

Die Rückkehr des Kriegsfolgenrechts

– Zur Richtlinie über eine Anerkennungsleistung an ehemalige deutsche Zwangsarbeiter –

Von Dr. Sebastian Klappert, Köln/Berlin*

Am 27. November 2015 hat der Deutsche Bundestag eine einmalige finanzielle Anerkennungsleistung für ehemalige zivile deutsche Zwangsarbeiter beschlossen und damit das Schicksal der kriegs- bzw. kriegsfolgenbedingten Zwangsarbeiter als besonderes Kriegsfolgenschicksal anerkannt. Der nachfolgende Beitrag skizziert zunächst die Entstehungsgeschichte und ordnet die Neuregelung kriegsfolgenrechtlich ein. Im Anschluss wird der Regelungsinhalt der Richtlinie erläutert. In einem abschließenden Fazit wird die Neuregelung als Beitrag zu nationaler Versöhnung, zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und zur Ergänzung der nationalen Erinnerungskultur gewürdigt.

I. Einleitung

Nach der Bekanntmachung der Richtlinie über eine Anerkennungsleistung an ehemalige sowjetische Kriegsgefangene vom 30. September 2015¹ hat der Deutsche Bundestag wiederholt eine kriegsfolgenrechtliche Regelung beschlossen. So wurden am 27. November 2015 für die Jahre 2016 bis 2018 insgesamt 50 Mio. Euro für Personen bewilligt, die als Zivilpersonen aufgrund ihrer deutschen Staats- und Volkszugehörigkeit kriegs- bzw. kriegsfolgenbedingt zur Zwangsarbeit durch eine ausländische Macht herangezogen wurden. Am 6. Juli 2016 wurde die in der Federführung des Bundesministeriums des Innern gefasste „Richtlinie über eine Anerkennungsleistung für ehemalige zivile Zwangsarbeiter“ vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gebilligt, die am 1. August 2016 in Kraft trat.² Diese sog. ADZ-Anerkennungsrichtlinie sieht einen symbolischen finanziellen Anerkennungsbeitrag in Höhe von 2.500 Euro für jeden Betroffenen vor. Mit der Anerkennungsrichtlinie würdigt der Gesetzgeber erstmalig das kriegs(folgen)bedingte Zwangsarbeiterschicksal ziviler Deutscher als ein über das allgemeine Kriegsfolgenschicksal hinausgehendes besonderes Sonderopfer. Dabei ist der Gesetzgeber von dem Willen geleitet, einerseits das Zwangsarbeiterschicksal vor dem Urteil der Geschichte grundsätzlich zu würdigen und andererseits vor dem Verschwinden der Zeitgenossenschaft und persönlich erlebter Geschichtserfahrung den noch überlebenden Betroffenen eine zumindest symbolische Leistung zukommen zu lassen, ohne zu beanspruchen, dass da-

durch materielle Einzelfallgerechtigkeit erreicht werden kann.

II. Zur kriegsfolgenrechtsgeschichtlichen und politischen Einordnung einer Leistung an ehemalige deutsche Zwangsarbeiter

Mit der Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige deutsche Zwangsarbeiter ist über 70 Jahre nach Kriegsende eine vollständige Abkehr von der bisher von allen Bundesregierungen vertretenen Bewertung des Zwangsarbeiterschicksals deutscher Staatsangehöriger bzw. deutscher Volkszugehöriger verbunden. So war in der Kriegsfolgengesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland bislang eine gesonderte Entschädigung deutscher Zwangsarbeiter nicht vorgesehen.

Dem Nachkriegsgesetzgeber standen angesichts der Gesamtheit staatlicher Aufgaben für die Bewältigung der Kriegsfolgen keine unbegrenzten Mittel zur Verfügung. Er musste sich auf die Lösung der dringendsten Probleme beschränken. Zu den zentralen Aspekten der Nachkriegsgesetzgebung wurden die Entschädigung der NS-Opfer einerseits und die Wiedereingliederung und Versorgung der eigenen Kriegsoffer andererseits. Unzählige Deutsche hatten unter harten Kriegsfolgen zu leiden. Deshalb konnten nicht alle Kriegsfolgenschicksale zum Anknüpfungspunkt für individuelle Entschädigungsleistungen gemacht werden. Dies galt in besonderer Weise für solche Schicksale, die anders als das nationalsozialistische Unrecht nicht unmittelbar durch den deutschen Staat verursacht worden waren.

