgesamt bezahlten 1,5 Mrd. DM zu verteilen. Auch in der Tschechischen Republik konnte man mit dem 1997 etablierten Deutsch-Tschechischen Zukunftsfonds auf eine bestehende Einrichtung zurückgreifen. Im Gegensatz zu diesen nationalen Institutionen war die JCC eine transnationale Organisation mit jahrzehntelanger Erfahrung auf dem Gebiet der Entschädigung jüdischer NS-Verfolgter. Für die Zwangsarbeiter aus dem sogenannten »Rest der Welt«, deren Anträge nicht in die Zuständigkeit einer der schon genannten Organisationen fielen, musste hingegen erst eine passende Einrichtung gesucht werden, und die Wahl fiel schließlich auf die International Organization for Migration (IOM) in Genf, die gänzlich neu auf diesem Gebiet war.

In dem hier geschaffenen komplizierten institutionellen Arrangement trafen verschiedene historische, rechtliche und kulturelle Prägungen sowie politische und gesellschaftliche Kontexte aufeinander, und damit war das Ergebnis erst einmal in vielerlei Hinsicht offen. Die ehemaligen Zwangsarbeiter erschienen dort teils individuell, teils in organisierter Form: als Antragsteller, als Lobbyisten oder auch als Kritiker des Auszahlungsprogramms. Der im Stiftungsgesetz verankerte asymmetrische Tauschhandel strukturierte auch die Beziehungen im Dreieck aus Stiftung EVZ, Partnerorganisationen und Antragstellern, ohne dass sich diese darauf reduzieren ließen. Zur komplexen moralischen Ökonomie⁵ des Auszahlungsprogramms gehörten die davon oftmals abweichenden Erwartungen der Zwangsarbeiter

4 Siehe dazu den Beitrag von Benno Nietzel in diesem Band.

5 Anders als bei Edward P. Thompson, der mit dem von ihm geprägten Begriff der »moral economy« auf die Moral der Märkte zielt, geht es hier im Sinne Friedrich Wilhelm Grafts (2008) um den konkurrenzbestimmten Markt der Moral, auf dem die Konvertierung von Leid und Leistungen stattfand.

ebenso wie die der Partnerorganisationen und nicht zuletzt auch der Stiftung EVZ. Aus dem ursprünglich im Stiftungsgesetz angelegten Tauschgeschäft »Entschädigung gegen Rechtssicherheit« wurde in der Praxis des Auszahlungsprogramms ein komplexer Vorgang, bei dem moralisch aufgeladene Erwartungen einen großen Bedeutungsüberschuss mit sich brachten, der von dem Auszahlungsprogramm nur teilweise aufgefangen werden konnte. Und so ging es in diesem Programm unter anderem auch um Rehabilitierung von Biographien und Anerkennung einerseits und das Bedürfnis nach Aussöhnung und Verständigung andererseits. Die dem Auszahlungsprozess eigene Spannung zwischen dem nüchternen juristischen und ökonomischen Kalkül und dem auf menschlichem Leid und seiner angestrebten Überwindung basierenden moralischen Pathos sollte also nicht simplifizierend oder gar zynisch in einen Gegensatz von politischer Funktionalität und rhetorischer Begleitmusik aufgelöst werden. Institutionen haben keine Moral,⁶ aber die Menschen, die in ihnen handeln oder ihnen gegenüberstehen, gehen nicht in der institutionellen Logik auf, auch wenn sie ihre Ambitionen letztlich immer innerhalb oder zumindest in Auseinandersetzung mit dieser formulieren müssen.⁷ Rechtliche und administrative Strukturen, die auf den bürokratischen Grundsätzen von Inklusion und Exklusion basierten, trafen so auf die Leidenserfahrungen der Antragsteller und oftmals auch auf die Empathie der Mitarbeiter der beteiligten Institutionen. »Entschädigung« wurde somit zu einer Pathosformel, die es ermöglichte, mit diesem Leiden und seinen Nachwirkungen umzugehen.⁸

