

Bei der Umsetzung des 2002 vom Bundestag einstimmig verabschiedeten so genannten Ghattorentengesetzes traten massive Probleme auf. Dass die meisten von Holocaust-Überlebenden gestellten Rentenanträge abgelehnt wurden, führte zu Nachfragen im Bundestag und Irritationen auf internationaler Ebene. Wie sich das zuständige Bundes- und das ebenfalls involvierte nordrhein-westfälische Arbeitsministerium hier positionierten, untersucht Stephan Lehnstaedt in seinem hoch aktuellen Beitrag. Er stützt sich dabei auf neueste Akten der beiden Ministerien, in die er auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Einblick erhalten konnte.

Stephan Lehnstaedt

## Wiedergutmachung im 21. Jahrhundert

Das Arbeitsministerium und die Ghattorenten

Als im Jahr 2000 die Stiftung „Erinnerung – Verantwortung – Zukunft“ ins Leben gerufen wurde und Zahlungen an die ehemaligen Zwangsarbeiter unter nationalsozialistischer Herrschaft aufnahm, schien der seit Kriegsende andauernde Prozess der Wiedergutmachung<sup>1</sup> zu einem Ende gekommen zu sein. Die von großer Aufmerksamkeit begleiteten Verhandlungen über das Zustandekommen der Zwangsarbeiterentschädigung, die geleisteten Zahlungen und die vorangegangene Zwangsarbeit in den Jahren 1939 bis 1945 sind auch dank zahlreicher Fördermittel wissenschaftlich inzwischen gut dokumentiert<sup>2</sup>.

Beinahe zeitgleich mit dem Abschluss der Zwangsarbeiterentschädigung wurde jedoch eine weitere Wiedergutmachungsfrage verhandelt, die publizistisch und wissenschaftlich viel weniger Beachtung fand: Die so genannten Ghetto-

<sup>1</sup> Zum Begriff „Wiedergutmachung“ vgl. Hans Günter Hockerts, Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZ 49 (2001), S. 167–214, hier S. 167 ff. Für einen Forschungsüberblick zur Wiedergutmachung vgl. Benno Nietzel, Neuere Literatur zur Wiedergutmachung von NS-Unrecht in Deutschland, in: Neue politische Literatur 56 (2011), S. 207–234.

<sup>2</sup> Vgl. exemplarisch Susanne-Sophia Spiliotis, Verantwortung und Rechtsfrieden. Die Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft, Frankfurt a.M. 2003; Ulrich Adamheit, „Jetzt wird die deutsche Wirtschaft von ihrer Geschichte eingeholt“. Die Diskussion um die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter am Ende des 20. Jahrhunderts, Berlin 2004; Jörg Hagen Hennies, Entschädigung für NS-Zwangsarbeit vor und unter der Geltung des Stiftungsgesetzes vom 2.8.2000, Baden-Baden 2006; Michael Jansen (Hrsg.), „Gemeinsame Verantwortung und moralische Pflicht“. Abschlussbericht zu den Auszahlungsprogrammen der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“, Göttingen 2007; Aline Levin, Erinnerung? Verantwortung? Zukunft? Die Beweggründe für die gemeinsame Entschädigung durch den deutschen Staat und die deutsche Industrie für historisches Unrecht, Frankfurt a.M. u.a. 2007; Anja Hense, Verhinderte Entschädigung. Die Entstehung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ für die Opfer von NS-Zwangsarbeit und „Arisierung“, Münster 2008. Vgl. zuletzt Constantin Goschler (Hrsg.), Die Entschädigung von NS-Zwangsarbeit am Anfang des 21. Jahrhunderts. Die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ und ihre Partnerorganisationen, 4 Bde., Göttingen 2012.

renten, die auf dem 2002 verabschiedeten „Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto“ (ZRBG) basieren. Mit der Regelung sollten diejenigen jüdischen Verfolgten, die sich in einem nationalsozialistischen Ghetto eine entlohnte Beschäftigung gesucht hatten, eine Arbeitsrente aus der deutschen Rentenversicherung erhalten. Die Entstehung des Gesetzes ist auf eine Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) zurückzuführen, das 1997 in einem wegweisenden Urteil festgestellt hatte, dass in einem Ghetto unter bestimmten Bedingungen eine sozialversicherungspflichtige Arbeit möglich gewesen sein konnte, und einer Überlebenden des Ghettos Litzmannstadt für ihre Tätigkeit in den dortigen „Ressorts“ eine Rente der Deutschen Rentenversicherung zusprach<sup>3</sup>. Es dauerte fünf Jahre, bis der Bundestag einstimmig das ZRBG verabschiedete und damit grundsätzlich Rentenzahlungen für in Ghettos geleistete Arbeit ermöglichte<sup>4</sup>. Damit war auch ein wesentlicher Unterschied zu bisherigen Entschädigungsleistungen gegeben, denn erstmals hatten die Überlebenden nun einen Anspruch auf Zahlungen aus der deutschen Rentenversicherung, weil sie dafür eine Leistung erbracht hatten, und nicht nur weil sie den Krieg überlebt hatten und nun eine „Wiedergutmachung“ aufgrund ihrer „Opfereigenschaft“ erhielten. Das ZRBG ist also eindeutig als Innovation gegenüber bisherigen Entschädigungen zu sehen.

Doch obwohl das Parlament das Gesetz so einhellig verabschiedet hatte, zeigten sich schon bald Probleme bei dessen Umsetzung. Die Anforderungen des ZRBG verlangten vielen Opfern schwierige bis unmögliche Nachweise ab; neben der durchaus umstrittenen Definition, was denn unter einem Ghetto zu verstehen sei, sorgten vor allem die Kriterien der „Entlohnung“ und des „eigenen Willensentschlusses“, mit denen die Beschäftigung verbunden gewesen sein musste, für große Probleme<sup>5</sup>. Der Gesetzgeber hatte diese beiden Formulierungen aufgenommen, um eine Abgrenzung zur Zwangsarbeit vorzunehmen, für die keine Arbeitsrenten vorgesehen waren und für die die Stiftung „Erinnerung – Verantwortung – Zukunft“ bereits Pauschalbeträge zahlte. Um andererseits deutlich zu machen, dass in einem Ghetto keine Bedingungen wie in der Freiheit herrschten, war der „eigene Willensentschluss“ als Unterscheidung zur echten Freiwilligkeit bei der Berufswahl gefunden worden. Weitere Erläuterungen, was damit genau gemeint sein sollte, enthielt das Gesetz allerdings nicht.

Nachfragen der CDU-Opposition 2003<sup>6</sup> und der Linken im Jahre 2006<sup>7</sup> ergaben deutlich, dass nur sehr wenige Antragsteller tatsächlich Zahlungen erhielten.

<sup>3</sup> BSG, B 5 RJ 66/95, Urteil vom 18.6.1997, abgedruckt in: Stephan Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung. Zu Kontinuität und Wandel des bundesdeutschen Wiedergutmachungsdiskurses am Beispiel der Ghettorenten, Osnabrück 2011, Dokument Nr. 1, S. 114–122. Zu Kontext und Vorgeschichte des Urteils vgl. ebenda, S. 12–17.

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8583, 19.3.2002, abgedruckt in: Ebenda, Dokument Nr. 3, S. 126–133.

<sup>5</sup> Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto, 20.6.2002, in: Bundesgesetzblatt (BGBl) I, (2002), S. 2074, hier § 1.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1475, 8.8.2003.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1955, 26.6.2006.

Von rund 70.000 eingereichten Anträgen waren zu diesem Zeitpunkt bereits 61.000 abgelehnt und gleichzeitig lediglich 5.000 bewilligt worden, was einer Quote von nur 8,2 Prozent entsprach. Angesichts dieser zahlreichen Ablehnungen beschritten viele Überlebende den Rechtsweg, sahen sich aber auch bei den Sozialgerichten weit überwiegend mit Zurückweisungen ihrer Klagen konfrontiert. Auch hier gelang ihnen nicht, was angesichts von Holocaust, Flucht und Auswanderung sowieso kaum zu erwarten war: Anhand von erhaltenen persönlichen Dokumenten nachzuweisen, dass sie vor rund 60 Jahren die Kriterien von Entlohnung und eigenem Willensentschluss tatsächlich erfüllt hatten. Ohne derartige schriftliche Beweise orientierten sich Sozialversicherer und –richter oft an den überlieferten Wiedergutmachungsakten aus den 1950er und 1960er Jahren, in denen nicht von entlohnter Arbeit aus eigenem Willensentschluss die Rede gewesen war. So wurde den Überlebenden vielfach vorgehalten, damals nicht berichtet zu haben, wonach sie nicht gefragt worden waren, und Begriffe nicht verwendet zu haben, die es noch gar nicht gab<sup>8</sup>.

Da der Zwangscharakter der Ghettos offensichtlich erschien, hielten Staat und Versicherer es für nahe liegend, dass nur wenige Überlebende die Bedingungen des ZRBG erfüllt hätten. Dabei war die historische Wissensgrundlage über Arbeit in den Ghettos keineswegs besonders umfassend. Neben einer synthetisierenden Überblicksdarstellung von Isaiah Trunk<sup>9</sup> lagen im Wesentlichen nur für die besetzten polnischen Gebiete Erkenntnisse vor, die vor allem Forscher des Warschauer Żydowski Instytut Historyczny in den 1950er und 1960er Jahren vorgelegt hatten<sup>10</sup>. Ungeklärt war beispielsweise die Frage, was denn überhaupt ein Ghetto sei; die Verwaltung war zunächst nur von rund 400 Ghettos in Osteuropa ausgegangen, aber die zu diesem Zeitpunkt noch nicht erschienenen, jedoch bereits weit fortgeschrittenen Editionen zweier Ghetto-Enzyklopädien des US Holocaust Memorial Museums und der israelischen Gedenkstätte Yad Vashem<sup>11</sup> verwiesen diese Zahl ins Reich der Mythen: Tatsächlich existierten über 1150 Orte, für die man von einem Ghetto sprechen kann. Noch komplexer waren die Fragen nach Entgelt und eigenem Willensentschluss. Für beide Gesichtspunkte hatte die Geschichtswissenschaft keine gesicherten Erkenntnisse. In den wenigen Untersu-

<sup>8</sup> Vgl. Jürgen Zarusky, Hindernislauf für Holocaustüberlebende. Das „Ghettorentengesetz“ und seine Anwendung, in: Die Tribüne 47 (2008), S. 155–161.

<sup>9</sup> Vgl. Isaiah Trunk, Judenrat. The Jewish Councils in Eastern Europe Under Nazi Occupation, Lincoln 1996 (zuerst New York 1972), bes. S. 72–99. Siehe für eine Auswertung westsprachlicher Überlebendenquellen außerdem: Gustavo Corni, Hitler's Ghettos. Voices From a Beleaguered Society 1939–1944, London 2002, S. 227–261.

<sup>10</sup> Vgl. etwa Tatiana Berenstein, Praca przymusowa Żydów w Warszawie w czasie okupacji hitlerowskiej, in: Biuletyn Żydowskiego Instytutu Historycznego 45/46 (1963), S. 42–93; dies., Praca przymusowa ludności żydowskiej w dystrykcie Galicja, in: Ebenda 69 (1969), S. 3–46; Adam Rutkowski, Hitlerowskie obozy pracy dla Żydów w dystrykcie radomskim, in: Ebenda 17/18 (1956), S. 106–128.

<sup>11</sup> Vgl. Guy Miron (Hrsg.), The Yad Vashem Encyclopedia of the Ghettos During the Holocaust, Jerusalem 2009; Martin Dean (Hrsg.), The United States Holocaust Memorial Museum Encyclopedia of Camps and Ghettos 1933–1945, Vol. II: Ghettos in German-Occupied Eastern Europe, Bloomington 2012.

chungen, in denen auf das Leben in Ghettos eingegangen wurde, war meist recht pauschal von „Zwang“ die Rede, der, von den allgemeinen Umständen der Inhaftierung ausgehend, genauso für die Arbeit gegolten habe<sup>12</sup>. Eine derartig undifferenzierte Sichtweise – die sich auch Verwaltung und Sozialrichter zu Eigen machten – war indes für die durchaus artifizielle Betrachtung des ZRBG wenig nützlich.