Bei der Verpflichtung zur Zwangsarbeit handelte es sich um Massenschicksale. Millionen Deutsche wurden insbesondere durch die Siegermächte, namentlich durch die Sowjetunion, zu Arbeitsleistungen herangezogen. Das außerordentlich harte Schicksal der Zwangsarbeiter gilt ungeachtet dessen, dass das Leid der Einzelnen seine Wurzeln im vorausgegangenen nationalsozialistischen Unrecht hatte. Dennoch hatte der Nachkriegsgesetzgeber bei der Frage nach der staatlichen Reaktion auf das erlittene Unrecht den Gesichtspunkt der historischen Verantwortung zu berücksichtigen. Er traf deshalb die Entscheidung, dass die für ausländische Mächte geleisteten Zwangsarbeiten grundsätzlich nicht als ausgleichspflichtiges Unrecht, sondern als allgemeines, entschädigungslos hinzunehmendes Kriegsfolgenschicksal bewertet werden sollten. Hierdurch sollte aus rechtspolitischer Perspektive der Nachkriegszeit die Basis für einen Versöhnungsprozess gelegt werden. Alle nachfolgenden Bundesregierungen haben diese grundlegende, in versöhnlicher Absicht getroffene Entscheidung des deutschen Gesetzgebers übernommen.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Lehrbeauftragter für Kirchenrecht und Kirchliche Rechtsgeschichte an der Universität Köln und Referent im Bundesministerium des Innern. Nachstehende Ausführungen geben die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Vgl. Richtlinie über eine Anerkennungsleistung an ehemalige sowjetische Kriegsgefangene (sog. ASK-Anerkennungsrichtlinie), in: BAAnz vom 14.10.2015, B1.

2 Vgl. BAAnz AT vom 14.7.2016, B3.

Gleichwohl hat die Frage der Entschädigung deutscher Zwangsarbeiter den Deutschen Bundestag und die Bundesregierungen nach der Deutschen Einheit wiederholt beschäftigt.

So hielt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine zu Erkenntnissen über deutsche Zwangsarbeiter gerichteten Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 12. Juli 2001 daran fest, „dass von der Nachkriegsgesetzgebung die Heranziehung von Deutschen oder deutschen Volkzugehörigen durch dritte Hoheitsträger zur Zwangsarbeit als allgemeines Kriegsfolgenschicksal bewertet und Zwangsarbeit als solche demzufolge nicht zum unmittelbaren Anknüpfungspunkt von innerstaatlichen Leistungen gemacht worden ist.“³ Der Bundesregierung war es zwar bewusst, dass viele Deutsche während des Zweiten Weltkrieges und unmittelbar danach Opfer von Gewalt und Willkür geworden seien: „So tragisch, schmerzhaft und groß das Leid für die Betroffenen auch war und ist, so hatte es seine Wurzeln im vorausgegangenen NS-Unrecht. Daher beabsichtigt die Bundesregierung nicht, entsprechende Initiativen gegenüber dritten Staaten zu ergreifen.“⁴

Am 6. Mai 2003 richtete die Fraktion der CDU/CSU den Antrag an den Deutschen Bundestag, eine Entschädigung deutscher Zwangsarbeiter durch Gesetz zu regeln.⁵ Am 11. Oktober 2004 lehnte der Deutsche Bundestag diesen Antrag mit den Stimmen der damaligen rot-grünen Koalition gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP ab.

Die Gründe für die Verweigerung der finanziellen Anerkennung des Zwangsarbeiterschicksals sind vielschichtig. Nicht nur die herrschende tradierte kriegsfolgenrechtliche Bewertung des Zwangsarbeiterschicksals als allgemeines Kriegsfolgenschicksal und die bereits skizzierten rechtspolitischen Erwägungen seit der Nachkriegszeit, sondern auch administrative Bedenken spielten eine Rolle: Es sei – so die Argumentation – die Feststellung der Zahl heute noch lebender deutscher Zwangsarbeiter höchst schwierig und kaum verlässlich zu ermitteln; daher seien die Kosten für ein entsprechendes Entschädigungsprogramm nur schwer abschätzbar. Zudem sei eine entsprechende individuelle Leistungsbeurteilung aufgrund der durchlebten Kriegswirren und des Zeitablaufs mit erheblichen Nachweisschwierigkeiten verbunden. Es stellt sich auch die Frage, ob mit einem entsprechenden Leistungspaket eine Genugtuung bzw. Befriedigung für erlittenes Unrecht bewirkt werden könne, da die überwiegende Zahl der Betroffenen bereits verstorben sei und insbesondere die Nachkommen sowie die diese Entschädigungspolitik begleitende mediale Öffentlichkeit und Verbände die Maßnahme als zu spät bewerten dürften. Zudem bestand die Befürchtung, dass die finanzielle Leistung als zu gering angesehen werden könnte. Auch galt es zu bedenken, dass weitere Gruppen von Kriegsoffizieren, deren Schicksal bisher ebenfalls nicht anerkannt wurde, angeregt werden könnten, entspre-

chende Forderungen zu erheben. Die Folge wäre eine deutliche Erweiterung des Adressatenkreises.