Die Geschichte der Verhandlungen zum Stiftungsgesetz haben Zeitzeugen, Journalisten, Juristen und zum Teil auch Historiker bereits umfangreich beschrieben,⁹ und so scheinen zumindest die ereignishaften Elemente dieser Geschichte durch die zahlreichen oftmals schon zeitgenössisch angelegten Deutungen bereits »auserzählt«¹⁰ zu sein. Wie so oft in der Geschichte der Wiedergutmachung, deren Praxis sich die Historiker erst in letzter Zeit ver-

6 Hierzu gehen die Meinungen allerdings auseinander, wie die aktuelle Debatte über die *corporate values* von Unternehmen zeigt: Während Graf (2008) dafür plädiert, dass sich Unternehmen lieber an das Recht halten sollten als sich »unter verschärftem öffentlichen Moralzwang« mit Versatzstücken »konventionelle(r) Trivialmoral« zu schmücken, erklärt Neuhäuser (2011) Unternehmen nachdrücklich zu moralischen Akteuren.

7 Siehe dazu Feldman/Seibel (2005 b), S. 5.

8 Siehe dazu auch Weigel (1996), S. 62 f.

9 Siehe dazu den Beitrag von Henning Borggräfe in diesem Band sowie Jeismann (2001); Arning (2001); Authers/Wolffe (2002); Eizenstat (2003); Spiliotis (2003); Adamheit (2004); Weisser (2004); Goschler (2005); Niethammer (2007); Hense (2008); vgl. auch Nietzel (2009); ders. (2010). Zur Vorgeschichte siehe v. a. Hockerts/Moisel/Winstel (2006).

10 Patel (2011), S. 347.

stärkt zugewendet haben,¹¹ blieb aber der eigentlich spannende Teil dieses Unternehmens bislang im Dunkeln: Was passierte eigentlich, nachdem das Gesetz ausgehandelt worden war? Die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen in einem transnationalen bürokratischen Auszahlungsprozess erscheint auf den ersten Blick vielleicht wenig aufregend. Doch gerade das Gegenteil ist der Fall: Das Auszahlungsprogramm war keine Gesetzes-Implementierungsmaschine, die das Verhandlungsergebnis einfach nur schematisch umgesetzt hätte, nicht zuletzt, weil es keine Erfahrungen gab, auf die man dabei zurückgreifen konnte. Vielmehr handelte es sich um einen komplexen Aushandlungsprozess, bei dem nicht nur das Dreieck aus Stiftung EVZ, Partnerorganisationen und Antragstellern, sondern auch – teils als Akteure, teils als Argument – die jeweiligen nationalen und transnationalen Öffentlichkeiten stark beteiligt waren. Waren die vorangegangenen diplomatischen Verhandlungen im Wesentlichen von der Machtlogik der internationalen Beziehungen geprägt gewesen, so tauchten im Auszahlungsprozess nun die individuellen NS-Opfer mit ihren vielfältigen und bislang oftmals weitgehend unbekanntem Lebensgeschichten auf, die auch die vorab vereinbarten Verteilungskriterien und Kategorien immer wieder herausforderten. Und nicht zuletzt wurden in diesem Prozess materielle Leistungen in die symbolischen Dimensionen der Anerkennung vergangener Verfolgungsschicksale übersetzt.

Letztlich geht es bei diesem Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse hier in Buchform vorgelegt werden, um die Frage, wozu die materielle und symbolische Entschädigung nationalsozialistischer Verbrechen eigentlich gut ist, wenn auf der Hand liegt, dass sie die böse Vergangenheit unmöglich wieder gut machen kann. Kann man daraus möglicherweise grundsätzliche Erkenntnisse für den Umgang mit den Opfern kollektiver Gewalt nach der Beseitigung der dafür ursächlichen Regimes ziehen? Dies soll hier nicht im Sinne einer philosophischen Problemstellung erörtert werden. Vielmehr gilt es in historischer Perspektive danach zu fragen, welche unterschiedlichen Erwartungen mit diesem Auszahlungsprozess verknüpft wurden, wie sich die verschiedenen an diesem Vorgang beteiligten Akteure begegneten, welche Ergebnisse dieser Vorgang für unterschiedliche Individuen und Kollektive mit sich brachte und welche verschiedenartigen Bewertungen diese schließlich vornahmen. Es kann also nicht darum gehen, aus der sicheren Distanz der Historiker ein besserwisserisches Urteil über den Auszahlungsprozess und seine Ergebnisse nachzuliefern, um am Ende feierlich Sieger und Verlierer auszurufen. Vielmehr lautet die Aufgabe, die unterschiedlichen Handlungsrationalitäten und institutionellen Logiken und die damit verbunde-