Vor dem Hintergrund dieses Wissensstands lehnten Rentenversicherer und Sozialgerichte die Anträge der Holocaust-Überlebenden nahezu regelmäßig ab. Erst nach einigen Jahren wurden vereinzelt Historiker als Gutachter herangezogen, die aufgrund umfassender Literatur- und Archivrecherchen bald neue Ergebnisse vorlegen konnten. Als Resultat dieser Recherchen lässt sich heute feststellen, dass der „eigene Willensentschluss“ in den allermeisten Fällen gegeben war: Arbeit zu haben stellte ein Privileg dar. Von echter „Freiwilligkeit“ kann selbstverständlich nicht die Rede sein, vielmehr waren die Juden wegen der deutschen Hunger- und Beraubungspolitik gezwungen, jegliche Möglichkeit, etwas Essen zu erhalten, wahrzunehmen. Und da die Beschäftigungen in den Ghettos beinahe immer eine Gegenleistung in Form von Nahrungsmitteln beinhalteten, waren sie begehrt. Die Juden hatten also ein Interesse daran, eine Arbeit zu suchen. Weil es fast immer viel weniger Arbeitsplätze als Bewerber gab, war eine Stelle ein großer Vorteil. Die „Entlohnung“ war freilich nicht angemessen, eher ausbeuterisch, aber sie machte doch den Unterschied zwischen Überleben und Verhungern aus. Ihr Wert war insofern kaum hoch genug zu veranschlagen. Entsprechend begehrt war Arbeit, die später zudem über den längeren Verbleib im Ghetto oder die schnelle Deportation in die Vernichtungslager entschied<sup>13</sup>.

Diese von den gutachtenden Historikern ab etwa 2006 vorgelegten Erkenntnisse wurden von Verwaltung und Justiz weitgehend ignoriert. Zwei Urteile des Bundessozialgerichts am 2. und 3. Juni 2009 waren deshalb überraschend, denn seit dem zentralen Spruch von 1997 hatte auch das oberste Sozialgericht 14 mal zugunsten der staatlichen Versicherer und nur in sechs Fällen zugunsten der Kläger entschieden und damit deren Ansprüche auf eine Rente nicht wesentlich erweitert<sup>14</sup>. Übereinstimmend erklärten der 5. und 13. Senat aber 2009, dass die beiden Begriffe des eigenen Willensentschlusses und des Entgelts künftig sehr viel großzügiger ausgelegt werden müssten, was auch deren Nachweis wesentlich erleichterte<sup>15</sup>. Der „eigene Willensentschluss“ galt nun als Regelfall, weil die Ghettoinsassen ein Interesse daran gehabt hatten, zu arbeiten: das schützte sie zumin-

<sup>12</sup> Vgl. etwa Wolf Gruner, *Der Geschlossene Arbeitseinsatz deutscher Juden. Zur Zwangsarbeit als Element der Verfolgung 1933–1943*, Berlin 1996; ein Plädoyer für mehr begriffliche Differenzierung bei Stephan Lehnstaedt, *Coercion and Incentive. Jewish Ghetto Labor in East Upper Silesia*, in: *Holocaust and Genocide Studies* 24 (2010), S. 400–430, hier S. 400 f.

<sup>13</sup> Vgl. umfassend mit einem Überblick über alle besetzten Gebiete jetzt Jürgen Hensel/Stephan Lehnstaedt (Hrsg.), *Arbeit in den nationalsozialistischen Ghettos*, Osnabrück 2013.

<sup>14</sup> Vgl. Lehnstaedt, *Geschichte und Gesetzesauslegung*, S. 90 f.

<sup>15</sup> BSG, B 13 R 81/08, in: *Entscheidungen des Bundessozialgerichts*, Köln 2010, Bd. 103, S. 190–201; BSG, B 13 R 85/08 R und B 13 R 139/08 R, in: *Ebenda*, S. 201–205, Urteile vom 2. 6. 2009; BSG, B 5 R 26/08 R und B 5 R 66/08 R, in: *Ebenda*, S. 220–228, Urteile vom 3. 6. 2009.

dest zeitweise vor den Deportationen und stellte darüber hinaus in den Ghettos nahezu die einzige Möglichkeit dar, überhaupt an Geld für den Nahrungserwerb oder direkt an Lebensmittel zu kommen. Demgegenüber war früher ein „eigener Willensentschluss“ häufig deswegen bezweifelt worden, weil die Überlebenden in den 1950er und 60er Jahren meist von „Zwangsarbeit“ im Ghetto gesprochen hatten – was angesichts der allgemeinen Umstände kaum überraschen konnte, hier aber als Ausschlusskriterium gewertet wurde, da Zwangsarbeit eben nicht unter das ZRBG fiel. Im Falle der Entlohnung waren die erwähnten kleinen Geldbeträge bzw. die Lebensmittel, die es für die Arbeit gab, früher nicht akzeptiert worden, weil für eine Rente allgemein eine Entlohnung in einer über „freien Unterhalt“ hinausgehenden Höhe gefordert wurde. Das Bundessozialgericht erkannte nun an, dass Lebensmittel nicht nur als Tauschobjekte auf dem Schwarzmarkt einen großen Wert hatten, sondern oftmals schlicht den Unterschied zwischen Überleben und Verhungern bedeuteten und insofern gewissermaßen unbezahlbar waren. Auch minimale Barentlohnung hatte, da sie im Regelfall die einzige Einnahmequelle darstellte, relativ einen sehr hohen Wert, mussten doch alle Lebensmittel auch in den Ghettos bezahlt werden.

Die „Kehrtwende von Kassel“<sup>16</sup> stellte den bisherigen Ghettorentendiskurs vom Kopf auf die Füße, denn das oberste Gericht hatte explizit und „teilweise unter Aufgabe bisheriger eigener Rechtsprechung“<sup>17</sup> eine Abkehr von der bisherigen Rechtsauffassung vollzogen. In den folgenden zwei Jahren wurde daraufhin der überwiegende Teil der früher abgelehnten Renten ausgezahlt, wobei das Sozialrecht eine „Heilung“ der vormaligen rechtskräftigen Urteile und Verwaltungsentscheidungen nur für die letzten vier Jahre vorsieht<sup>18</sup>, so dass Zahlungen nicht rückwirkend ab dem Jahr 1997 erfolgten, sondern erst ab 2005. Dieser Rechtsgrundsatz der Rückwirkung wurde vom Bundessozialgericht im Februar 2012 nochmals bestätigt<sup>19</sup>.

Die Beschäftigung mit der ZRBG-Problematik durch Historiker begann, als diese von einigen wenigen Sozialrichtern als Gutachter und Experten für den Holocaust herangezogen wurden. Die ersten Darstellungen in dieser Wiedergutmachungsfrage beziehen sich daher vor allem auf die Gerichts- und Verwaltungspraxis zwischen 2002 und 2009<sup>20</sup>. Für diesen Aufsatz konnten nun erstmals umfassend

<sup>16</sup> Vgl. Matthias Röhl, Die Kehrtwende von Kassel. Das Bundessozialgericht erfindet das Ghettobeschäftigungsverhältnis neu, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 56 (2009), S. 464–468. Vgl. auch Robert Probst, Endlich Lohn für die Arbeit im Ghetto, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 6. 2009.

<sup>17</sup> Terminbericht Nr. 32/09 des Bundessozialgerichts, 13. Senat, 2. 6. 2009. Hier auch eine Zusammenfassung der wesentlichen Urteilsinhalte; vgl. auch Terminbericht Nr. 33/09, 5. Senat, 3. 6. 2009. Die Terminberichte sind über die kostenpflichtige Seite juris.de online abrufbar.

<sup>18</sup> § 44 Abs. 4 SGB X.

<sup>19</sup> Terminbericht Nr. 7/12 des BSG, 5. Senat, 9. 2. 2012, zu den Az. B 5 R 76/11 R u. a.

<sup>20</sup> Vgl. Jürgen Zarusky (Hrsg.), Ghettorenten. Entschädigungspolitik, Rechtsprechung und historische Forschung, München 2010; Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung – hier auch mit Nachweisen der juristischen Fachliteratur. Seit dem Jahr 2012 liegt zudem die Dissertation von Kristin Platt, Bezweifelte Erinnerung, verweigerte Glaubwürdigkeit. Über-

staatliche Akten zum ZRBG ausgewertet werden. Dank mehrerer Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz, das seit dem 1. Januar 2006 in Kraft ist<sup>21</sup>, konnten die allgemeinen Sperrfristen in Archiven, die meist 30 Jahre und länger betragen, überwunden werden<sup>22</sup>. So war es möglich, beim auf Bundesebene für die Ghettorenten zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)<sup>23</sup> Ende 2011 und Anfang 2012 die dort geführten ZRBG-Akten aus den Jahren 2000 bis 2011 zu sichten. In Nordrhein-Westfalen (NRW), dessen Rentenversicherung für die Überlebenden in Israel zuständig ist, konnte Einsicht in die Unterlagen des dortigen Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) genommen werden. Die für diesen Aufsatz ausgewerteten mehr als 35 Aktenordner<sup>24</sup> beantworten viele Fragen zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts im 21. Jahrhundert. Hier wird die Rolle von finanziellen und außenpolitischen Überlegungen in der Entschädigungspolitik untersucht. Auch ist die Steuerung von Politik im Wechselverhältnis zwischen Parlament, Regierung, Justiz und Ministerialverwaltung von Interesse. Ferner wird danach gefragt, welche Kontroll- und Einflussmöglichkeiten einerseits Interessenvertretungen, andererseits aber Bundes- und Landesministerien selbst gegenüber formal unabhängigen Institutionen wie der Deutschen Rentenversicherung haben. Darüber hinaus erlauben die Akten, exemplarisch das Potential des Informationsfreiheitsgesetzes für künftige historische Forschung zu demonstrieren.

---

lebende des Holocaust in den Ghettorenten-Verfahren, München 2012, vor, die als sozialpsychologische Gutachterin gearbeitet hatte und die Gerichtsverfahren aus ihrer Fachperspektive analysiert.

<sup>21</sup> Informationsfreiheitsgesetz, 5. 9. 2005: BGBl. I, (2005), S. 2722.

<sup>22</sup> Vgl. Stephan Lehnstaedt/Bastian Stemmer, Akteneinsicht. Das Informationsfreiheitsgesetz und die Historiker, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 60 (2012), S. 493–512. Die Länder regeln ihren Archivzugang selbst und halten mit Ausnahme von Brandenburg und Schleswig-Holstein auch an der 30-Jahres-Frist fest; vgl. ebenda, S. 499.

<sup>23</sup> Die Bezeichnung des zuständigen Ministeriums änderte sich im hier betrachteten Zeitraum mehrfach: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (seit 1957, bis 2002), Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2002–2005), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (seit 2005). Der Einfachheit halber wird hier stets von „Bundesarbeitsministerium“ gesprochen (selbst wenn das ZRBG in dessen Kompetenz als Sozialministerium fällt) und dieses „BMAS“ abgekürzt.

<sup>24</sup> Sie werden nach dem Az. des BMAS bzw. des MAIS NRW zitiert und sind auf diese Weise mittels Konkordanzanzen auch später im Bundesarchiv Koblenz bzw. Landesarchiv NRW auffindbar. Ein Teil der Akten war bereits ans Bundesarchiv-Zwischenarchiv abgegeben und dort signiert worden, in diesen Fällen wird die Archivsignatur angegeben. Für die Einheitlichkeit wird auch für NRW nur die Abkürzung MAIS verwendet, obwohl die Bezeichnungen des Hauses wechselten: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (2000–2002), Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (2002–2005), Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (2005–2010), Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (seit 2010).