Namentlich die Unionsfraktion hat an der Notwendigkeit für eine Anerkennung des Schicksals der deutschen Zwangsarbeiter festgehalten. Es gilt, was die Fraktion der CDU/CSU bereits in ihrem Antrag vom 6. Mai 2003 ausgeführt hat: „Insbesondere jene Opfer der Zwangsarbeit, die bis zu dem Zeitpunkt nicht von den Wiedergutmachungs- und Entschädigungsleistungen der Bundesrepublik Deutschland erreicht wurden und denen unsägliches Leid widerfahren ist, sollten durch dieses Gesetz eine Geste der Anerkennung und Würdigung ihres schweren Schicksals erfahren. Nazi-Deutschland hat den Zweiten Weltkrieg begonnen und Europa mit einem furchtbaren Krieg überzogen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich der aus dieser Schuld folgenden Verantwortung gestellt. Unabhängig von der Frage der Kriegsschuld ist Zwangsarbeit i. V. m. menschenunwürdiger Lagerhaft ein schweres Unrecht, das viele Menschen nicht überlebt haben und das für viele Menschen mit dauerhaften seelischen und körperlichen Folgeschäden verbunden ist.“ Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 27. November 2015, auch wenn der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode zur Frage der Entschädigung deutscher Zwangsarbeiter schweigt, nur folgerichtig.

III. Zum Regelungsinhalt der ADZ-Anerkennungsrichtlinie

1. Adressatenkreis

Der Gesetzgeber hat in dem seinem Beschluss vom 27. November 2015 zugrunde liegenden Haushaltsvermerk von „Leistungen für ehemalige deutsche zivile Zwangsarbeiter“ gesprochen. In einer konkretisierenden Bemerkung heißt es: „Personen, die als Zivilpersonen aufgrund ihrer deutschen Staats- oder Volkszugehörigkeit durch fremde Staatsgewalt während des Zweiten Weltkrieges und danach zur Zwangsarbeit herangezogen wurden, soll ohne Anerkennung einer Rechtspflicht/eines Rechtsgrundes als humanitäre Geste ein symbolischer finanzieller Anerkennungsbetrag gewährt werden.“ Der Gesetzgeber hat sich damit für eine Umgrenzung des potenziellen Adressatenkreises ausgesprochen, der nicht geografisch erfolgt und beispielsweise die außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland abverlangte Zwangsarbeit umfasst; vielmehr rekurriert der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Leistungsempfängerkreises auf eine Kausalbeziehung von deutscher Staatsan- bzw. Volkszugehörigkeit und Zwangsarbeit. Dementsprechend heißt es in dem für die Leistungsvoraussetzung maßgeblichen § 2 Abs. 1 ADZ-Anerkennungsrichtlinie⁶: „Wer wegen seiner deutschen Staatsangehörigkeit oder deutschen Volkszugehörigkeit zwischen dem 1. September 1939 und 1. April 1956 für eine ausländische Macht Zwangsarbeit leisten musste, kann eine einmalige finanzielle Leistung nach Maßgabe dieser Richtlinie erhal-

³ BT-Drs. 14/6688, S. 2.

⁴ BT-Drs. 14/6688, S. 7.

⁵ Vgl. BT-Drs. 15/924.

⁶ Alle nachfolgenden Paragraphen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die ADZ-Anerkennungsrichtlinie.

ten.“ Der Kreis der Leistungsempfänger umfasst neben deutschen Staatsangehörigen auch deutsche Volkszugehörige i.S.v. § 6 Abs. 1 Bundesvertriebenengesetz (BVFG), wobei im Interesse der Antragsteller bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, nicht auf die heutige, sondern auf die Situation zum Zeitpunkt des Beginns der Zwangsarbeit abzustellen ist. Gerade wegen des großen Zeitablaufs und der Kriegswirren dürfen bei der Prüfung der Voraussetzungen keine überzogenen Forderungen gestellt werden. Daher ist es ausreichend, wenn die deutsche Volkszugehörigkeit auf geeignete Weise durch eine amtliche Urkunde glaubhaft gemacht werden kann.⁷ Dies kann insbesondere durch Dokumente wie Vertriebenenausweise, Spätaussiedlerbescheinigungen oder vertriebenenrechtliche Aufnahmebescheide erfolgen. Aber auch Sonderausweise, wie der rumänische Militärpass, Auszüge aus Volkszählungsregistern oder sowjetische Geburtsurkunden mit deutschem Nationalitäteneintrag können Berücksichtigung finden.

Es erhalten ausweislich des Richtlinienwortlautes nur solche Zwangsarbeiter eine Anerkennungsleistung, bei denen die Zwangsarbeit gerade wegen der Zugehörigkeit zum deutschen Volkstum oder der deutschen Staatsangehörigkeit abverlangt wurde. Da dieser Kausalzusammenhang in der Praxis nur in seltenen Fällen nachgewiesen werden kann, geht der Richtlinien text von einer entsprechenden gesetzlichen Vermutung aus.⁸

Nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers können Leistungsempfänger nur Zivilpersonen sein. Ausgeschlossen sind insbesondere Kriegsgefangene, die Zwangsarbeit leisten mussten, wie sich aus § 4 Abs. 4 Satz 2 ausdrücklich ergibt; dies gilt vorbehaltlich einer Prüfung des Einzelfalles auch für andere Personen, die einem militärischen Verband angehörten und einen militärähnlichen bzw. Kombattantenstatus hatten. Für den Fall, dass der Rechtsstatus nicht eindeutig zuzuordnen ist, weil beispielsweise eine Mischung aus Lagerhäftling, Arbeiter und Militärangehöriger vorliegt, wie dies regelmäßig bei den sog. Trud-Armisten der Fall ist,⁹ wird im Zweifel von einer Antragsberechtigung auszugehen sein.

