

Angela Borgstedt

Beschämendes Spiel auf Zeit

Zum Scheitern der Oppositionsanträge, Ghettoernten ab 1997 zahlbar zu machen

Das deutsche Entschädigungsrecht, so der Überlebende Noach Flug, sei ein schönes Haus. Nur leider habe es ein undichtes Dach und lasse so manche Opfergruppe im Regen stehen. Zu diesen vergessenen Opfern zählten lange jene, die während des Zweiten Weltkriegs in einem Ghetto Arbeit geleistet hatten. Eine Entschädigungspflicht der Bundesrepublik gegenüber Millionen osteuropäischen Zwangsarbeitern war erst nach Ende des Kalten Krieges erkannt und anerkannt worden. Zwangsarbeiter waren die im Ghetto Arbeitenden aber formalrechtlich nicht, da sie freiwillig, d.h. aus eigenem Entschluss ein entlohntes, oft sogar sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis eingegangen waren. Entsprechend blieben sie bei der symbolischen Entschädigung durch die Stiftung »Erinnerung, Verantwortung und Zukunft« unberücksichtigt. Sie blieben unberücksichtigt, weil ihre Lebenswirklichkeit im Ghetto nicht dem Bild entsprach, das sich Politik, Gesellschaft und Bürokratie davon machten. Auch die Geschichtswissenschaft hat erst in jüngerer Zeit festgestellt, dass der Begriff Zwangsarbeit die Arbeitsbedingungen im Ghetto nur unzureichend beschreibe, sie sich vielmehr nahezu für jedes Ghetto unterschiedlich darstelle. In der Verwaltungspraxis blieb diese differenziertere Sicht freilich weitgehend unberücksichtigt.

Weil ihr die im Ghetto geleistete Arbeit nicht als Beitragszeit in der Rentenversicherung anerkannt wurde, zog eine Überlebende des Ghettos Lodz schließlich bis vor das Bundessozialgericht. Dieses stellte 1997 in einem wegweisenden Urteil letztinstanzlich fest, dass die Arbeitleistung in einem Ghetto sehr wohl Rentenansprüche begründen könne. Es war dies eine komplette Kehrtwende, und die Legislative hatte nun überhaupt erst den gesetzlichen Rahmen für eine »Zahlbarmachung von Beschäftigungszeiten« zu schaffen. Das entsprechende Gesetz trat 2002 in Kraft und sollte rückwirkend ab Juli 1997 Rentenzahlungen ermöglichen. Die individuelle Prüfung der Anträge wurde der Deutschen Rentenversicherung übertragen. Der Bundestag hatte sich damit gegen eine symbolische Einmalzahlung und den im Fall der Zwangsarbeiter beschrittenen unbürokratischen Weg der Auszahlung durch eine Stiftung entschieden. Die Umsetzung des »Gesetzes zur Zahlbarmachung von Beschäftigungszeiten in einem Ghetto« (ZRBG) geriet zum Desaster. Zum Problem wurde dabei keineswegs die unerwartet hohe Zahl von gut 70.000 Anträgen. Immer wieder waren in der Vergangenheit Zahl und Dauer von Wiedergutmachungsverfahren unterschätzt worden. Doch waren nie zuvor so viele Anträge abgelehnt worden. Die Ablehnungsquote lag bis 2009 bei über 90 Prozent! Statt das Problem bei der Bemessung von Ghettoarbeit nach heutigen sozial- und rentenrechtlichen Kriterien zu sehen, gab die Bundesregierung höchst unsensibel den Antragstellern eine Mitschuld. Nicht nur, dass zumeist hochbetagte Menschen wiederum vor Gericht um berechnete, lange vorenthaltene und zugleich minimale Rentenansprüche kämpfen mussten. Es lastete

der ungerechtfertigte Ruch des Sozialbetrugs auf ihnen. Schon deshalb klagten viele gegen ihren Ablehnungsbescheid, was wiederum die Sozialgerichte mit einer Prozesslawine konfrontierte.