## Vom Grundsatzurteil zum Gesetz: Die Entstehung des ZRBG, 1997 bis 2002

Die deutschen Rentenkassen sparen durch die Entscheidung des Bundessozialgerichts zum Rückwirkungsverbot fast eine Milliarde Euro: Eine durchschnittliche ZRBG-Rente beträgt gut 200 Euro im Monat; für die vier Jahre zwischen 2005 und 2009, für die rückwirkend gezahlt wird, entstehen demnach pro Person Kosten von 9.600 Euro. Hätten stattdessen, wie im Gesetz ursprünglich vorgesehen, die Antragsteller ihre Rente ab der ersten Grundsatzentscheidung des BSG im Jahre 1997 erhalten, hätte sich der Betrag verdreifacht. Die Bundesregierung gibt die Gesamtsumme bis Februar 2013 mit rund 690 Millionen Euro an, davon 130 Millionen bis 2004 und 560 Millionen seit 2005, inklusive Nachzahlungen (in wenigen Fällen auch rückwirkend bis 1997) und Zinsen. Die Rentenberechnungen sind kompliziert, weil sie je nach Alter der Betroffenen teilweise stark variieren; so steigt mit späterem Beginn des Rentenbezugs auch die Höhe der monatlichen Rente – in ZRBG-Fällen ab 2005 um rund 70 Euro gegenüber solchen um 1997. Geht man indes von der durchschnittlichen monatlichen Rentenhöhe von 200 Euro aus und nimmt dies für die Gesamtzahl der heutigen ZRBG-Rentnerinnen und Renter an – nur diejenigen, die nicht in der Zwischenzeit verstorben sind –, so wäre die Gesamtsumme der gezahlten Renten über 1,3 Milliarden Euro<sup>25</sup>. Diese Dimension verdeutlicht, dass es sich beim ZRBG keinesfalls um geringe Kosten handelt, sondern dessen Umfang die angespannte Lage der Sozialkassen nennenswert belastet. Die Ghettorenten mit einem Jahresumfang von über 70 Millionen Euro waren Ende 2011 gut doppelt so hoch wie die jährlichen Zahlungen, die Holocaustüberlebende aus allen anderen Entschädigungsleistungen zusammen erhalten<sup>26</sup>.

Wie viel Geld die Umsetzung des Grundsatzurteils von 1997 einmal kosten würde, konnten allerdings die Rentenversicherer nicht annähernd schätzen, als sie sich im Juli 1998 erstmals in einer Besprechung darauf verständigten, dem Bundessozialgericht zu folgen und Beschäftigungszeiten anzuerkennen<sup>27</sup>. Nachdem das Gericht in einem Einzelfall zum Ghetto Litzmannstadt (Łódź) entschieden hatte, sollten allerdings zunächst auch nur für Überlebende von dort Zahlungen erfolgen. Das Ghetto hatte nicht nur besonders lange existiert, sondern stand mit seinen „Resorts“ genannten Werkstätten und einer eigenen Währung<sup>28</sup> exempla-

<sup>25</sup> Alle Zahlen nach Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13204, 23.4.2013. Siehe auch den Abschlussbericht des BMAS zur Überprüfung des ZRBG, 2.12.2011 (ohne Az. – eine Kopie liegt dem Verf. vor).

<sup>26</sup> Vgl. José Brunner u. a., Komplizierte Lernprozesse. Zur Geschichte und Aktualität der Wiedergutmachung, in: Ders. u. a. (Hrsg.), Die Praxis der Wiedergutmachung. Geschichte, Erfahrung und Wirkung in Deutschland und Israel, Göttingen 2009, S. 9–47, hier S. 14. 2006 betragen die jährlichen Leistungen an Holocaustüberlebende rund 30 Millionen €.

<sup>27</sup> Bundesarchiv (künftig: BArch Koblenz), B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) an BMAS, 21.7.1998.

<sup>28</sup> Vgl. grundlegend Andrea Löw, Juden im Getto Litzmannstadt. Lebensbedingungen, Selbstwahrnehmung, Verhalten, Göttingen 2006.

risch für den Versuch, durch Arbeit zu überleben. Gleichzeitig waren aber die dortigen Bedingungen so exzeptionell, dass sie auf andere Orte nicht übertragbar erschienen. Die für Überlebende in Israel zuständige Landesversicherungsanstalt (LVA) Rheinprovinz, später in Deutsche Rentenversicherung (DRV) Rheinland umbenannt, war deshalb der Ansicht, dass angesichts der BSG-Entscheidung keine Gesetzeslücke erkennbar und kein weiterer legislativer Handlungsbedarf gegeben sei. Dieser ließe sich „auch aus historischer Sicht nicht begründen“<sup>29</sup>, weil Fälle aus Litzmannstadt auch so regelbar und andere nicht zu berücksichtigen seien. Damit schrieb sich der Rentenversicherer eine fachwissenschaftliche Kompetenz zu, auf der er auch bei der späteren Umsetzung des ZRBG nach 2002 vehement beharrte<sup>30</sup>. Gleichzeitig beliefen sich seine Schätzungen auf nur wenige Hundert Antragsteller – ausschließlich zum Ghetto Litzmannstadt. Die LVA Hamburg, zuständig für Überlebende in den USA, ging von 100 bis 300 Fällen und jährlichen Kosten von maximal 900.000 DM aus<sup>31</sup>.

Diese Summe war auch deshalb so gering, weil das Rentenrecht sehr restriktiv interpretiert wurde. Tatsächlich gab es bereits seit dem Fremdrentengesetz (FRG) von 1957 einen Weg, Rentenzahlungen für in Ghettos geleistete Arbeit zu erhalten. Dafür mussten die Überlebenden allerdings dem „deutschen Sprach- und Kulturkreis“ angehören, was durch eine Sprachprüfung und durch eine Beschreibung des eigenen familiären Hintergrunds nachzuweisen war. Damit war es möglich, erweiterte Anträge auf Wiedergutmachung nach dem Bundesentschädigungsgesetz zu stellen<sup>32</sup>. Etwa 95 Prozent der Ghettoinsassen gehörten jedoch nicht zum deutschen Sprach- und Kulturkreis<sup>33</sup> – bzw. ihnen war der entsprechende Nachweis nicht möglich, etwa weil Jiddisch explizit nicht als deutscher Dialekt, sondern als eigene Sprache galt<sup>34</sup>. Opfer der NS-Verfolgung in Osteuropa, die bei weitem die größte Gruppe der Ghettoüberlebenden stellten, waren deshalb *de facto* von deutschen Renten ausgeschlossen. Auch nach 1997 wollten die Rentenversicherer keine Ausnahmen von derartigen Regelungen erlauben, da dies „den Regelungsabsichten des Gesetzgebers“ widerspräche: „Überflüssig zu erwähnen ist, dass es bei dieser Sachlage auch keine andere gesetzliche Regelung für einen ähnlichen Tatbestand gibt, die diese (nicht vorhandene) Lücke schließen würde.“<sup>35</sup>

<sup>29</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), LVA Rheinprovinz an VDR, 12. 10. 1998.

<sup>30</sup> Vgl. Lehnstaedt, *Geschichte und Gesetzesauslegung*, S. 79–88.

<sup>31</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), LVA Hamburg an VDR, 26. 10. 1998.

<sup>32</sup> Vgl. José Brunner/Iris Nachum, „Vor dem Gesetz steht ein Türhüter“. Wie und warum israelische Antragsteller ihre Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis beweisen mußten, in: Brunner u. a. (Hrsg.), *Praxis der Wiedergutmachung*, S. 387–424, hier S. 397 f.

<sup>33</sup> Vgl. Eva Dwertmann, *Zeitspiele. Zur späten Entschädigung ehemaliger Ghettoarbeiter*, in: Ebenda, S. 635–659, hier S. 637 f.

<sup>34</sup> Vgl. Brunner/Nachum, *Gesetz*, in: Ebenda, S. 392 ff.

<sup>35</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) an VDR, 14. 5. 1999.



Das Bundesarbeitsministerium teilte diese Auffassung nicht. Nachdem die Rentenversicherer auch zwei Jahre nach dem Bundessozialgerichtsurteil offensichtlich nicht willens waren, eine etwas großzügigere Lösung zu finden, die mehr als nur einigen Überlebenden des Ghettos Litzmannstadt zugutekam, schaltete sich das Ministerium ein. Im Februar 2000 fand dort eine Besprechung mit den Vertretern der Sozialkassen statt, als deren Ergebnis das Protokoll festhielt: „Im Hinblick darauf, dass alle von FRG-Berechtigten zurückgelegten Ghetto-Beitragszeiten gleich behandelt werden sollten, sollte auch für diesen Personenkreis eine Regelung zur Zahlbarmachung gefunden werden.“ Die Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis dürfe nicht, wie bisher, als Voraussetzung verlangt werden. Um das zu ermöglichen, wurden mehrere Ansätze diskutiert. Aber die meisten Vorschläge schienen entweder nicht den israelischen Erwartungen zu entsprechen, ließen sich nicht ins Rentensystem integrieren oder bargen die Gefahr, „dass andere Personengruppen (insbesondere Zwangsarbeiter, KZ-Häftlinge, Fremd- und Ostarbeiter) auf Gleichbehandlung drängen und im politischen Raum entsprechende Forderungen geltend machen. Von einer Pauschallösung sollte daher Abstand genommen werden.“<sup>36</sup>

Diese Furcht vor weiteren Forderungen anderer Opfer, die die Auseinandersetzung um das ZRBG auch später bestimmte – und oftmals bereits die bisherige Wiedergutmachungsdebatte dominiert hatte – führte daher zur Idee einer Nachentrichtung. Den Überlebenden wäre damit die Möglichkeit eingeräumt worden, Rentenbeiträge nachzuzahlen, die gleich mit der ersten Auszahlung verrechnet worden wären; ein derartiges Verfahren hätte sich als für die Betroffenen relativ praktisch und auch finanziell lukrativ erwiesen. Umgesetzt wurde davon allerdings nichts, vielmehr versuchten die Rentenversicherer, zunächst zu ermitteln, welche Kosten eine solche Regelung überhaupt nach sich ziehen würde. Die LVA Rheinprovinz stellte gut ein Jahr später fest, dass ihr keine Erkenntnisse über Ghettoarbeit außerhalb von Litzmannstadt und Ostoberschlesien vorlägen und sie daher nicht beurteilen könne, mit wie vielen Antragstellern zu rechnen sei. Dafür seien in jedem Fall „aufwändige einzelfallbezogene Tatsachenfeststellungen“ notwendig<sup>37</sup>.

Trotzdem schätzen die Rentenversicherer, dass es etwa 6.000 Berechtigte geben könne, die von einer derartigen Auslegung der BSG-Urteile betroffen seien. Das Arbeitsministerium hielt diese Zahl für deutlich zu hoch und ging von 1.000 bis maximal 3.000 Personen aus. Auf Grundlage dieser Zahlen wurde im Ministerium vier Jahre nach den Beschlüssen des Bundessozialgerichts erstmals Minister Walter Riester mit der Angelegenheit befasst, da Israel und verschiedene Überlebensorganisationen mit mehreren öffentlichen Nachfragen, gerade auch bei Besuchen von deutschen Vertretern in Israel, den Druck auf die Bundesregierung erhöhten, damit diese endlich im Sinne der ehemaligen Ghettoarbeiter tätig wür-

<sup>36</sup> Ebenda, Folgen der Urteile des BSG vom 18.6.97 (Ghetto-Zeiten), hier: Gespräch beim BMAS vom 7.2.2000.

<sup>37</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194030, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), LVA Rheinprovinz an BMAS, 26.3.2001.

de<sup>38</sup>. Die Rentenabteilung des BMAS präsentierte als Entscheidungsgrundlage vier Vorschläge, deren Erläuterung für den Minister sich allerdings auf reine Kostenberechnungen beschränkte: „Eine ‚große Lösung‘ ist jedoch nach derzeitiger Finanzlage der Rentenversicherung nicht umsetzbar.“<sup>39</sup> Das interne Ansuchen um eine Entscheidung blieb zunächst ohne Erfolg. Einen Monat später wurde die komplizierte Problemlage daher nochmals ausführlich erklärt und vor allem auf die Risiken einer Präcedenzwirkung für andere Opfergruppen hingewiesen, die den Staat sehr teuer zu stehen kommen könne. Gelten sollte eine Regelung daher nur für ehemalige Ghettoinsassen, weil „auch ohne rechtliche Eingliederung ins Deutsche Reich innerhalb des Ghettos die deutsche Staatsmacht die Regeln für das öffentliche Leben faktisch bestimmt hat.“ Warum das für andere Formen von (Zwangs-)Arbeit im besetzten Osteuropa nicht gegolten haben sollte, wurde nicht erläutert<sup>40</sup>. Aber der Vorschlag schien „finanziell überschaubar“ und die Beitragsätze zur Rentenversicherung nicht zu gefährden, was ihn auch politisch opportun machte. Aus diesem Grund handelte es sich um eine „sachlich gute und angemessene Lösung“<sup>41</sup>.