2. Begriff der Zwangsarbeit

Der Begriff der Zwangsarbeit nach der ADZ-Anerkennungsrichtlinie orientiert sich an Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- und Pflichtarbeit¹⁰ als einer unfreiwilligen Arbeit oder Dienstleistung, die unter Androhung einer Strafe ausgeübt wird.¹¹ In § 2 Abs. 3 wird Zwangsarbeit im Sinne der Richtlinie legal

definiert als „jede unfreiwillige, nicht bloß kurzzeitige Arbeit, die unter Androhung von Gewalt, einer Strafe oder eines sonstigen empfindlichen Übels angeordnet wurde.“ Der Begriff der Zwangsarbeit ist nach der ADZ-Anerkennungsrichtlinie weit zu fassen. So muss die Zwangsarbeit weder institutionalisiert erfolgt sein noch mit einer Verschleppung oder Ingewahrsamnahme einhergehen, wie sie beispielsweise im Rahmen einer Lagerhaft typisch ist.

Allerdings ist die Zwangsarbeit vor dem Hintergrund des in § 1 explizierten Leistungszwecks auszulegen und verlangt danach ein über das allgemeine Kriegsfolgenschicksal hinausgehendes besonderes schweres individuelles Schicksal. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn die Zwangsarbeit nicht bloß vorübergehend abverlangt wurde. So sollen ausweislich des Richtlinien textes kurzzeitige Belastungen, wie beispielsweise Arbeitsdienste von Trümmerfrauen, die Ausdruck des allgemeinen Kriegsfolgenschicksals sind, nicht als Zwangsarbeit im Sinne der ADZ-Richtlinie anerkannt werden.¹² Was in zeitlicher Hinsicht noch als „kurzzeitig“ anzusehen ist, konkretisiert der Richtlinien text selbst nicht. Als unbestimmter Rechtsbegriff wird die zeitliche Bestimmung maßgeblich vom konkreten Sachverhaltsvortrag abhängen; dabei wird sich die Auslegung insbesondere teleologisch an dem Leistungszweck eines in der Person des Betroffenen liegenden besonderen Kriegsfolgenschicksals zu orientieren haben. Daher werden Zwangsarbeiten, die weniger als drei Monate andauerten, regelmäßig keine Leistungsberechtigung begründen können.

Problematisch ist im konkreten Einzelfall auch die Abgrenzung von Zwangsarbeit i.S.d. ADZ-Anerkennungsrichtlinie und einer allgemeinen, regelmäßig von situativem Zwang gekennzeichneten Arbeitspflicht zur Sicherung des Überlebens oder zum Lebensunterhalt. Indizien für Zwangsarbeit sind in diesem Zusammenhang außerordentlich schwere körperliche Arbeit mit hoher Sterblichkeitsrate (z.B. Arbeiten im Bergbau im Unterschied zu Arbeitsdiensten zur Erntesicherung), unmenschliche oder verschärfte Arbeitsbedingungen, stigmatisierende Arbeitsdienste mit bestrafender Funktion (z.B. Beseitigung von Blindgängern oder Leichenbeseitigung).

Darüber hinaus stellt die Richtlinie klar, dass die Zwangsarbeit einen Bruch des persönlichen Lebensumfeldes bedeuten muss; dieser Bruch des persönlichen Lebensumfeldes ist regelmäßig gegeben, wenn dem Zwangsarbeiter eine tägliche Rückkehr zum selbstbestimmten Lebensmittelpunkt unmöglich war. In solchen Fällen ist nach Auffassung des Richtlinien gebers ein besonderes Kriegsfolgenschicksal indiziert.¹³

Grundsätzlich liegt auch dann noch Zwangsarbeit vor, wenn eine nur das Existenzminimum sichernde geringfügige Entlohnung geleistet wurde. Arbeitsleistungen, die im Zusammenhang mit dem Vollzug von Strafurteilen stehen, sind unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall als Zwangsarbeit zu qualifizieren, wenn dem

7 So auch explizit der Wortlaut in § 2 Abs. 2 Satz 2 ADZ-Anerkennungsrichtlinie.

8 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2.

9 Vgl. *Viktor Krieger*, Personen minderen Rechts: Rußlanddeutsche in den Jahren 1941–46, Sonderdruck aus „Heimatbuch der Deutschen aus Rußland 2004“, 2004, S. 93–107, 102.