Erneut, so schien es auf den ersten Blick, war die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wegweisend. In Urteilen vom Juni 2009 stellte es den Willen des Gesetzgebers klar, nämlich eine großzügige Auslegung des ZRBG und eine entsprechende Anerkennungspraxis. Zudem präziserte es, was unter »freiwilliger Arbeitsaufnahme« respektive »entgeltlicher Arbeitsleistung« im Ghetto zu verstehen sei. In der Folge mussten die meisten bereits abgelehnten Anträge erneut geprüft werden. Mit dem Ergebnis konnten weit mehr Kläger zufrieden sein als zuvor. Die Anerkennungsquote lag 2011 bei 41 Prozent, inzwischen ist sie auf etwa 50 Prozent gestiegen. Zudem sind seit 2009 noch einmal 16.000 Neuanträge hinzugekommen, die tendenziell zu etwa 60 Prozent bewilligt werden. Aktuell erhalten etwa 32.000 Menschen Rentenzahlungen nach dem ZRBG. Zudem hat das Bundesfinanzministerium 2007 eine einmalige Anerkennungsleistung in Höhe von 2.000 Euro für diejenigen ermöglicht, deren Antrag endgültig abgelehnt wurde. Für Genugtuung bestand knapp 70 Jahre nach Kriegsende gleichwohl kein Anlass: 7.000 der zunächst abgewiesenen Antragsteller konnten von der Klarstellung durch das Bundessozialgericht nicht mehr profitieren. Sie waren inzwischen verstorben. Vor allem aber war die richterliche Entscheidung mit Nebeneffekten verbunden, deren Bedeutung und Tragweite den zunächst erfreuten Rentenbeziehern erst nachträglich bewusst wurde.

Denn selbstverständlich waren die erfolgreichen Kläger davon ausgegangen, dass sie ihre Rentenansprüche – dem ZRBG entsprechend – rückwirkend ab Juli 1997 ausgezahlt bekämen. Dem stand allerdings eine allgemeine Vorschrift des Sozialrechts entgegen: »Ist ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen worden, werden Sozialleistungen [...] längstens für einen Zeitraum bis zu vier Jahren vor der Rücknahme erbracht« (§ 44 Abs. 4 Sozialgesetzbuch X). Wer also nach erneuter Fallprüfung einen Rentenanspruch durchsetzte, erhielt Leistungen rückwirkend nur vom 1. Januar 2005 an. Damit entgingen ihm Rentennachzahlungen für insgesamt siebeneinhalb Jahre. Wer hingegen erst nach 2009 Rentenansprüche anmeldete und nun mit weit größerer Wahrscheinlichkeit auch erhielt, unterlag dieser Einschränkung nicht. Im einen Fall galt 2005 als Stichtagsjahr, im anderen 1997: Die Diskrepanz war weder juristischen Laien noch den Betroffenen zu vermitteln. Sie war jedoch allein legislativ und nicht juristisch zu beheben. Dafür gab es gleich mehrere Lösungsvorschläge, doch die Bundesregierung mochte sich letztlich für keinen entscheiden. Der konsequenteste Schritt wäre eine Änderung des ZRBG gewesen, wie ihn der Essener Sozialrechtsexperte Jan-Robert von Renesse forderte. Die geltende Rechtspraxis führe zu uneinheitlichen und damit willkürlichen Entscheidungen. »Handele der Gesetzgeber jetzt nicht«, so sein Gutachten für den Ausschuss für Arbeit und Soziales, »beständen erhebliche rechtliche Risiken in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, vor den deutschen Zivilgerichten und/oder der US-Amerikanischen Justiz« (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12870). Auch SPD und Grüne einerseits, die LINKE andererseits wollten die Zahlbarmachung von Ghattorenten jenseits der Vierjahresgrenze des Sozialgesetzbuchs gesetzlich ermöglichen. Grüne und SPD beantragten jedoch zu-

gleich alternativ die Bewilligung einer einmaligen Anerkennungsleistung in Höhe der entgangenen Rentenzahlungen. Sie wollten im Interesse der betagten Rentenberechtigten eine rasche Einigung sicherstellen – wenn nicht durch eine Gesetzesregelung, dann wenigstens durch eine Einmalzahlung. Dagegen gab es erwägenswerte Einwände. Juristen warnten vor einer ausnahmerechtlichen Regelung im Hinblick auf die Vierjahresgrenze. Die Deutsche Rentenversicherung schreckte die Aussicht auf eine dann erforderliche Neuberechnung von Rentenansprüchen. Die Bundesregierung teilte diese Bedenken, sah aber auch prinzipiell keine Handlungsnotwendigkeit. Die Anträge der Opposition kamen am 21. März 2013 im Deutschen Bundestag zur Abstimmung und wurden von der Regierungsmehrheit abgelehnt.