11 Siehe vor allem Winstel (2006) und Frei/Brunner/Goschler (2009). Vgl. auch den Literaturbericht von Nietzel (2011).

nen normativen Maßstäbe sowie die intendierten wie die nichtintendierten Wirkungen und Nebenwirkungen des Handelns der verschiedenen Akteure dieses Prozesses in ihrem jeweiligen Kontext zu analysieren. Auf diese Weise sollen schließlich auch die oftmals disparaten zeitgenössischen Deutungen interpretiert werden, ohne selbst in die Rolle eines Oberschiedsrichters zu geraten. Nicht zuletzt soll dabei keine der zeitgenössischen und nachträglichen Deutungsperspektiven a priori privilegiert werden, sondern der Vielfalt der beteiligten Akteure und ihrer unterschiedlichen Erfahrungen und Sichtweisen Rechnung getragen werden. Auf diese Weise hoffen wir, die Grundlagen für eine angemessene Bewertung dieses Prozesses liefern zu können, ohne die letzten Antworten selber zu geben: Diese können in Abhängigkeit vom Standort des Betrachters sehr unterschiedlich ausfallen, was im Übrigen auch für unsere Autorinnen und Autoren gilt.

Die Probleme der Verständigung beginnen schon mit den Begriffen. Das moderne Wissenschaftsverständnis postuliert, dass eine objektivierende Distanz zum Untersuchungsobjekt hergestellt werden muss, und deshalb gehört es auch zu den Grundlagen der Geschichtswissenschaft, zwischen Quellsprache und analytischer Sprache sorgfältig zu unterscheiden. Die Zeitgeschichte, die sich ja mit ihren Analysen im Horizont der Erlebnisgeneration bewegt, tut sich damit generell schwerer, und dies gilt in besonderem Maße für unser noch kaum abgeschlossenes Themengebiet. So sind auch die beiden zentralen Begriffe dieses Projektes durchaus problematisch, weil sich in ihnen quellsprachliche und analytische Aspekte vermengen. Beginnen wir mit dem Begriff »Zwangsarbeit«¹²: Das Internationale Militärtribunal in Nürnberg hatte das nationalsozialistische »Sklavenarbeiter-Programm« als einen zentralen Aspekt der Verbrechen des Dritten Reiches hervorgehoben und geächtet, der Organisator des nationalsozialistischen Zwangsarbeiter-Einsatzes Fritz Sauckel endete deshalb 1946 am Galgen. Der Begriff der »Sklavenarbeiter« bezeichnete damit zunächst vor allem diejenigen, die im Zweiten Weltkrieg als »Fremdarbeiter«, wie es vor und zunächst auch nach 1945 in Deutschland zumeist hieß, ins Deutsche Reich verschleppt worden waren. Mit dem Beginn der Diskussion um die »vergessenen Opfer« im Bereich der Wiedergutmachung, die seit den 1980er Jahren in der Bundesrepublik geführt wurde, rückte jedoch der Begriff der »Zwangsarbeiter« in den Mittelpunkt. In den Verhandlungen zum Stiftungsgesetz Ende der 1990er Jahre setzte die JCC jedoch die begriffliche Differenzierung zwischen Sklaven- und Zwangsarbeitern durch. Dadurch sollte zwischen denjenigen unterschieden werden, für die Arbeit zugleich eine Form der systematischen

12 Zur Entwicklung der politischen Semantik des Begriffs »Zwangsarbeit« siehe Goschler (2010), S. 116-132. Zur geschichtswissenschaftlichen Definition des Begriffes »Zwangsarbeit« siehe Spoerer (2001), S. 10-20.