10 Vgl. BGBI II S. 640.

11 Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens: „Als ‚Zwangs- oder Pflichtarbeit‘ im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“

12 Vgl. § 2 Abs. 3.

13 So heißt es in § 2 Abs. 3 Satz 2: „Kurzzeitig ist die Zwangsarbeit in der Regel auch bei einer regelmäßig täglichen Rückkehr zur Wohnung.“

Strafurteil kein rechtsstaatliches Verfahren zugrunde lag.

Maßgeblich ist, dass der Betroffene selbst zur Zwangsarbeit herangezogen wurde. Auf das Alter des Betroffenen kommt es nicht an; auch Kinder können, wenn sie in eigener Person Zwangsarbeit leisten mussten, eine Leistung erhalten, wenn die sonstigen Voraussetzungen vorliegen. Es reicht jedoch nicht aus, dass Kinder beispielweise in Zwangsarbeiterlagern geboren worden sind oder dort gemeinsam mit ihren zur Zwangsarbeit verpflichteten Elternteilen lebten. Mittelbare Zwangsarbeiterschicksale berechtigten somit nicht zum Erhalt einer Anerkennungsleistung.

3. Zeitpunkt der Zwangsarbeit

Die Zwangsarbeit muss zwischen dem Beginn des Zweiten Weltkrieges am 1. September 1939 und der Beendigung der sowjetischen Kommandantur-Aufsicht über die Deutschen begonnen haben, die offiziell bereits am 13. Dezember 1955 durch Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR endete;¹⁴ zur Abwendung möglicher Unbilligkeiten im Einzelfall nennt die Richtlinie zugunsten der Betroffenen den 1. April 1956. Für das Entstehen des Leistungsanspruchs unerheblich ist es, wenn die Zwangsarbeit über den 1. April 1956 hinaus andauert. Wenn ein Betroffener mehrmals zur Zwangsarbeit herangezogen wurde, führt dies nicht zu einer Erhöhung des Anerkennungsbeitrages. Hier zeigt sich, dass die Richtlinie nicht von dem Zweck geleitet ist, materielle Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, sondern das Zwangsarbeiterschicksal des Betroffenen dem Grunde nach anzuerkennen.

4. Nachweis der Leistungsvoraussetzungen

Die Leistungsvoraussetzungen müssen „grundsätzlich“ nachgewiesen werden.¹⁵ Ist es bei Ausschöpfung aller dem Antragsteller zur Verfügung stehender Mittel nicht möglich, den Nachweis zu führen, können die Leistungsvoraussetzungen auch auf geeignete Weise glaubhaft gemacht werden. Dies kann insbesondere durch amtliche Dokumente, Papiere oder Briefe erfolgen, die auf das Zwangsarbeiterschicksal hinweisen. In Betracht kommen Lagerentlassungspapiere oder Arbeitsbücher, insbesondere aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, Bescheinigungen für ehemalige Trud-Armisten. Auch ausländische Behörden- und Gerichtsentscheidungen können Berücksichtigung finden. Nur in Ausnahmefällen darf in Fällen des Beweisnotstandes aufgrund des offenen Tatbestandes der Zwangsarbeit und der Gefahr von Pauschalbehauptungen auf einen bloßen Tatsachenvortrag des Betroffenen zurückgegriffen werden. Dieser muss nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen geeignet sein, die Behörde von der Richtigkeit des Vorgetragenen zu überzeugen. Voraus-

setzung für die positive Entscheidung in den Fällen eines Rückgriffs auf den Tatsachenvortrag des Betroffenen wird es dann sein, dass der Vortrag schlüssig ist, der Lebenserfahrung entspricht und nicht zu anderen festgestellten Tatsachen im Widerspruch steht. Auch in diesen Fällen muss die vollziehende Behörde aber zu der Überzeugung gelangen, dass der Sachverhalt zutreffend ist. Der bloße Tatsachenvortrag aufgrund behaupteten oder tatsächlichen Beweisnotstandes führt nicht bereits zu einer positiven Entscheidung. Auch bei wohlwollender Bewertung des Vortrages kann am Ende die Entscheidung stehen, dem Antragsteller den Vortrag nicht zu glauben. Diese Vorgehensweise kann zu Unbilligkeiten im Einzelfall führen, ermöglicht aber tragfähige positive Entscheidungen, ohne das Beweismaß zu sehr zu reduzieren.

5. Ausschluss von der Leistung

Vom Empfang der Leistung ausgeschlossen ist nach § 8 Abs. 3, wer der Leistung unwürdig ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff wird nicht näher im Richtlinien-text bestimmt. In Anlehnung an die in § 5 BVFG geregelten Ausschlussgründe im vertriebenenrechtlichen Verfahren wird auch nach der ADZ-Anerkennungsrichtlinie als unwürdig zu gelten haben, wer der nationalsozialistischen oder einer anderen Gewaltherrschaft erheblich Vorschub geleistet hat oder Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen oder daran teilgenommen hat oder durch sein Verhalten gegen die Grundsätze der Menschlichkeit verstoßen hat oder wer in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat. Der Ausschlussgrund der Unwürdigkeit wird regelmäßig zum Zeitpunkt des Beginns der Zwangsarbeit vorgelegen haben. Ein späteres Verhalten des Antragstellers kann aber ebenfalls einen Ausschlussgrund bewirken, wenn eine andere Entscheidung bei einer Gesamtwürdigung des Antragstellers grob zu missbilligen wäre.