Im Sommer 2001 war die Verwaltung aber noch nicht soweit, beim Bundestag einen Gesetzesentwurf anzuregen, denn die Abstimmung insbesondere mit dem Finanzministerium erwies sich als schwierig. Eine Arbeitsrente fiel zwar ganz explizit nicht in den hergebrachten Bereich der Wiedergutmachung, für den das Bundesministerium der Finanzen federführend verantwortlich war, aber das BMAS war der Ansicht, dass es sich bei einer Rente für Ghettoarbeit nicht um eine Leistung handele, die über die Beiträge der heutigen Angestellten und Arbeiter zu finanzieren sei. Vielmehr sei dies eine Entschädigung, die zwar durch die Rentenversicherung ausgezahlt, aber durch den Bund erstattet werden müsse. Dafür aber war die Zustimmung des Finanzministeriums erforderlich – und von dort wurde „massiver Widerstand“ erwartet<sup>42</sup>. Erste Entwürfe für ein Ghettoerentengesetz, die im Dezember 2001 auch an die Fraktionen des Bundestags weitergeleitet wurden, enthielten trotzdem einen entsprechenden Passus, der eine Erstattung vorsah, denn die „Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“, die nicht nur auf die Beitragszahler der Rentenversicherer abgewälzt werden dürfe<sup>43</sup>.

Diskutiert wurde aber zugleich auch eine Variante ohne Kostenerstattung, die sich nach einer Intervention des Bundesfinanzministeriums im Februar 2002

<sup>38</sup> Ebenda, Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 7. 5. 2001.

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Ebenda, Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 7. 6. 2001.

<sup>41</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194031, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 12. 6. 2001.

<sup>42</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194033, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Internes Schreiben BMAS IV an Minister, 7. 12. 2001.

<sup>43</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Entwurf über ein Ghettoerentengesetz), 13. 12. 2001; ebenda, B 149 / 194032, Internes Schreiben BMAS, 20. 12. 2001.

durchsetzte<sup>44</sup>. Damit zeigte sich einmal mehr, wie sehr Wiedergutmachung aufgrund finanzieller Erwägungen erfolgte. Sowohl für die Ministerien als auch für den Bundestag war es leichter und praktischer, Zahlungen nicht aus dem eigenen Etat zu leisten, sondern dafür die Rentenversicherung aufkommen zu lassen. Anstatt also alle Steuerzahler in die Pflicht zu nehmen, wurde die Aufgabe allein den Beitragszahlern der Sozialversicherung auferlegt. Das politische Kalkül unterstreicht die Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag: Dort herrschte fraktionsübergreifende Einigkeit, wenngleich die CDU-Abgeordnete Claudia Nolte darauf hinwies, dass ein Ausgleich für die Versicherungskassen aus dem Bundeshaushalt wünschenswert sei, da die Wiedergutmachung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstelle<sup>45</sup>.

Um den Parlamentariern vor der Verabschiedung des Gesetzes die komplexe Materie verständlich darzulegen, argumentierte das Arbeitsministerium gegenüber dem Haushaltsausschuss sehr schlicht. Es verwies vor allem auf die Entscheidung des Bundessozialgerichts von 1997, dessen Spruch im Wesentlichen darauf reduziert wurde, „dass allein aus dem zwangsweisen Aufenthalt in einem Ghetto nicht auch auf die Unfreiwilligkeit einer Beschäftigung geschlossen werden dürfe“<sup>46</sup>. Zudem wurden den Ausschussmitgliedern sehr niedrige Zahlen über mögliche Empfänger von Ghettoernten genannt, deren Anzahl das Ministerium auf nur 700 bezifferte – angesichts von rund 70.000 späteren Antragstellern eine erstaunliche Auskunft<sup>47</sup>. Auch vor diesem Hintergrund geringer Kosten war die fraktionsübergreifende Zustimmung des Bundestags eine Woche später bloß eine Formsache.

## Die Umsetzung des ZRBG, 2002 bis 2006

Sehr bald nach der Verabschiedung des Gesetzes zeigte sich, dass nicht nur die Kostenschätzung problembehaftet war. Im Dezember 2002 ging ein erster Brandbrief von David Grinstein von der Organisation der Zwangsarbeiter unter Nazi-herrschaft beim Arbeitsministerium ein<sup>48</sup>. Grinstein schrieb, „dass die Vorschriften [des ZRBG] in vielen Punkten unklar sind und die Versicherungsträger durch restriktive Auslegung der Vorschriften eine tatsächliche Wiedergutmachung von Schäden an der Sozialversicherung der Ghettoarbeiter unmöglich machen.“ Im

<sup>44</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194039, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), BMAS an SPD- und Grüne-Bundestagsfraktion, Februar 2002 (Entwurf).

<sup>45</sup> 14. Deutscher Bundestag, 233. Sitzung am 25. 4. 2002, Protokoll S. 23279 f. Die Rede wurde allerdings nicht gehalten, sondern nur zu Protokoll gegeben.

<sup>46</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194039, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), Sprechzettel für die 102. Sitzung des Haushaltsausschusses am 17. 4. 2002.

<sup>47</sup> Noch im Oktober 2003 waren die Rentenversicherer nicht in der Lage, auch nur eine ungefähre Schätzung über die Gesamtzahl der Antragsteller abzugeben: LVA Rheinprovinz, Az. IV Ausl. 445/03 (gesehen im MAIS NRW), LVA Rheinprovinz an Landesversicherungsamt NRW, 22. 10. 2003.

<sup>48</sup> BMAS-Az. 43754/40, 41, 42, Organisation der Zwangsarbeiter unter Nazi-herrschaft (David Grinstein) an Bundesminister aD. Walter Riestler (von diesem ans BMAS weitergeleitet am 5. 12. 2002), 1. 12. 2002.

ersten halben Jahr der Umsetzung des Gesetzes habe es keinen einzigen anerkannten Fall für ein Ghetto außerhalb der 1939 ans Reich angegliederten Gebiete gegeben. Darüber hinaus sei aufgefallen, dass die einzelnen Versicherungsträger unterschiedliche Maßstäbe hinsichtlich der verschiedenen Vorschriften des Gesetzes anlegten.

Gerade letztere Beobachtung war nicht von der Hand zu weisen und entwickelte sich zu einem Kernproblem der ZRBG-Praxis, obwohl sich die Landesversicherungsanstalten intern früh auf gemeinsame Richtlinien geeinigt hatten<sup>49</sup>. Kaum weniger Kritik zog die Interpretation historischer Fakten nach sich. Die Bedingungen in den über 1150 Ghettos im nationalsozialistisch besetzten Osteuropa waren keinesfalls so einheitlich, wie die Rentenversicherer es in ihren Arbeitsanweisungen für die Sachbearbeiter schilderten; sie waren zunächst von nur etwas mehr als über 400 Ghettos ausgegangen und hatten für deren Analyse bloß wenige Bücher ausgewertet, aber auf Expertisen von Historikern verzichtet<sup>50</sup>. Anträge wurden oft alleine deshalb zurückgewiesen, weil die Angaben der Überlebenden keine Entsprechung in den Unterlagen der Versicherung hatten und dort beispielsweise das genannte Ghetto nicht bekannt war. Zweifel auch des Arbeitsministeriums, ob denn eine sachgemäße Behandlung der Einzelfälle gewährleistet sei, wiesen die Rentenversicherer allerdings zurück<sup>51</sup>. Das Ministerium war andererseits aber auch nicht an einer Klarstellung des Gesetzes interessiert und wies lediglich darauf hin, dass „kein Rechtssatz um seiner selbst erlassen wird“, weshalb „eine Auslegung, die nicht nach dem Zweck des Gesetzes fragt, [...] unvollständig“ sei<sup>52</sup>. Die momentane Auslegung durch die Rentenversicherer würden die Gerichte überprüfen – und dabei sei von einer Bestätigung auszugehen. Kurz: Es bestand kein Grund, etwas zu ändern.

Nicht immer war das zum Nachteil der Antragsteller. Im Herbst 2003 debattierten die regionalen Rentenversicherungsträger, ob das ZRBG wie bisher als eine Pflicht- oder aber als eine Ermessensleistung zu sehen sei. Im letzteren Fall hätte sich die auszuzahlende Summe um ca. zwei Drittel verringert – ein konkretes Beispiel nannte den Unterschied zwischen 151 und 53 Euro monatlicher Rente. Während in dieser Streitfrage die Mehrheit der Rentenversicherer und z. B. auch die LVA Hamburg, die für die Überlebenden in den USA zuständig war, der Meinung war, es handle sich um eine Pflichtleistung, insistierte die LVA Rheinprovinz trotz gegenteiliger Ansichten des Bundesarbeitsministeriums auf ihrer Interpretation als Ermessensleistung – explizit unter Verweis auf die „finanziellen Auswirkungen“<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Vgl. Platt, *Bezweifelte Erinnerung*, S. 59–62, und Lehnstaedt, *Geschichte und Gesetzesauslegung*, S. 93–97.

<sup>50</sup> Vgl. Lehnstaedt, *Geschichte und Gesetzesauslegung*, Dokument Nr. 4, S. 134–163: Arbeitsanweisungen der Deutschen Rentenversicherung zu ZRBG-Fällen, September 2002; zum Kontext ebenda, S. 29–57.

<sup>51</sup> Exemplarisch: BMAS-Az. 43754/40, 41, 42, VDR an BMAS, 30.1.2003, als Antwort auf ein Schreiben mit dem Zeichen IVb1-43/2344 des BMAS.

<sup>52</sup> BMAS-Az. 46754/12, BMAS an VDR, BfA und Bundesknappschaft, 12.5.2003.

<sup>53</sup> LVA-Rheinprovinz, Az. IV Ausl. 445/03 (gesehen im MAIS NRW), LVA Rheinprovinz an Landesversicherungsamt NRW, 1.9.2003.

Aber auch das Landesversicherungsamt Nordrhein-Westfalen war nicht gewillt, dieser Deutung zu folgen und auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinzuwirken, zumal die bisherige Praxis vor den Gerichten Bestand hatte<sup>54</sup>.

Die Kritik an den Rentenversicherern nahm indes nicht ab. Anfang 2004 regte mit dem Arbeitsministerium in Nordrhein-Westfalen, das immerhin Aufsichtsbehörde der für Israel zuständigen Rentenversicherung Rheinland war, eine erste Behörde ein geändertes Antragsverfahren an, und wies deutlich auf die praktischen Probleme des ZRBG hin. Es schlug Pauschallösungen vor, bei denen etwa das einfache Vorliegen einer Arbeit ohne Zwang ausreichen sollte, um eine Rente zu bewilligen – ohne dass eine entlohnte Beschäftigung extra geprüft werden müsste. Erstmals war hier auch eine Argumentation zu finden, die die historischen Bedingungen in den Ghettos ins Spiel brachte: Den „tatsächlichen Bezug von Verpflegung, Sachgütern etc. in einem die Versicherungspflicht begründenden Umfang zur Voraussetzung zu machen, erscheint mir angesichts der unvergleichlichen Lebensverhältnisse als wenig sinnvoll und für die Betroffenen als belastend“<sup>55</sup>.

Diesem Vorschlag wollte sich Berlin jedoch auch nach fast einjähriger Bedenkzeit nicht anschließen. Der Bundestag sei mit seinem Gesetz bereits an die Grenzen dessen gegangen, was noch im Rahmen der Rentenversicherung vertretbar sei. Den Überlebenden weiter entgegen zu kommen, würde „Fiktionsregelungen“ schaffen und „der gesetzlichen Rentenversicherung Aufgaben zuweisen, die keinerlei Bezug mehr zur Versichertengemeinschaft haben“<sup>56</sup>. Ähnlich äußerten sich die Rentenversicherer, die Mitte 2005 von der deutsch-israelischen Parlamentariergruppe des Bundestags eingeladen wurden, um über die Umsetzung des ZRBG zu berichten. Nach außen hin bestritten sie Probleme und postulierten eine Offenheit gegenüber Informationen etwa von Historikern, die in der Praxis freilich nicht gegeben war<sup>57</sup>.