Vernichtung gewesen war, und denjenigen, deren Arbeit sich weiterhin im Großen und Ganzen im Rahmen einer zweckrationalen ökonomischen Verwertungslogik bewegt hatte, innerhalb derer Vernichtung kein Ziel an sich dargestellt hatte. Aus einer universalistischen Verwendungswiese des Begriffs »Sklavenarbeit« im Gefolge der Nürnberger Prozesse war nun eine partikularistische Kategorie geworden: Fielen unter die Kategorie der Sklavenarbeit also insbesondere Juden, so betraf die Kategorie der Zwangsarbeiter hauptsächlich die viel größere Gruppe ehemaliger nichtjüdischer osteuropäischer »Fremdarbeiter«. Das hat zur Folge, dass in diesem Werk allgemein von »Zwangsarbeitern« gesprochen wird, sofern wir die Gesamtheit der potentiellen oder tatsächlichen Antragsteller meinen, gleichzeitig aber »Zwangsarbeiter« und »Sklavenarbeiter« dort unterschieden werden, wo diese Differenzierung im Auszahlungsprozess beschrieben wird.

Ebenso schwierig ist es, jene geheimnisvolle finanzielle Angelegenheit zu bezeichnen, die im Zentrum des Auszahlungsprozesses stand. Im offiziellen Sprachgebrauch, den das Stiftungsgesetz vorgab, war stets von »symbolischen, individuellen Leistungen«, von »Zahlungen« oder auch von »Ausgleichszahlungen« die Rede. Mit Hilfe dieses Wortfeldes, das bewusst den Begriff »Entschädigung« vermied, sollte das zentrale Dilemma überbrückt werden: Denn einerseits sollten mit Hilfe des Auszahlungsprozesses Entschädigungsklagen in den USA abgewiesen werden können, andererseits sollten die vorgesehenen Leistungen keinen Rechtsanspruch implizieren. Es ging bei der Wahl der Begriffe also immer auch um den damit implizit verbundenen materiellen, symbolischen und nicht zuletzt juristischen Erwartungshorizont. Folglich herrschte im Umfeld der Stiftung EVZ ein starkes Verlangen, den öffentlichen Gebrauch des Begriffs der »Entschädigung« zu vermeiden. Noch komplizierter gestaltete sich der Sprachgebrauch bei den Partnerorganisationen, wo die Kunst der blumigen Umschreibung gelegentlich Begriffsschöpfungen wie »kompensatorische Hilfe aus Geldmitteln der BRD«¹³ hervorbrachte. Der Abschlussbericht des Deutsch-Tschechischen Zukunftsfonds trug dagegen das »Unwort« demonstrativ im Titel: »Entschädigung 2000-2006«.¹⁴ Während aber für die Stiftung EVZ das spezifisch Neue dieser Art von Leistungen im Vordergrund stand, geht es für die historische Forschung vor allem darum, diese in die Kontinuität der Auseinandersetzung um die Entschädigung von Zwangsarbeitern einzuordnen. Deshalb halten wir in unserer Analyse, die sich gerade für die moralische Ökonomie der »humanitären Geste« interessiert, am Begriff der Entschädigung fest und achten zugleich in besonderem Maße auf die politische Semantik der Begriffe in ihrem jeweiligen Kontext.

13 Diese Sprachregelung entwickelte sich bei der ukrainischen Nationalstiftung bereits im ersten Auszahlungsprogramm der 1990er Jahre.