§ 4 Abs. 5 sieht vor, dass eine Anerkennungsleistung nur erhalten kann, „wer nicht nach einer anderen Regelung für diesen Lebenssachverhalt bereits eine Entschädigung erhalten hat.“ Diese Ausschlussklausel muss nach den hergebrachten juristischen Methoden so ausgelegt werden, dass der gesetzgeberische Wille mit Blick auf die umfangreiche und ausdifferenzierte Kriegsfolgengesetzgebung nicht leerläuft. Der Sinn der Regelung ist vor dem Hintergrund zu würdigen, dass mit der ADZ-Anerkennungsrichtlinie das besondere schwere Schicksal der deutschen Zwangsarbeiter gewürdigt werden soll; es soll verhindert werden, dass Personen, die bereits kriegsfolgenrechtliche Entschädigungsleistungen für den Lebenssachverhalt Zwangsarbeit erhalten haben, mehrfach berücksichtigt werden. Ausgeschlossen sind daher nur Personen, die Leistungen erhalten haben, bei denen im Leistungsbescheid oder nach explizitem Zweck der Entschädigungsregelung ersichtlich wird, dass die Leistung ausdrücklich in Anerkennung einer geleisteten Zwangsarbeit gewährt wurde. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut sind zudem nur kompensatorische Entschädigungszahlungen i.e.S. zu berücksichtigen; unberücksichtigt bleiben somit alle das erlittene Schicksal würdigende

¹⁴ Der Text des Erlasses ist abgedruckt in: *Alfred Eisfeld/Victor Herdt* (Hrsg.), *Deportation, Sondersiedlung, Arbeitsarmee – Deutsche in der Sowjetunion 1941 bis 1956*, 1996, S. 454 Nr. 399.

¹⁵ Vgl. § 8 Abs. 1: „Das Vorliegen der Voraussetzungen für den Empfang der Leistung ist vom Antragsteller grundsätzlich nachzuweisen.“

Anerkennungsleistungen.¹⁶ Auch sind nur bundesgesetzliche Regelungen zu berücksichtigen. Leistungen, die beispielsweise ein ausländischer Staat für erlittene Zwangsarbeit gewährt, bleiben unberücksichtigt.

6. Antragstellung und Frist der Antragstellung

Die Anerkennungsleistung wird nur auf Antrag gewährt. Die Regelungen zur Antragsberechtigung und Rechtzeitigkeit der Antragstellung sind in § 6 geregelt. Dabei gilt, dass Anträge nur von Betroffenen Berücksichtigung finden können, die nach dem 27. November 2015 eingegangen sind. Die ADZ-Richtlinie sieht somit eine Stichtagsregelung für die Antragsberechtigung vor. Der Grund für die Wahl des Zeitpunktes dieser Stichtagsregelung ist die an diesem Tag getroffene Entscheidung des Bundestages über eine Anerkennungsleistung an ehemalige deutsche Zwangsarbeiter. Der Zeitpunkt der Stichtagsregelung ist somit nicht willkürlich. Im Interesse der zumeist hochbetagten Antragsteller wurde die Artikulation des gesetzgeberischen Willens über eine Anerkennungsleistung als frühestmöglicher Anknüpfungspunkt und nicht erst das Inkrafttreten der Richtlinie am 7. Juli 2016 gewählt. Auch wird im Interesse der Betroffenen der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Anerkennungsleistung durchbrochen: Betroffene, die von dem gesetzgeberisch artikulierten Willen am 27. November 2015 noch Kenntnis nehmen konnten, sodann aber noch vor Antragstellung verstarben, sollen ausnahmsweise durch den hinterbliebenen Ehegatten oder durch hinterbliebene Kinder antragsberechtigt sein.¹⁷ Auch wird die Anerkennungsleistung an den hinterbliebenen Ehegatten oder an hinterbliebene Kinder ausbezahlt, wenn der Betroffene seinen Antrag zwar noch nach dem 27. November 2015 selbst stellen konnte, jedoch während des behördlichen Verfahrens verstarb.¹⁸ Ausschlussfrist für das Stellen der Anträge ist sowohl für eine Antragstellung durch den Betroffenen selbst als auch für eine Antragstellung durch den Hinterbliebenen i. S. v. § 6 Abs. 1 der 31. Dezember 2017.¹⁹

16 Auch in der ADZ-Anerkennungsrichtlinie selbst wird nicht von einer Entschädigung, sondern stets von einer Leistung gesprochen, die in „Anerkennung des schweren Schicksals“ (vgl. § 1) als Zwangsarbeiter geleistet wird. Im Zusammenhang mit der Regelung in § 4, wonach die Leistung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht erfolgt, wird bereits terminologisch unterstrichen, dass es sich dabei um eine freiwillige symbolische Leistung handelt, die weder materielle Einzelfallgerechtigkeit herstellen noch für einen erlittenen Schaden eine äquivalente Schadenskompensation darstellen soll.