Versicherer und Ministerium beriefen sich bei dieser Haltung stets auf eine Überprüfung, der die Rentenversicherung Rheinland unterzogen worden war, und deren Abschlussbericht Anfang 2005 dem Bundestagsausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherheit vorgelegen hatte. Ausgehend von einer Dienstaufsichtsbeschwerde der Berliner Rechtsanwältin und Opfervertreterin Simona Repenhagen hatte das Arbeits- und Sozialministerium Nordrhein-Westfalen knapp hundert Einzelfälle überprüft – allerdings unter Rückgriff nur auf Material der Rentenversicherer – und deren Auslegung bestätigt<sup>58</sup>. Immerhin hatte man in der Ministerialverwaltung in Nordrhein-Westfalen angesichts der Überprüfung be-

<sup>54</sup> MAIS NRW, Az. I-3754.19, Landesversicherungsamt NRW an LVA Rheinprovinz, 26. 3. 2004.

<sup>55</sup> BMAS-Az. 43754/25, MAIS NRW an BMAS, 1. 10. 2004.

<sup>56</sup> Ebenda, BMAS an MAIS NRW, 24. 11. 2004, ohne Az.

<sup>57</sup> BMAS-Az. 43754/61, 67, 68, Protokoll eines Treffens der Deutsch-Israelischen Parlamentariergruppe zum ZRBG, am 30. 6. 2005 (nach Tonband).

<sup>58</sup> Deutscher Bundestag, GS-Ausschussdrucksache 0825, 28. 2. 2005, abgedruckt in: Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung, Dokument Nr. 6, S. 178–196. Zum Kontext vgl. ebenda, S. 22f. Siehe auch LVA Rheinprovinz an Landesversicherungsamt NRW, 23. 6. 2004 (gesehen im MAIS NRW).

reits im September 2004 erkannt, dass die momentane Praxis bei den Überlebenden zu einer „erheblichen Betroffenheit“ führte und schlug deshalb vor, „nach Lösungsmöglichkeiten – ggf. auch im Wege einer Rechtsänderung“ – zu suchen, um „weitere Irritationen“ zu vermeiden. Sinnvoll erschienen dafür insbesondere Pauschallösungen<sup>59</sup>.

Dennoch attestierte sich die Verwaltung selbst ein tadelloses Verhalten im Rahmen der Gesetznormen und –intentionen. Damit gab sich der Bundestag zufrieden, aber die Kritik an den Ghettoernten von Seiten der Opferverbände und zugleich der außenpolitische Druck wuchsen trotzdem. Besonders im Fokus stand das unterschiedliche Vorgehen der regionalen Rentenversicherungen. Das BMAS bezifferte die Bewilligungsquote der DRV Nord – und damit für Überlebende in den USA – im Januar 2006 auf 12,5 Prozent, während die Rate für Opfer in Israel lediglich 3,9 Prozent erreichte. Unabhängig davon war das Ministerium der Ansicht, dass selbst eine einheitliche Quote „verständlicherweise [!] bei weitem nicht zu einer Akzeptanz durch den betroffenen Personenkreis führen“ würde<sup>60</sup>. Die ZRBG-Auslegung habe „seit geraumer Zeit zu Verstimmungen insbesondere in Israel und den USA geführt“<sup>61</sup>.

Bei Konsultationen in Jerusalem hatte Außenminister Frank-Walter Steinmeier seinen Verhandlungspartnern in der israelischen Regierung deshalb Nachbesserungen versprochen und sogar weitere gesetzgeberische Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Das Arbeitsministerium sah diese Zusagen sehr kritisch und wies erneut darauf hin, dass mit einer großzügigeren Auslegung von Begriffen wie Ghetto, Entgelt oder Freiwilligkeit der Bezug zum deutschen Rentensystem verloren ginge. Außerdem war inzwischen die Gesamtzahl der ZRBG-Anträge auf rund 70.000 gestiegen, während zugleich die durchschnittliche monatliche Rente – die allerdings bislang nur in gut sieben Prozent aller Fälle gezahlt wurde – rund 250 Euro betrug. Schon das übertraf die ursprünglichen Schätzungen vor der Verabschiedung des Gesetzes und führte mit aller Deutlichkeit mögliche finanzielle Folgen vor Augen. Eine Zufriedenheit auf Seiten der Opfer sei wohl erst mit einer Bewilligungsquote von 90 Prozent zu erreichen, was immense Kosten nach sich zöge: „jährliche Aufwendungen von rd. 270 Mio. Euro mit abnehmender Tendenz, bei Nachzahlungen für die Zeit ab 1. Juli 1997 einmalig rd. 2,5 Mrd. Euro“<sup>62</sup>.

Angesichts leerer Rentenkassen beschloss das Bundesarbeitsministerium, auf Zeit zu spielen. Konzeptionelle Überlegungen, wie man des Problems Herr werden könne, liefen immer wieder darauf hinaus, auf eine Umsetzung innerhalb des Rentensystems zu verzichten. Bei einer solchen Regelung wäre das Bundesfinanzministerium für die Bezahlung zuständig gewesen. Da dort die hohe Staatsverschuldung drückte, wurden die Aussichten auf eine derartige Lösung als eher gering angesehen, zumal immer eine Präcedenzwirkung für andere Opferkreise – also weitere Kosten – zu befürchten waren. Scharfsinnig wies das Arbeitsministe-

<sup>59</sup> MAIS NRW, Az. V 2–3754.19, Entwurf des MAIS NRW, September 2004.

<sup>60</sup> BMAS-Az. IVb1–43754/69, Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 25. 1. 2006.

<sup>61</sup> BMAS-Az. IVb1–43754/72, Internes Schreiben BMAS an die Staatssekretäre, 24. 2. 2006.

<sup>62</sup> Ebenda.

rium in seinen Überlegungen auch darauf hin, dass damit letztendlich „Personen, die sich in einem Ghetto aufgehalten haben, in der Summe aller Entschädigungsleistungen höhere Entschädigungen erhalten [würden], als Personen, die sich in einem Konzentrations- oder Arbeitslager aufgehalten haben“<sup>63</sup>.

Ein anderer Ansatz, der eine großzügigere Interpretation des ZRBG durch die Rentenversicherer ins Auge fasste, gefiel dem Ministerium ebenfalls nicht: Einzig eine eidesstattliche Versicherung der Überlebenden zur Entscheidungsgrundlage für eine Rente zu machen, unabhängig von der Würdigung der Gesamtumstände, war nach Ansicht des Ministeriums juristisch fragwürdig<sup>64</sup>. Zugleich ignorierte es aber die Tatsache, dass die Rentenversicherer vermeintlich widersprüchliche Angaben in den Ghettorentenverfahren regelmäßig gegen die Antragsteller auslegten, obwohl sie mehrfach zugesagt hatten, dies nicht zu tun<sup>65</sup>. Das bedeutete, dass Angaben neueren Datums mit den Informationen z. B. in den Entschädigungsverfahren der 1950er Jahre verglichen und fast immer die älteren Einlassungen als glaubwürdiger bezeichnet wurden – indirekt unterstellten Gerichte und Rentenversicherer nicht selten, die Überlebenden würden ihre Aussage nun den Gesetzesanforderungen anpassen, um einen finanziellen Vorteil zu erlangen<sup>66</sup>. Das Bundesarbeitsministerium wollte den Lösungsansatz mit einer alleine ausreichenden eidesstattlichen Versicherung dennoch nicht weiter verfolgen<sup>67</sup>.

Auch einen Vorschlag des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen, das als Berufungsinstanz für die Rentenfälle der DRV Rheinland zuständig war, wies das BMAS zurück. Die zahlreichen anhängigen Klagen gegen die abgelehnten Bescheide der Versicherung hatten den Sozialrichter Jan-Robert von Renesse und den Präsidenten des Gerichts, Jürgen Brand, Anfang 2007 zu einer Eingabe veranlasst, in der sie eine Vergleichslösung vorschlugen. Ihre Idee war eine Einmalzahlung von 5.000 Euro sowie eine pauschale Rente in Höhe von 100 Euro pro Monat für alle Überlebenden, die glaubhaft darlegen könnten, in einem Ghetto gearbeitet zu haben; eine Prüfung der Freiwilligkeit und des Entgelts, also der beiden

<sup>63</sup> BMAS-Az. 43754/71-76, 79, Überlegungen zu einem Konzept für Entschädigungsrenten aus Beschäftigungen in einem Ghetto, o.D. [ca. Mitte April 2006].

<sup>64</sup> Ebenda, Novellierung des ZRBG. Eidesstattliche Versicherung als Instrument für eine deutlich erhöhte Bewilligungsquote, Konzept, 21.4.2006; ebenda, Darstellung und fachliche Wertung eines novellierten ZRBG im Verhältnis zur aktuellen Rechtslage, Konzept, 24.4.2006.

<sup>65</sup> BArch Koblenz, B 149 / 194038, unpaginiert (gesehen im BMAS im Dezember 2011), LVA Hamburg an BMAS, 16.3.2001; ebenda, Sitzung der Ad-hoc-Projektgruppe „Ghetto-Gesetz“ am 27. und 28.5.2002 in Frankfurt a.M.

<sup>66</sup> Dies ist das Thema der Monographie von Platt, *Bezweifelte Erinnerung. Selbst vor den Sozialgerichten wurden die angeblichen Widersprüche zwischen früheren und späteren Angaben oft als „angepasster Vortrag“ bezeichnet, die Überlebenden also mindestens indirekt der Lüge beschuldigt*. Vgl. Stephan Lehnstaedt/Bastian Stemmer, *Der „angepasste Vortrag“*. Zugleich eine Analyse der Behandlung jüdischer Kläger vor deutschen Sozialgerichten aus juristischer und historischer Perspektive, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 28 (2010), S.57-74.

<sup>67</sup> BMAS-Az. 43754/71-76, 79, Internes Schreiben BMAS, IVb1 an IVa1, 27.4.2006.

Kriterien, deren Definition so große Schwierigkeiten bereitete, sollte jedoch unterbleiben.

Aber die Anregung aus der Praxis fand kein Gehör, die Rentenversicherer lehnten sie mit teils fragwürdigen Argumenten ab. Die DRV Rheinland war unter anderem der Meinung, dass die große Anzahl der Antragsteller von ihr personell „kaum zu bewältigen wäre“ – was außer acht ließ, dass alle diese Überlebenden bereits vorher einen abschlägig beschiedenen Antrag gestellt hatten, der ebenfalls bearbeitet worden war<sup>68</sup>; die Akten hatten durchschnittlich 121 Blatt, im Klagefall kamen nochmals 56 dazu<sup>69</sup>. Auch Renesses Hinweis, die von ihm in Israel durchgeführten persönlichen Anhörungen hätten überwiegend Urteile zugunsten der Kläger zur Folge und würden deshalb eine andere Sichtweise auf das ZRBG nahelegen, wollte die Pensionskasse nicht gelten lassen. Sie hatte gegen alle entsprechenden Urteile Revision eingelegt und wollte überhaupt nur dann über Renesses Vorschlag nachdenken, wenn aufgrund einer geänderten Rechtsauslegung „zeitaufwändige Tatsachenfeststellungen notwendig würden [...], deren Ausgang für beide Seiten ungewiss ist“<sup>70</sup>. Das bedeutete nichts anderes, als ein Beharren auf dem eigenen, pauschalen und schnellen Vorgehen, das auch finanziell die gewünschten Resultate lieferte. In diesem Sinne notierte das Bundesarbeitsministerium, dass der Vorschlag „insbesondere nicht unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit“ sinnvoll sei – schließlich fanden die Verwaltungsentscheidungen bis dato in den allermeisten Fällen eine Bestätigung vor Gericht<sup>71</sup>, bezeichnenderweise auch und gerade vor dem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen.