14 Hořák (2007).

Untersuchungsebenen und Hypothesen

Die insgesamt 15 Einzelstudien in diesen Bänden wenden sich aus verschiedenen Blickwinkeln dem Dreieck aus Stiftung EVZ, Partnerorganisationen und Antragstellern in den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontexten zu. Hierzu gehören neben Deutschland zunächst die Nachfolgestaaten der Sowjetunion Russland, Weißrussland, die Ukraine sowie die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie die Republik Moldau und als weitere Staaten hinter dem ehemaligen Eisernen Vorhang Polen und die Tschechische Republik. In diesen Ländern stand – bei allen Unterschieden im Einzelnen – das Auszahlungsprogramm für ehemalige Zwangsarbeiter im Kontext der postkommunistischen Transformation. Anders gelagert war die Situation bei der JCC und der IOM, deren Gründung in beiden Fällen in das Jahr 1951 fällt und damit auch für das Auftreten neuer Akteure in der internationalen Politik steht. Handelt es sich bei der JCC um eine Non-Governmental Organization, fällt die IOM in die Kategorie einer Intergovernmental Organization. Aufgrund ihres transnationalen Charakters lässt sich in diesen beiden Fällen kein nationalstaatlich begrenzter gesellschaftlicher Kontext definieren, zumal auch die von diesen Organisationen betreuten Zwangsarbeiter jeweils aus einer Vielzahl von Ländern außerhalb Osteuropas kamen. Die JCC war für Juden zuständig und die IOM für Nichtjuden, darunter nicht zuletzt auch Sinti und Roma, und somit gab es zwar eine ethnische, aber keine – oder nur zum Teil – nationale Strukturierung ihrer Klientel. Diese typologische Unterscheidung zwischen nationalen und transnationalen Partnerorganisationen durchzieht damit auch die gesamte Analyse, die die Leitfragen mit Hilfe von drei zentralen Untersuchungsgegenständen operationalisiert: Erstens geht es um Erwartungshorizonte, zweitens um Interaktionen und Kommunikationen und drittens um die Ergebnisse und Wirkungen des Auszahlungsprogramms und deren Bewertung.

Erwartungshorizonte: Angesichts so zahlreicher institutioneller und privater Akteure aus sehr verschiedenen Kontexten trafen unterschiedlichste Erwartungen an den Auszahlungsprozess aufeinander. Eine erste zentrale Aufgabe der Beiträge in diesen Bänden besteht somit darin zu analysieren, in welcher Weise konkurrierende Erwartungshorizonte miteinander kollidierten und sich auch veränderten. Dabei blieben die Konfliktlagen während des Auszahlungsprozesses nicht gleich. Insbesondere veränderte sich das institutionelle Selbstverständnis der Stiftung EVZ wie auch der Partnerorganisationen, da sie sich in unterschiedlichem und veränderlichem Maße als Sachwalter des Stiftungsgesetzes beziehungsweise der Interessen der Zwangsarbeiter verstanden. Da die zweite Rolle mit dem höchsten symbolischen Kapital verbunden war, muss genau gefragt werden, wer diese attraktive Prämie wann

für sich reklamierte und damit seine Praktiken legitimierte. Bei den Partnerorganisationen handelte es sich streng genommen (mit der partiellen Ausnahme der JCC) nicht um Repräsentanten der Zwangsarbeiter, auch und gerade wenn diese in deren Heimatländern angesiedelt waren. Gleichwohl beanspruchten sie allesamt, deren Interessen zu vertreten und konkurrierten so mit der Stiftung EVZ, die ihre Rolle umgekehrt als die einer Sachwalterin der Zwangsarbeiterinteressen gegenüber den Partnerorganisationen interpretierte.¹⁵