17 Abweichend vom Wortlaut der Richtlinie in § 6 Abs. 1, der eine Antragsberechtigung für Hinterbliebene von Betroffenen festschreibt, die nach dem 27. November 2015 verstorben sind, folgt aus teleologischen Gründen, dass diese Regelung auch für Personen gilt, die am 27. November 2015 verstorben sind. Maßgeblich ist, dass die Betroffenen zumindest theoretisch noch vom gesetzgeberischen Willen Kenntnis erlangen konnten.

18 Vgl. § 7 Abs. 2.

19 Vgl. § 6 Abs. 2. Einzelheiten zur Fristwahrung regelt die Richtlinie auch für Anträge, die bei einer unzuständigen Behörde oder einer deutschen Auslandsvertretung eingegangen sind, vgl. § 6 Abs. 3.

7. Beirat

§ 9 sieht vor, dass beim Bundesministerium des Innern ein Beirat gebildet wird, der beim Vollzug der Richtlinie berät. Dabei soll der Beirat nicht als Härtefallkommission über Einzelfälle entscheiden oder über die rechtliche Auslegung der Richtlinie befinden. Mit Erlass vom 28. Juli 2016 wurde ein aus sechs Mitgliedern bestehender Beirat errichtet, der bei dem Vollzug der ADZ-Anerkennungsrichtlinie sachverständig in Grundsatz- und ausgewählten, zu Verallgemeinerung geeigneten oder besonderen Einzelfallfragen berät.²⁰ Zusammengesetzt ist der Beirat aus zwei Mitgliedern des Deutschen Bundestages, zwei Fachhistorikern und zwei vom Bund der Vertriebenen vorgeschlagenen Mitgliedern.²¹ Der Beirat hat durch konstituierende Sitzung am 20. Oktober 2016 seine Arbeit aufgenommen.²²

IV. Fazit

Der Richtlinienentwurf enthält eine Reihe von Vermutungsregelungen, unbestimmten Rechtsbegriffen und wertungsoffenen Formulierungen, die der Verwaltung einen schnellen und flexiblen Vollzug ermöglichen. Dies ist vor dem Hintergrund höchst komplexer historischer Zusammenhänge, der ausdifferenzierten kriegsfolgenrechtlichen Regelungssystematik und angesichts des Umstandes, dass die Ermittlung des konkreten Einzelschicksals aufgrund von Zeitablauf und Kriegswirren höchst schwierig ist, nur konsequent. Zudem hat der Gesetzgeber durch die in § 1 zum Ausdruck gebrachte Zweckbestimmung, wonach nur Betroffene eine finanzielle Anerkennung erhalten sollen, die ein über das allgemeine Kriegsfolgenschicksal hinausgehendes besonderes Unrecht in Form der Zwangsarbeit erlitten haben, eine teleologische Auslegungsmaxime für den Verwaltungsvollzug vorgegeben, die den Kreis der Leistungsberechtigten im Interesse der tatsächlich Betroffenen nach materiellen Gerechtigkeitsaspekten einschränken soll.

Rechts- und staatspolitisch stellt sich die Frage, ob mit der Anerkennungsleistung nicht zugleich ein ergänzendes Narrativ der staatlichen Identität und Erinnerungskultur Deutschlands vermittelt wird. Auch der zweckrationale, pluralistische und säkulare moderne Staat ist auf eine einheits- und sinnstiftende Idee angewiesen.²³ Staatskonstituierende Bedeutung gewinnen aus dieser emotional-narrativen Perspektive von Staatlichkeit daher die Erzählungen vom Staat. Beispielhaft ist hier das fabulierende Narrativ der Präambel des Grundgesetzes vom Deutschen Volk, das sich in seiner Verantwortung vor Gott und dem Menschen das Grundgesetz gegeben

20 Vgl. Erlass über die Errichtung eines Beirates zum Vollzug der Richtlinie über eine Anerkennungsleistung an ehemalige deutsche Zwangsarbeiter (ADZ-Anerkennungsrichtlinie), in: GMBL 2016, 782.

21 Vgl. § 3 Abs. 1 Errichtungserlass.

22 Vgl. Pressemeldung des Bundesministerium des Innern vom 21.10.2016: <http://www.aussiedlerbeauftragter.de/Shared-Docs/Kurzmeldungen/AUSB/DE/konstituierende-sitzung-adz-beirat.html> <13.3.2017>.