In der Begründung nicht ganz so explizit, aber in der Sache ähnlich hart, wurde 2007 auch eine Initiative von Grünen und Linken im Bundestag abgelehnt, die eine Pauschalrente von 150 Euro vorsah. Die beiden Oppositionsparteien hatten sich vorab von der Regierung über das ZRBG informieren lassen und waren zu einer sehr kritischen Einschätzung des Verwaltungshandelns gekommen<sup>72</sup>. Frühere Anfragen zu den Ghettorenten hatten zwar ebenfalls gezeigt, dass nur die wenigsten Überlebenden Geld bekamen, blieben aber ansonsten folgenlos. Noch 2006 hatte die Bundesregierung diese Tatsache mit „der Unkenntnis der Antragsteller über die komplizierte und auf den ersten Blick schwer verständliche Rechtslage“ begründet<sup>73</sup> und diese damit mindestens indirekt für die geringen Bewilligungsquoten verantwortlich gemacht.

<sup>68</sup> DRV Rheinland an MAIS NRW, 1. 8. 2007 (gesehen im MAIS NRW; dortiges Az. I – 3754.19).

<sup>69</sup> Anlage zum Schreiben der DRV Rheinland ans Landesversicherungsamt NRW, 30. 1. 2009 (gesehen im MAIS NRW).

<sup>70</sup> DRV Rheinland an MAIS NRW, 1. 8. 2007 (gesehen im MAIS NRW; dortiges Az. I – 3754.19).

<sup>71</sup> Stellungnahme des BMAS betreffend eine ZRBG-Vergleichslösung, 16. 7. 2007, abgedruckt in: Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung, Dokument Nr. 9, S. 234f. Zum Kontext vgl. ebenda, S. 26f.

<sup>72</sup> 16. Deutscher Bundestag, 127. Sitzung am 16. 11. 1007, Protokoll S. 13399–13401. Vgl. Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung, S. 23–25.

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1955, 26. 6. 2006, S. 3.



**Nachbesserungen einer fragwürdigen Praxis, 2007 bis 2009**

Ende 2006 hatte sich der 4. Senat des Bundessozialgerichts mit dem ZRBG beschäftigt und in seinem Urteil eine großzügige Auslegung vorgenommen<sup>74</sup>. Unter anderem sahen die Bundesrichter im Gesetz eine Regelung für alle Verfolgten, die sich in einem Ghetto aufgehalten hatten, und nicht nur für einen kleinen Kreis, der eine tatsächlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachweisen konnte; zudem sollten historische Bedingungen bei der Urteilsfindung stärker beachtet werden. Nachdem allerdings der 5. und 13. Senat des Gerichts in ihren Interpretationen wesentlich restriktiver urteilten, waren die Rentenversicherer – wie auch die meisten Sozialrichter der unteren Instanzen – nicht willens, die Auslegung des 4. Senats aufzugreifen und wollten ihr nicht folgen<sup>75</sup>. Dies fand keinen Widerspruch der zuständigen Aufsichtsbehörden.

Allerdings hatte die Bundesregierung Anfang 2006 gegenüber Israel eine Zusage gegeben, bei den Ghettorenten die Leistungen für die Holocaust-Überlebenden zu verbessern. Immer dringlichere Nachfragen, dieses Versprechen einzuhalten, brachten nach eineinhalb Jahren Wartezeit eine gewisse Bewegung in die verfahrenre Situation. Im Sommer 2007 kamen Arbeits- und Finanzministerium zusammen, um über eine Anerkennungsleistung zu verhandeln<sup>76</sup>. Geplant war, Ghettoinsassen, denen keine Rente bewilligt worden war, eine Einmalzahlung zukommen zu lassen, mit der lediglich die Tatsache „anerkannt“ werden sollte, dass sie im Ghetto gearbeitet hatten. Erste Entwürfe des Finanzministeriums sahen dafür eine Summe von 1.200 Euro vor<sup>77</sup>, die wenig später auf 2.000 Euro erhöht wurde; man ging von rund 50.000 Antragstellern aus<sup>78</sup>. Gleichzeitig bezweifelte das BMAS stark, damit den Erwartungen zu entsprechen. Um sich nicht den Unmut der Kollegen des Finanzressorts zuzuziehen, wollte das Arbeitsministerium in der entsprechenden Kabinettsitzung der Regelung zustimmen – die ohne Beteiligung des Bundestags nur durch die Regierung in Kraft gesetzt wurde. Der für den Minister Franz Müntefering vorbereitete Sprechzettel für die Sitzung enthielt deutliche Worte: „Es bleibt abzuwarten, ob mit dieser Einmalzahlung von 2000 Euro eine Befriedung [!] der Situation erreicht werden kann. [...] Auch wenn in diesem Zusammenhang nicht von Wiedergutmachung gesprochen werden kann, wird doch das Bemühen sichtbar, für die Arbeit im Ghetto, die nur in Anführungszeichen ‚freiwillig‘ genannt werden kann, eine Anerkennung zu gewährleisten.“<sup>79</sup>

<sup>74</sup> B 4 R 29/06 vom 14.12.2006, abgedruckt in: Lehnstaedt, Geschichte und Gesetzesauslegung, Dokument Nr. 7, S. 197–226.

<sup>75</sup> DRV Rheinland an Landesversicherungsamt NRW, 26.6.2007; dortiges Az. I – 3754.19 (gesehen im MAIS NRW).

<sup>76</sup> Vgl. zum parlamentarischen Prozess Platt, Bezweifelte Erinnerung, S. 90–94.

<sup>77</sup> BMAS-Az. 43754-Vormappe 9, BMAS an BMF, 28.8.2007.

<sup>78</sup> Ebenda, Stellungnahme des BMAS zur Anerkennungsrichtlinie/Kabinettsvorlage des BMF, 31.8.2007.

<sup>79</sup> Ebenda, Sprechzettel des BMAS für den Minister Franz Müntefering für die Kabinettsitzung am 19.9.2007.

Freilich empfahlen die Beamten ihrem Chef auch, von diesem Sprechzettel möglichst keinen Gebrauch zu machen. Offenkundig war ihnen die beinahe schizophrene Situation bewusst, in der eine Rentenregelung, die nach Argumentation der Bundesregierung vollkommen im Sinne des Gesetzgebers umgesetzt wurde, eine zusätzliche Zahlung erforderlich machte, diesmal allerdings als Wiedergutmachung – denn diese war traditionell beim Finanzministerium angesiedelt. Fraglich war, was denn eigentlich anerkannt werden sollte: Die Haftzeit war durch das Bundesentschädigungsgesetz längst berücksichtigt; für Zwangsarbeit gab es die Stiftung „Erinnerung – Verantwortung – Zukunft“, und für sonstige Arbeit aus eigenem Willensentschluss gab es Renten. Eine Regelungslücke konnte eigentlich nicht existieren.

Gemäß dieser Sichtweise, die keine Korrektur der ZRBG-Praxis vorsah, war es dem BMAS im Juni 2008 auch möglich, den beiden israelischen Ministern Amir Peretz und Itshak Cohen zu antworten, die bereits im Dezember 2005 schriftlich ihre Bedenken wegen der Ghettorenten geäußert hatten. Sie waren in der Zwischenzeit mehrfach getröstet worden. Nun informierte man die Israelis, dass keine weiteren Schritte geplant seien, zumal die Anerkennungsrichtlinie eine Lösung außerhalb des Rentenrechts darstelle<sup>80</sup>.

Auf Bundesebene bestand also auch 2008 keine Absicht, gesetzgeberisch tätig zu werden, obwohl die von den Versicherern präsentierten Zahlen immer deutlicher zeigten, wie wenige Renten überhaupt gezahlt wurden. Nachdem die Verwaltung alle Anträge bearbeitet hatte, ergab sich im September 2008 folgende Statistik<sup>81</sup>:

	Erst- anträge	Bewilli- gungen	in Prozent	Ablehnun- gen	Erledi- gungen	Rechts- mittel	offene Verfahren
DRV Bund	7627	539	7,07	7098	7637	ca. 1400	ca. 70
Knappschaft	82	11	13,41	71	82	13	13
Rheinland	30716	1531	4,98	29103	30634	8328	2744
Bayern Süd	751	26	3,46	723	749	ca 464	417
Rheinland- Pfalz	470	131	27,87	339	470	350	95
Mittel- deutschland	7210	39	0,54	7171	7210	60	0
Nord	24380	ca. 3900	15,99	ca. 20384	24300	11450	1230
Summe	71236	ca. 6177	8,67	ca. 64889	71082	ca. 22065	4569

Eine Initiative, dieses Bild zu korrigieren, ging erneut vom Arbeits- und Sozialministerium Nordrhein-Westfalen aus, das immerhin Rechtsaufsicht für die DRV

<sup>80</sup> BMAS-Az. IVb1-43754/68, 69, Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 19.6.2008.

<sup>81</sup> BMAS-Az. 43754/93-96, Erhebungen der DRV Bund vom 26.9.2008 – Zahlen zum ZRBG. Abweichungen in den Summen sind der mangelhaften Datenerhebung der Rentenversicherer geschuldet. DRV Nord: Teilweise Schätzung anhand von Zahlen von Juni 2007.

Rheinland war, die wiederum mit den meisten Anträgen zugleich für eine unterdurchschnittliche Bewilligungsquote verantwortlich war. Angesichts der Kritik von Presse und Überlebendenorganisationen einerseits und andererseits mangelnden Handlungsmöglichkeiten von Seiten des Ministeriums, weil die Praxis der Versicherung formalrechtlich nicht zu beanstanden war, regte Nordrhein-Westfalen einmal mehr legislative Maßnahmen an<sup>82</sup>. In der Argumentation berief sich das Ministerium auf die uneinheitliche Praxis der verschiedenen Rentenversicherungen, aber auch auf Anregungen aus einer Tagung, die das Institut für Zeitgeschichte im April 2008 in München veranstaltet hatte<sup>83</sup>. Dort hatten Historiker vor rund 80 mit dem ZRBG befassten Juristen vorgetragen und auf die großen Diskrepanzen zwischen Ghettoleben und seiner Erfassung durch Begriffe des Rentenrechts hingewiesen. Das Landesministerium wollte deshalb die Anforderungen für eine Rente mehr an der damaligen Arbeitswirklichkeit orientieren und schlug Änderungen in den Definitionen von Freiwilligkeit und Entgelt vor<sup>84</sup>.

Vorbild dafür war das erwähnte Urteil des 4. Senats des Bundessozialgerichts, das eine Minderheitsmeinung geblieben war. In einer Besprechung mit Vertretern des Landessozialgerichts NRW, die explizit ohne Vertreter und sogar ohne Nachricht an die DRV Rheinland geführt wurde, diskutierte man den Vorschlag für die Bundesregierung, wobei die Richter darauf hinwiesen, dass die geplante Änderung einen Anstieg der Bewilligungsquote von 10 auf 85 Prozent zu Folge haben würde. Angesichts weiterer rechtlicher Unwägbarkeiten plädierte das Landessozialgericht nochmals für den abgelehnten Vergleichsvorschlag von Renesse und Brand, was auch auf Wohlwollen der Ministerialbeamten stieß<sup>85</sup>. Letztere gingen zwar davon aus, „dass das BMAS ohnehin keine Änderungen vornehmen wird“, wollten sich aber auch „nicht nachsagen lassen, untätig gewesen zu sein“<sup>86</sup>.

Diese Einschätzung trog nicht: Das BMAS war weder willens noch in der Lage, von der offiziellen Linie der Bundesregierung abzuweichen. So äußerte man zwar für die „Absicht, den Menschen zu helfen, [...] volles Verständnis“, aber der Gesetzgeber sei bereits 2002 „an die Grenzen dessen gegangen, was in der gesetzlichen Rentenversicherung möglich ist. Die Bundesregierung hat deshalb mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass eine Novellierung des ZRBG nicht vorgesehen

<sup>82</sup> BMAS-Az. 43754/93-96, MAIS NRW an BMAS, 15.9.2008, MAIS-NRW, Az. IV B 3-3754.19.