Nicht nur, dass sich also alle am Auszahlungsprozess beteiligten Institutionen mehr oder weniger als Repräsentanten der Zwangsarbeiterinteressen wahrnahmen, beriefen sich darüber hinaus alle auf die Grundsätze der Gerechtigkeit und konnten damit gleichwohl ganz unterschiedliche Positionen legitimieren. Es geht nun nicht darum, die subjektive Aufrichtigkeit solcher Positionen zu bestimmen. Vielmehr erklärt sich dieses scheinbare Rätsel daraus, dass verschiedene Gerechtigkeitskonzeptionen im Hintergrund standen, die jeweils ihre eigene Begründungslogik entfalteten. Drei solcher Konzeptionen, die im Verlauf des Auszahlungsprozesses in wechselnden Konstellationen und Mischformen auftraten, lassen sich idealtypisch unterscheiden: historische Gerechtigkeit, soziale Gerechtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit. Das Argument der historischen Gerechtigkeit stützte sich in diesen Auseinandersetzungen auf das Ausmaß des einstigen Leidens, das den Schaden als Maßstab abgelöst und so von einer materiellen in eine psychologische und individuelle Kategorie verwandelt hatte. Das Argument der sozialen Gerechtigkeit stützte sich dagegen auf die aktuellen Lebensverhältnisse der Zwangsarbeiter und die daraus resultierenden gegenwärtigen Bedürfnisse. Die Gegenüberstellung von historischer und sozialer Gerechtigkeit entspricht damit in etwa der aristotelischen Unterscheidung in die wiederherstellende und die verteilende Gerechtigkeit. Die Verfahrensgerechtigkeit, ein Kernstück liberaler Sozialethik, zielt dagegen nicht auf Ergebnisgerechtigkeit, sondern, um eine bekannte Unterscheidung Friedrich August von Hayeks aufzugreifen, auf Regelgerechtigkeit.¹⁶

Blicken wir also aus dieser Perspektive auf die einzelnen Akteure im Auszahlungsprozess: Prägend für das institutionelle Selbstverständnis der Stiftung EVZ waren zunächst einmal politische Vorgaben, die insbesondere auf die Rechtssicherheit vor weiteren Entschädigungsklagen zielten. Damit ging es um Verfahrensgerechtigkeit im Sinne der deutschen Wirtschaft, nämlich die Idee des aus dieser Sicht fairen Tausches von finanziellen Leistungen gegen Sicherheit vor Klagen aus den USA. Während also die Ansprüche ehemaliger Zwangsarbeiter im Auszahlungsverfahren festgestellt wurden,

15 Siehe dazu den Beitrag von Benno Nietzel in diesem Band.

16 Siehe Hayek (2003). In diese Richtung weist auch bereits Rawls (1979).

insistierte die Stiftung EVZ parallel dazu energisch auf die schriftlichen Verzichtserklärungen der Antragsteller, die im Gegenzug für die Entschädigungsleistungen alle zukünftigen rechtlichen Forderungen in dieser Sache ausschlossen. Die Übergabe der Verzichtserklärungen und der ausgefüllten Anträge bildete damit gewissermaßen das symbolische Kernstück des asymmetrischen Tauschhandels, der den ganzen Auszahlungsprozess strukturierte. Das führte in einer zwangsläufig unbekanntem Zahl von Fällen auch dazu, dass sich potentielle Antragsteller unter diesen Umständen dem Verfahren verweigerten – auch das gehört zu dieser Geschichte. Durch die Erfahrungen der Auszahlungspraxis und die damit verbundene Perspektivenverschiebung trat jedoch bei der Stiftung EVZ immer mehr ein anderer Aspekt der Verfahrensgerechtigkeit in den Vordergrund: Zunehmend ging es ihr nun auch darum, die gleichmäßige und faire Anwendung der Regeln des Auszahlungsprozesses im Sinne der Antragsteller zu garantieren, wobei dies nun auf das Verhältnis zu den Partnerorganisationen zielte.