Warum sperrte sich die Regierungskoalition so sehr gegen die Gesetzesinitiativen? Natürlich ging und geht es auch um Geld. Auf 208 Millionen Euro bezifferte der Ausschuss für Arbeit und Soziales die Mehrkosten, die eine Nachzahlung oder Anerkennungsleistung verursacht hätte. Das sind auch in Zeiten von Rettungsschirmen und Milliardenkrediten keine Peanuts. Aber es geht hier nicht um Subventionen, sondern um die Zahlbarmachung erworbener Ansprüche, die lange, viel zu lange vorenthalten und vielfach noch immer nicht in voller Höhe ausbezahlt werden. Ist da eine »Erledigung durch Aussitzen« tatsächlich das gewünschte Signal? Eine Sparpolitik zulasten von NS-Opfern, die ihre karge Alterssicherung durch Ghettorenten um durchschnittlich gerade einmal 120 Euro im Monat aufbessern? Die Regierungsparteien argumentierten, die ungleiche Stichtagsregelung führe faktisch zu keiner Ungleichbehandlung, da das spätere Renteneintrittsdatum durch eine Aufwertung der Rentenhöhe ausgeglichen werde. In der Tat fällt bei einem späteren Renteneintritt der Anstieg der Aufwertung steiler aus. Doch wie viele Jahre braucht es, um die bis 2005 entgangenen Rentenzahlungen auszugleichen? Wie groß ist für heute 85- bis 95-Jährige die Wahrscheinlichkeit, diesen Ausgleich noch zu erleben? Der Hinweis auf eine dann sogar eintretende Besserstellung ist ebenso zynisch wie die Versicherung, »das offenkundig bei etlichen Betroffenen vorhandene Gefühl einer subjektiven Ungerechtigkeit« gesprächsweise beseitigen zu wollen (Stenographische Berichte des Deutschen Bundestags, 231. Sitzung 21. März 2013, S. 28904). Die Zahlbarmachung der Ghettorenten bleibt mehr als zehn Jahre nach Verabschiedung des ZRBG noch immer unbefriedigendes Stückwerk. Die Chance zur Nachbesserung wurde am 21. März 2013 vertan. Das schöne Haus mit dem leider löchrigen Dach, wie Noach Flug das deutschen Entschädigungsrecht charakterisierte, lässt weiterhin Opfergruppen im Regen stehen: NS-Opfer, die in besonderem Maße gelitten, lange nichts erhalten haben und nun nur partiell bekommen, was ihnen zusteht.

Wiedergutmachung, so der Historiker Constantin Goschler, sei »work in progress«, ein politischer Lernprozess, der veränderte Wahrnehmungen der NS-Zeit spiegelt. Aus den langwierigen und für die Antragsteller oft wieder traumatisierenden Erfahrungen der Wiedergutmachungsverfahren hatte man gelernt, die späte Entschädigung der Zwangsarbeiter unbürokratisch über eine Stiftung durchzuführen. Im Fall der Ghettorenten war der Deutsche Bundestag erneut den bürokratischen Weg gegangen. Dafür gab es gute Gründe. Die Erfahrung aus mehr als einem halben Jahrhun-

dert Wiedergutmachung hätte aber lehren können, es dennoch anders zu machen. Gesellschaftliche Lernprozesse, sagt Goschler, seien komplex, Rückschlägen und Gegenbewegungen ausgesetzt, mit unerwarteten Nebenwirkungen. Im Fall der Ghettoorten war der 21. März 2013 ein besonders bitterer Rückschlag, denn er steht für viele, die die notwendige Korrektur nicht mehr erleben werden, am Ende eines langen Prozesses. Umso unwürdiger ist das beschämende Spiel auf Zeit.