<sup>83</sup> Tagungsbericht „Ghettorenten“ und historische Forschung. 09.04.2008-10.04.2009, München, in: H-Soz-u-Kult, 27.05.2008, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=2117>>; vgl. auch Zarusky (Hrsg.), Ghettorenten.

<sup>84</sup> Eine „freiwillige Beschäftigung liegt dann vor, wenn die Ablehnung der Beschäftigung ohne unmittelbare Gefahr für Leib und Leben möglich war“; „Entgelt aus einer Beschäftigung liegt vor, wenn Geld- oder Sachleistungen bezahlt worden sind, die über das ansonsten übliche Maß einer Verpflegung im Ghetto für den eigenen Bedarf hinausgegangen sind“. BMAS-Az. 43754/93-96, MAIS NRW an BMAS, 15.9.2008, Az.: IV B 3-3754.19. Siehe auch den Aktenvermerk des MAIS, 15.5.2008, V B 1-3754.19.

<sup>85</sup> Vermerk über eine Besprechung mit Richtern des LSG NRW, in: MAIS NRW, 19.5.2008, Az. IV B 3, Vertraulich.

<sup>86</sup> MAIS NRW, Interne E-Mail von Marc Graef an Heinz-Peter Klein, Betreff „ZRBG und mehr“, 3.7.2008.

ist und eine Lösung außerhalb des ZRBG gesucht werde.<sup>87</sup> Damit wollte sich Nordrhein-Westfalen nicht zufrieden geben. Das dortige Arbeitsministerium veranlasste eine erneute aufsichtsrechtliche Prüfung der DRV Rheinland. Aber auch diese Kontrolle erbrachte keine formalen Beanstandungen, da sich die Auslegung im Rahmen der Vorgaben durch die Deutsche Rentenversicherung Bund bewegte. Angesichts des erhöhten Drucks sagte die DRV Rheinland immerhin zu, bei Sozialgerichtsentscheidungen in erster und zweiter Instanz von erneuten Rechtsmitteln abzusehen – jedenfalls soweit dies „bei weitestgehender Auslegung des ZRBG und der vorhandenen Auslegungsgrundsätze möglich“ sei<sup>88</sup>.

Tatsächlich hatte die DRV Rheinland wenig Grund, ihr Vorgehen zu ändern, denn das Sozialgericht Düsseldorf und das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen bestätigten beinahe immer ihre Bescheide. Inzwischen ist relativ umfassend belegt, dass das dortige selbstreferentielle System kaum für Kritik und Anregungen von außen und von innen – wie z. B. durch die von Jan-Robert von Renesse verfolgten Ermittlungsansätze mit der Anhörung von Antragstellern in Israel und der Beiziehung historischer Fachgutachter – zugänglich war<sup>89</sup>. Der Präsident des Sozialgerichts bat etwa die nächsthöhere Instanz darum, keine Rückverweisungen mehr vorzunehmen, da diese „zu einer breiten Diskussion“ führen und außerdem eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeuten würden<sup>90</sup>. Eine Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis – und mithin ihrer eigenen Spruchpraxis – wollten die Sozialrichter in Nordrhein-Westfalen keinesfalls herbeiführen.

Auf diese Tatsache wies die DRV Rheinland das Landesarbeits- und Sozialministerium immer wieder hin. Sie konnte gegenüber dem Ministerium sogar belegen, wie die davon abweichenden Beschlüsse Renesses intern im Landessozialgericht hintertrieben wurden. Beispielsweise erhielt sie Ende Januar einen Anruf vom stellvertretenden Gerichtspräsidenten Löns, der „in nicht offizieller Weise einige Erläuterungen“ gab und sich „gesprächsbereit“ zeigte. Renesse hatte der Rentenversicherung mit seiner umfassenden Einzelfallermittlung viel Arbeit gemacht und vor allem deutlich gezeigt, wie das ZRBG auch hätte ausgelegt werden können: ohne die Kläger systemisch und systematisch zu benachteiligen. Laut einer internen Mail der Rentenversicherung hatte Löns allerdings „signalisiert“, dass Renesses Beschlüsse auf einen entsprechenden Antrag der DRV aufgehoben werden würden<sup>91</sup>. Das Ministerium wiederum war vor allem daran interessiert, schlechte Publicity zu vermeiden und die Umsetzung des ZRBG möglichst geräuschlos zu regulieren. Deshalb telefonierte man mit Löns und vereinbarte, „die Angelegenheit informell ohne Beteiligung des Berichterstatters [gemeint ist von

<sup>87</sup> BMAS-Az. 43754/93–96, BMAS an Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, 21. 10. 2008.

<sup>88</sup> BMAS-Az. 43754/93–96, MAIS NRW an BMAS, 12. 3. 2009, MAIS NRW, Az. IV B 3–3754.19.

<sup>89</sup> Vgl. Lehnstaedt, *Geschichte und Gesetzesauslegung*, S. 89f. u. S. 99–104; Platt, *Bezweifelte Erinnerung*, S. 74–90.

<sup>90</sup> SG Düsseldorf an LSG NRW, 23. 7. 2008, Az. D 283–21 (gesehen im MAIS NRW).

<sup>91</sup> Interne Mail der DRV Rheinland, Bernward Schulz an Annegret Kruse, 26. 1. 2009, Betreff: „Beschlüsse des Dr. von Renesse zur Archivierung und zum Ordnungsgeld“, weitergeleitet von Wolfgang Gerhard an Heinz-Peter Klein, in: MAIS NRW, 29. 1. 2009.

Renesse] bzw. eines Vertreters der DRV Rheinland zu erörtern. Ziel der Erörterung soll die Auslotung von Lösungsmöglichkeiten sein.<sup>92</sup>

Doch Anfang 2009 konnte sich nicht einmal das Bundesministerium dem weiter wachsenden öffentlichen und außenpolitischen Druck noch länger entziehen. Zunächst intern plädierte das zuständige Referat dafür, eine Arbeitsgruppe mit Angehörigen von Ministerium und Versicherungen sowie israelischen Fachleuten und Vertretern der Conference on Jewish Material Claims against Germany (Claims Conference, JCC) einzurichten – offiziell mit der Absicht, eine einheitlichere Umsetzung des ZRBG zu erreichen. Dabei müsse einerseits der Eindruck vermieden werden, der Bund wolle den selbstverwalteten Versicherern Kompetenzen entziehen, andererseits aber „die nachdrückliche politische Erwartung des BMAS an die Träger deutlich werden, nicht nur – wie schon bisher – zu gemeinsamen Auslegungsrichtlinien zu kommen, sondern auch in Anwendung der Richtlinien zu möglichst einheitlichen Anerkennungsquoten, die sich an den bei der Anwendung des ZRBG ‚großzügigeren‘ RV-Trägern orientieren“<sup>93</sup>.

Deutlicher konnten Ministerialbeamte kaum formulieren, dass die Ghettorenten-Praxis nicht ihren Erwartungen entsprach. Das geplante Gremium sollte das Handeln der Rentenversicherer überprüfen und angesichts der Novellierungsvorschläge aus Nordrhein-Westfalen zudem klären, ob tatsächlich eine Änderung des ZRBG notwendig sei. Widerstand dagegen regte sich einmal mehr von Seiten des Bundesfinanzministeriums, das Präcedenzwirkungen und damit einhergehende finanzielle Belastungen ebenso fürchtete wie eine Revision der stillschweigenden Übereinkunft, die Ghettorenten als Erfolg zu deklarieren, der keiner Nachbesserung bedürfe. Nach sieben Jahren ZRBG und eineinhalb Jahren Anerkennungsrichtlinie, die „eine gewisse Befriedung der unterschiedlichen Gruppen“ bewirkt habe, sei die Idee daher „unglücklich“; das BMAS solle überprüfen, ob diese Maßnahme „wirklich angezeigt“ sei<sup>94</sup>. Auch diese Wortwahl war eindeutig, und um dem Argument besondere Nachhaltigkeit zu verleihen, wurde das entsprechende Schreiben zudem durch Minister Peer Steinbrück selbst unterzeichnet.

Die Rentenversicherer sahen ebenfalls keine Notwendigkeit für eine Kontrolle ihres Handels und zeigten sich überrascht, dass das Bundesarbeitsministerium „entgegen sonst herrschender Meinung“ die Ansicht vertrete, ursächlich für die große Ablehnungsquote sei die Verwaltungspraxis und nicht das Gesetz selbst. Gleichzeitig musste die DRV Rheinland aber einräumen, tatsächlich durchaus restriktiver zu entscheiden, als ihre Kollegen in Hamburg: Das MAIS Nordrhein-Westfalen hatte wegen der häufig kritisierten unterschiedlichen Auslegungspraxis der regionalen Träger der DRV Rheinland 14 Fälle des Sozialgerichts Hamburg vorgelegt, die dort zugunsten der Kläger entschieden worden waren. Die Rentenversicherung konstatierte daraufhin „etwas andere Maßstäbe bei der Bewertung

<sup>92</sup> Aktenvermerk MAIS NRW, 29. 1. 2009, ohne Az.

<sup>93</sup> BMAS-Az. IVb 1-43754/103, Internes Schreiben des BMAS an den Minister, 9. 4. 2009.

<sup>94</sup> BMAS-Az. 43754/103, Bundesfinanzministerium (Minister) an BMAS, 28. 4. 2009, BMF-Az.: V B 4 – O 1473/08/10001.

von Tatsachen und Glaubhaftigkeit [...] als die Sozialgerichtsbarkeit in NRW.“ Nachdem zugleich die DRV Nord die gleichen Rechtspositionen wie die DRV Rheinland vertreten habe, komme also den juristischen Urteilen zentrale Bedeutung zu: Man selbst orientiere sich an den Vorgaben der Gerichte – wenn restriktive Auslegungen akzeptiert würden, bestehe kein Grund, die eigene Praxis zu ändern; demgegenüber hätten die Kollegen in Hamburg akzeptiert, dass die dortigen Gerichte eine klägerfreundlichere Auslegung vornähmen, und würden selbst entsprechend handeln<sup>95</sup>.

Damit wird nicht nur deutlich, wie pragmatisch letztlich das Vorgehen der Rentenversicherer war, sondern auch, welche entscheidende Rolle die Sozialgerichtsbarkeit einnahm. Ganz offensichtlich waren klägerfreundlichere Deutungen, als sie durch das Sozialgericht Düsseldorf und das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen vorgenommen wurden, bei den Sozial- und Landessozialgerichten in Hamburg und Lübeck möglich – und üblich. Keinesfalls ließ das ZRBG nur die restriktive Interpretation zu, der die DRV Rheinland folgte. Gleichwohl hatte diese angesichts ihrer Erfolge vor Gericht keinerlei Interesse, ihr Handeln zu ändern oder nur zu überprüfen, sondern verteidigte es gegenüber den Ministerien.

Und tatsächlich wandte sich im März 2009 auch Nordrhein-Westfalen gegen den „Runden Tisch“ des Bundesarbeitsministeriums. In der geplanten Überprüfung der Rentenversicherer erkannte es einen „Schlag ins Gesicht der DRV Rheinland“ und eine Untergrabung der eigenen Stellung als Aufsichtsbehörde, die selbst für deren Kontrolle zuständig ist. Eine interne Vorlage zeigt auch, wie sehr man negative Presseberichterstattung fürchtete: ein nichtstaatliches Gremium mit Opfervertretern würde deutlich vor Augen führen, dass die Umsetzung des ZRBG nicht wie gewünscht laufe und der Staat selbst nicht in der Lage sei, daran etwas zu ändern. Außerdem habe die DRV Rheinland wegen der Initiative des Landesministeriums bereits ihr Vorgehen zugunsten der Kläger geändert und wolle nun „offensiv ihre neue Praxis“ darstellen, was man „durch Hintergrundgespräche ebenfalls begleiten“ könne<sup>96</sup>. Der grundsätzliche ZRBG-Konsens zwischen Judikative und Exekutive – und innerhalb letzterer – bestand in Nordrhein-Westfalen nach kleineren Justierungen auch noch im Frühjahr 2009.