Die Partnerorganisationen befanden sich demgegenüber in einer doppelten Frontstellung: Gegenüber der Stiftung EVZ beriefen sie sich in gelegentlich wechselnden Konstellationen auf die Grundsätze der historischen und sozialen Gerechtigkeit und unterstrichen damit ihren Anspruch, die eigentlichen Vertreter der Sache der Zwangsarbeiter zu sein. Dabei gerieten sie bei ihren Entscheidungen über die Aufteilung der feststehenden Plafonds oftmals in schwierige Situationen: Sie mussten sich etwa entscheiden, ob sie mit Hilfe von Öffnungsklauseln möglichst viele Antragsteller einbezogen, oder ob sie den Berechtigtenkreis enger zogen, um einen Gießkannen-Effekt der Leistungen zu verhindern. Gegenüber den Antragstellern, mit deren Erwartungen sie unmittelbar konfrontiert waren, zogen sich die Partnerorganisationen in ihren Argumentationen jedoch oftmals gleichfalls auf das Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit zurück, was wiederum ihrer institutionellen Rolle entsprach. So mussten sie zwar die Regeln der Verfahrensgerechtigkeit nach außen und gegenüber den Antragstellern verantworten, hatten an deren Zustandekommen jedoch nur sehr bedingt Anteil.

Bei den Zwangsarbeitern dominierte dagegen das Argument der historischen Gerechtigkeit, das sich auf ihre einstigen Leiden als Deportierte, Inhaftierte und rassistisch Verfolgte bezog. Gleichzeitig griffen die Zwangsarbeiter öfter auch noch auf das im politischen Entschädigungsdiskurs weitgehend außer Kurs geratene Argument des materiellen Schadens zurück und forderten entgangene Lohnzahlungen und Sozialleistungen. Schwierigkeiten bereitete ihnen vor allem die vom Stiftungsgesetz vorgesehene Pauschalierung der Leistungen. Diese unterschied im Rahmen der grundsätzlichen Unterscheidung von Sklaven- und Zwangsarbeit insbesondere nicht nach der individuellen Dauer der Zwangsarbeit, während die Individualisierung von Schicksalen gerade den Kern historischer Gerechtigkeit bildet. Die Pau-

schalierung hatte verschiedene Ursachen: Erstens existierte in der Bundesrepublik seit der »Vergessenen-Opfer«-Debatte der 1980er Jahre die Tendenz, die hochgradig individualisierten Verfahren nach dem Bundesentschädigungsgesetz und die damit verbundenen aufwändigen Beweisanforderungen als Quelle der Retraumatisierung von NS-Verfolgten zu bewerten. Zweitens manifestierte sich in den pauschalierten Leistungen ein Wandel vom messbaren Schaden zum nichtquantifizierbaren Leid, der den Aufstieg einer Kultur der Viktimisierung in den vorangegangenen zwei Jahrzehnten begleitet hatte. Und nicht zuletzt sollte die Pauschalierung die aufwändigen Verfahren verwaltungstechnisch vereinfachen, um eine möglichst zügige Auszahlung an die meist sehr alten Zwangsarbeiter zu ermöglichen. Viele Antragsteller kritisierten nun gerade diese Pauschalierung der Leistungen, da auf diese Weise nicht zwischen unterschiedlichen Graden der individuellen Leidenserfahrung unterschieden werde.¹⁷ So forderten vor allem in Osteuropa viele Zwangsarbeiter gleichermaßen Anerkennung *und* Hierarchisierung, wobei mitunter heftige Rivalitäten über die jeweilige relative Wertigkeit des eigenen Verfolgungsschicksals entbrannten, die sowohl mit dem Kampf um gesellschaftliches Ansehen als auch um materielle Besserstellung zu tun hatten. Das höchste Ziel bestand dabei oftmals darin, das eigene Leiden dem der Juden gleichgestellt zu sehen, worin sich ein Konflikt fortsetzte, der bereits bei den Verhandlungen zum Stiftungsgesetz ausgetragen worden war.