23 Dazu ausführlich Otto Depenheuer, Auf der Suche nach dem erzahlten Staat – Überlegungen zur narrativen Fundierung moderner Staaten, in: ders. (Hrsg.), Erzählungen vom Staat – Ideen als Grundlage von Staatlichkeit, 2011, S. 7 (24).

hat.²⁴ Die Realität sah nach der vernichtenden Niedererschlagung Deutschlands im Zweiten Weltkrieg und der Regierungsübernahme durch die Siegermächte anders aus. Die Nachkriegszeit hat sich nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands und dem menschenverachtenden Unheil, das Deutschland über sich und Europa durch die nationalsozialistische Herrschaft und den millionenfachen Mord an den Juden gebracht hatte, ganz der Idee eines dem Frieden dienenden Europas verschrieben. Das Schicksal deutscher Opfergruppen blieb nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aus politischen Gründen vor dem Hintergrund der Kollektivschuldthese und der Perspektive der Deutschen als Täter weitgehend unberücksichtigt. Aus rechtshistorischer und rechtspolitischer Perspektive kann die Frage nach dem Grund für die nunmehr erfolgte Anerkennungsleistung an zivile deutsche Zwangsarbeiter auch mit der im Zuge der endgültigen Beendigung der Nachkriegszeit und der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Tätervergangenheit erfolgten Entpolitisierung des Kriegsfolgenrechts einerseits und einem neuen Opferbewusstsein andererseits beantwortet werden; dieses Opferbewusstsein knüpft an den universalen Menschenrechtsdiskurs an und rückt das Betroffenen schicksal ins Zentrum, während historische Kontexte zunehmend an Bedeutung ver-

24 Vgl. *Deppenheuer* (Fn. 23), S. 24.

lieren.²⁵ Wenn nunmehr der Richtlinien text das „schwere Schicksal“ der zur kriegsbedingten Zwangsarbeit verpflichteten deutschen Zivilpersonen durch ausländische Mächte anerkennt, dann scheint damit zugleich eine vertiefte und um Versöhnung mit der Generation der Zeitzeugen bemühte Perspektive auf zivile Opfer des Krieges eingeleitet zu werden. In diese Überlegung fügt es sich ein, dass die Bundesregierung im Jahr 2014 beschlossen hat, am 20. Juni eines jeden Jahres ab 2015 den nationalen Gedenktag für die Opfer von Flucht und Vertreibung zu begehen.²⁶ Eine Entpolitisierung und wahrscheinlich letztmalige Fortschreibung des Kriegsfolgenrechts zugunsten der noch lebenden deutschen Opfergruppen stellt wie auch die Einrichtung eines nationalen Gedenktages für die Opfer von Flucht und Vertreibung eine Maßnahme zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und eine Ergänzung der nationalen Erinnerungskultur dar.

25 Vgl. *Stephan Scholz*, Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte, *APuZ* 26/27 (2016), 40 (44f.).

26 Vgl. Bekanntmachung über den Beschluss der Bundesregierung zur Einführung eines jährlichen Gedenktages für die Opfer von Flucht und Vertreibung vom 6. Oktober 2014 (BGBl I S. 1599). Dazu ausführlich *Marco Dräger*, Zur Einführung des neuen Gedenktages am 20. Juni, *APuZ* 25 (2015), 49ff.

Kleinerer Beitrag

Europarechtliche Probleme bei Verlust beamtenrechtlicher Versorgungsanwartschaften

– Zugleich Anmerkungen zu dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes v. 13.7.2016, C-187/15 (in diesem Heft, S. 383) –

Von Dr. Arno Bokeloh, Bonn*

Beamte, die eine Beschäftigung in einem privaten Arbeitsverhältnis in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union aufnehmen, werden aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Sofern sie dann ihre Versorgungsanwartschaft verlieren und in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden, führt dies in aller Regel zu einem deutlichen Verlust an Ansprüchen. Dies ist zunächst eine Problematik des deutschen Rechts. In den Fällen aber, in denen eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufgenommen wird, bekommt diese Problematik eine europäische Dimension. Der Verlust an Ansprüchen verstößt gegen

die in Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union garantierte Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ist damit europarechtlich unzulässig.

I. Problemstellung

Beamte, die eine Beschäftigung in einem privaten Arbeitsverhältnis aufnehmen, werden aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Sie haben nach dem Recht der meisten Bundesländer keinen Anspruch auf Versorgung durch ihren Dienstherrn, sondern werden nachversichert in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 8 SGB VI). Der Nachversicherung werden die beitragspflichtigen Einnahmen aus der Beschäftigung im Nachversicherungszeitraum bis zur Beitragsbemessungsgrenze zugrunde gelegt (vgl. § 181 SGB VI). Vergleicht man die Höhe der Rente, die aus der Nachversicherung resultiert, mit der Höhe der Pension, die sich aus diesem Zeitraum ergeben

* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Ministerialrat a.D. und war von 1991 bis 2008 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme in Europa zuständig. Seit Anfang 2009 ist er im Ruhestand.*