Die Auseinandersetzung über verschiedene Formen der Gerechtigkeit war oftmals nur die sichtbare Seite eines untergründigen Konflikts über die erhofften Folgen des Auszahlungsprozesses: Die ehemaligen Zwangsarbeiter erwarteten, dass die Entschädigungsleistungen auch zur symbolischen Anerkennung ihres Leidens führen würden, was zu einer Konkurrenz zwischen Opfergruppen führen konnte. Die Forderung nach Anerkennung trat aber auch bei den Partnerorganisationen auf, und zwar insbesondere dort, wo es darum ging, den Anspruch der eigenen Nation auf einen der jeweiligen nationalen Meistererzählung entsprechenden Status geltend zu machen, wie es etwa in Polen, der Tschechischen Republik und der Ukraine der Fall war.¹⁸ Das Auszahlungsprogramm wurde damit auch zum Bestandteil geschichtspolitischer Bemühungen, ein neues postkommunistisches Selbstbild dieser Länder zu entwerfen. Dagegen schwang auf deutscher Seite in stärkerem Maße die Erwartung mit, dass der Entschädigungsprozess zu einer Versöhnung beitragen sollte. Damit war tendenziell die zumindest philosophisch logische Reihenfolge umgekehrt, wonach Anerkennung durch die Reprä-

17 Siehe dazu den Beitrag von Pjotr Filipkowski (Bd. 3).

18 Siehe dazu die Beiträge von Michael Esch und Stephanie Zloch (Bd. 3).

sentanten der Täter zu erfolgen habe, während Versöhnung ein Privileg der Opfer bleibt.¹⁹

Interaktionen und Kommunikationen: Geht es also auf der ersten Untersuchungsebene vor allem um Diskurse, so zielt eine zweite Untersuchungsebene auf die Entschädigung als soziale Praxis. Hier interessieren also in erster Linie die Interaktionen und Kommunikationen zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb und außerhalb des bürokratisch organisierten Auszahlungsprogramms, das innerhalb eines komplizierten »Netzwerks der Entschädigung«²⁰ realisiert wurde. Welche Beziehungen und welche Positionen der einzelnen Akteure resultierten aus diesen Interaktionen und Kommunikationsprozessen? Wie prägten diese schließlich Ablauf und Ergebnisse des Auszahlungsprogramms? Und wie gingen die Akteure dabei mit der hochgradigen Medialisierung dieses Prozesses um?

Zuallererst bildete das Auszahlungsprogramm einen normativen Raum, denn das Stiftungsgesetz definierte einen verbindlichen juristischen Rahmen für alle beteiligten bürokratischen Akteure, der zunächst auch das Verhältnis zu den Zwangsarbeitern – nun in der Rolle von Antragstellern – strukturierte. Allerdings bestimmten zahlreiche bilaterale Verhandlungen und Abmachungen die juristischen Spielregeln zwischen der Stiftung EVZ und den Partnerorganisationen mit. Darin flossen etwa die Konsequenzen unterschiedlicher nationaler Rechtssysteme ein, so etwa im Bereich des Erbrechts für die Angehörigen der während laufender Verfahren verstorbenen Zwangsarbeiter. Aber auch die Erfahrungen durch die unmittelbare Konfrontation mit den Antragstellern und ihren Geschichten spielten hier hinein, nicht zuletzt, weil ihnen die persönlichen Begegnungen oftmals die Schwierigkeiten, Härten, Unzulänglichkeiten und Dilemmata des Antragsverfahrens klarmachten.²¹ Der normative Raum des Stiftungsgesetzes war somit wesentlich, aber nicht determinierend für die soziale Praxis des Auszahlungsprozesses. Gleichfalls wichtig waren die jeweiligen sozialen, kulturellen und architektonischen Räume,²² innerhalb derer dieser Vorgang ablief – nicht zu vergessen auch die virtuellen Räume, war doch das Internet gleichermaßen bedeutsam für den sogenannten Outreach – d.h. die Bekanntmachung der Antragsmöglichkeiten – wie für die Bearbeitung der Ansprüche.

Herkunft, Ausbildung und Verhaltensstile der Mitarbeiter in den beteiligten Institutionen prägten den Umgang mit den Antragstellern also ebenso wie etwa die Art und Weise, in der diese Kommunikation durch bürokra-

19 Siehe dazu *Die Moral der Wiedergutmachung* (2012).

20 Dies in Anspielung auf den von Feldman u. Seibel (2005a) geprägten Begriff der »Networks of Nazi Persecution«.

21 Siehe dazu den Beitrag von Benno Nietzel in diesem Band.

22 Becker (2011), S. 10.