### **Eine neue Grundsatzentscheidung. Das ZRBG in anderer Interpretation, 2009 bis 2011**

Weitere Auseinandersetzungen blieben den Ministerien vor allem deshalb erspart, weil das Bundessozialgericht in seiner wegweisenden Entscheidung Mitte 2009 eine eindeutige Kehrtwende der bisherigen Ghettorenten-Auslegung anordnete. Mit den bereits oben erwähnten Urteilen vom 2. und 3. Juni 2009 traf das ZRBG nun auf einen wesentlich größeren Teil der Antragsteller zu. In Berlin setzte unmittelbar darauf das große Rechnen ein. Vor dem Hintergrund von über 70.000

<sup>95</sup> DRV Rheinland, Vermerk vom 31.3.2009, ohne Az. (gesehen im MAIS NRW), Handschriftlicher Vermerk: „Vertraulich“.

<sup>96</sup> MAIS NRW, Az. IV B 2–3712.39.3, Internes Schreiben MAIS an den Minister, 6.3.2009.

Anträgen waren rückwirkende Zahlungen bis 1997 – wie im Gesetz ursprünglich vorgesehen – zu befürchten. „Auf Basis grober Schätzungen muss damit gerechnet werden, dass die Rentenversicherung einmalige Nachzahlungen in Höhe von 2 bis 3 Mrd. Euro tragen muss und jährliche Aufwendungen von bis zu 200 Mio. Euro entstehen. Letztere werden allerdings nur über einen begrenzten Zeitraum zu zahlen sein, weil künftig keine neuen Renteneingänge zu erwarten sind.“ Zu diesem Schluss kam das BMAS bereits am 9. Juni 2009, also gerade eine Woche nach den Urteilen des Bundessozialgerichts – eine bemerkenswert schnelle Reaktion im Vergleich zur sonstigen Bearbeitung der Ghettorenten<sup>97</sup>. Alleine die Nachzahlung an die Überlebenden hätte rein rechnerisch einer bundesweiten Anhebung des Rentenversicherungsbeitrags von 0,2 bis 0,3 Prozentpunkten für ein Jahr entsprochen. Auf Basis der damaligen Schätzungen sollte dies zunächst aus den Rücklagen gezahlt werden; die geplante Absenkung des Beitragssatzes im Jahr 2016 hätte sich dadurch ein Jahr verzögert und wäre um 0,1 Prozentpunkte geringer ausgefallen. Aus diesem Grund plädierte das BMAS erneut für eine zumindest teilweise Kompensation der Sozialkassen aus Steuermitteln, „da grundsätzlich anzumerken ist, dass die [...] ZRBG-Renten eindeutig als Kriegsfolgenlasten einzustufen sind und daher nicht nur über den Beitragszahler finanziert werden sollten, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen sind“<sup>98</sup>. Doch das Bundesfinanzministerium intervenierte erneut und betonte in einer Besprechung mit dem Arbeitsressort: „Minister Steinbrück habe die Weisung gegeben, strikt auf Begrenzung der finanziellen Auswirkungen zu achten.“<sup>99</sup>

Eine Woche später erklärten die Rentenversicherer, dass sie nun bei einem Aufenthalt im Ghetto generell von einer freiwilligen und entgeltlichen Beschäftigung ausgehen würden und diese beiden Kernelemente des ZRBG nicht mehr gegen die Antragsteller auslegen würden. Sämtliche noch anhängigen Gerichtsverfahren sollten in Form von Anerkenntnissen zugunsten der Überlebenden schnell beigelegt werden, alle anderen Rentenbescheide, gegen die keine Rechtsmittel eingelegt worden waren, seien neu zu prüfen<sup>100</sup>. Dieser Ansicht war auch die bisher so restriktive DRV Rheinland, die in einer internen Besprechung am 12. Juni mit Sozialrichtern und Beamten des Arbeits- und Sozialministeriums des Landes NRW, aber ohne Klägervertreter, versicherte, „die Urteile im Interesse der Betroffenen schnell und unbürokratisch“ umzusetzen; dafür wolle man mit den Gerichten kooperieren, die Hinweise auf Fälle geben sollten, in denen Anerkenntnisse möglich seien<sup>101</sup>. Grundsätzlich sollten nun möglichst viele Fälle im Sinne der ehemaligen Ghettoinsassen beendet werden – darin waren sich Exekutive und Judikative inzwi-

<sup>97</sup> BMAS-Az. 43754/103, Internes Schreiben BMAS an Minister, 9. 6. 2009.

<sup>98</sup> Ebenda.

<sup>99</sup> Gedächtnisprotokoll zur Ressortbesprechung, 16. 6. 2009, Aktenzeichen des Bundesfinanzministeriums: IV B 4 – O 1473/06/10001:002, sowie Klemm/2009/0412321/Caster.

<sup>100</sup> Ebenda, DRV Bund: Abstimmungsgespräch ZRBG; Umsetzung der BSG-Urteile, 16. 6. 2009, Az.: 0332/00–30-62–00-00.

<sup>101</sup> MAIS NRW, Az. V B 1–3754.19, Aktenvermerk, 17. 6. 2009, Protokoll einer Sitzung vom 12. 6. 2009 in den Räumen der DRV Rheinland mit Vertretern des MAIS, LSG NRW, SG Düsseldorf und DRV Rheinland.

schen einig. Nordrhein-Westfalen drängte die DRV Rheinland sogar, zusätzliches Personal für die Bearbeitung einzusetzen, denn das Land dürfe „nicht Schlusslicht sein!“<sup>102</sup> So waren dort bereits Ende Juli 2009 insgesamt 76 Arbeitskräfte bei der Feststellung der Ghettozeiten und 181,5 Planstellen für die Rentenfeststellung vorgesehen, was den hohen Verwaltungsaufwand deutlich vor Augen führt<sup>103</sup>.

Allerdings waren die Rentenversicherer nicht willens, Zahlungen rückwirkend ab 1997 zu leisten. Anders als das Bundesarbeitsministerium in seiner ersten Situationsbewertung beriefen sie sich auf eine Regelung des Sozialgesetzbuchs, wonach eine „Heilung“ rechtskräftiger Urteile und Entscheidungen nur für die letzten vier Jahre möglich ist<sup>104</sup>, so dass Zahlungen nicht rückwirkend ab dem Jahr 1997, sondern nur ab 2005 erfolgen sollten. Zwar bedeutete das Urteil des Bundessozialgerichts vom Juni 2009, dass die in den vergangenen Jahren ausgefochtenen Prozesse nicht mehr der aktuellen Rechtsprechung entsprachen – eine gleiche Bewertung gilt für die noch weit zahlreicheren Verwaltungsbescheide –, aber die Rechtslage zur Rückwirkung war nicht so eindeutig. Im Juli 2009 nahm auch das BMAS dazu Stellung und votierte dafür, „bei bisher bestandskräftig abgelehnten Fällen zusätzlich zu künftig zu leistenden Renten eine ‚Entschädigung‘ in Höhe von 5.000 Euro je neuem Rentenbezieher als Ausgleich für die lange Wartezeit zu zahlen“ und sich ansonsten mit dem Bundesfinanzministerium über das weitere Vorgehen abzustimmen<sup>105</sup>.

Unabhängig von den Stellungnahmen der Regierung und alleine in NRW fünfmaligem Drängen auf eine eindeutige Festlegung<sup>106</sup> entschieden die Rentenversicherer erst im März 2010 endgültig, nicht über die Vierjahresfrist hinauszugehen bzw. nur bei den rund 5.000 Fällen, die wegen eingeleiteter Rechtsmittel nicht bestandskräftig geworden waren<sup>107</sup>. Das bedeutete eine Ersparnis von rund zwei Drittel der Kosten, also knapp eine Milliarde Euro. Diese Auslegung war vor allem wegen der besonders gelagerten Entschädigungs- und Wiedergutmachungsproblematik umstritten und sorgte in den Medien für Kritik<sup>108</sup>. Im Bundestag stellte

<sup>102</sup> MAIS NRW, Az. V B 1–3754.19, Aktenvermerk, 26. 6. 2009, Protokoll einer Sitzung vom 23. 6. 2009 in Berlin mit Vertretern des BMAS, MAIS und der DRV (das Zitat als handschriftlicher Vermerk).

<sup>103</sup> „Ressourcen- und Personaleinsatz zur Bearbeitung der (Überprüfungs-)Anträge nach dem ZRBG“, Memorandum der DRV Rheinland, 22. 9. 2009 (gesehen im MAIS NRW).

<sup>104</sup> § 44 Abs. 4 Sozialgesetzbuch X. Ausführlich zur rechtlichen Diskussion in Bezug auf das ZRBG siehe Wolfgang Binne/Christoph Schnell, Die Rechtsprechung zum Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto (ZRBG) und die Umsetzung durch die Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung (2011), H. 1, S. 12–31, hier S. 21–30.

<sup>105</sup> BMAS-Az. 43754/103, Internes Schreiben BMAS an Minister, 2. 7. 2009, ohne Az.

<sup>106</sup> Exemplarisch MAIS NRW, Az. V B 1–3754.19, Schreiben MAIS an DRV Rheinland, 7. 10. 2009 (Entwurf); Aktenvermerke MAIS, 13. 11. 2009 und 26. 11. 2009. Eine Liste aller Nachfragen in: Heinz-Peter Klein an Kathrin Rebbe (beide MAIS), 9. 3. 2010 (E-Mail), Betreff: „Spiegel-Artikel ‚Im Zweifel gegen die Opfer‘, Heft 10/2010“.

<sup>107</sup> Pressemitteilung der DRV Bund, 18. 3. 2010; online unter [http://www.presseportal.de/pm/50838/1580616/deutsche\\_rentenversicherung\\_bund](http://www.presseportal.de/pm/50838/1580616/deutsche_rentenversicherung_bund).

<sup>108</sup> Vgl. Christoph Schult, Im Zweifel gegen die Opfer, in: Der Spiegel vom 8. 3. 2010, S. 81; eine ausführlichere Version online unter <http://www.spiegel.de/panorama/gesell>



die Fraktion der Linken Ende 2011 einen nur von den Grünen unterstützten Antrag, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, das in diesem Ausnahmefall eine rückwirkende Zahlung über die Vierjahresfrist hinaus ermöglichen sollte. Die Regierungsfractionen von CDU und FDP lehnten diesen Vorschlag ab und verwiesen auf eine zu erwartende weitere Grundsatzentscheidung des Bundessozialgerichts. Auch die SPD wollte den Richterspruch abwarten, zugleich aber legislatorisch nachbessern, falls dieser nicht im Sinne der Kläger ausfiele. Der Antrag wurde an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur weiteren Bearbeitung abgegeben<sup>109</sup>.

Die Entscheidung des Bundessozialgerichts darüber, ob denn die im Sozialgesetzbuch vorgesehenen Fristen bei ZRBG-Sachen aufgehoben werden könnten, fiel Anfang Februar 2012 negativ aus. Die Richter sahen eindeutig den Bundestag in der Pflicht, wenn allgemein gültige Rechtsnormen zugunsten einzelner Gruppen geändert werden sollten. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass mit einem Rentenbeginn erst ab 2005 ein höherer Zugangsfaktor gegeben sei, als bei einem ab 1997, weil ein Zuschlag für jeden Monat, den die Rente nach dem 65. Lebensjahr nicht bezogen wurde, vorgesehen sei. Insgesamt müssten die Überlebenden zwar auf Nachzahlungen verzichten, erhielten aber wegen des Zugangsfaktors eine um bis zu 45 Prozent höhere Rente als bei einem Bezug rückwirkend ab 1997<sup>110</sup>. Unabhängig davon waren Anfang 2012 von den knapp 50.000 Fällen, die die Rentenversicherer erneut zu überprüfen hatten – die ursprüngliche Summe von 70.000 Anträgen umfasste bewilligte Renten, enthielt aber auch über 7.000 Fälle, die gar nichts mit dem ZRBG zu tun hatten und nur wegen fehlerhafter Statistik in der Gesamtzahl erschienen –, etwa die Hälfte positiv beschieden. In rund 10.000 Fällen erhielten die Versicherer auf ihre Schreiben keine Antwort, hier ist vom Tod der hoch betagten ehemaligen Ghettoarbeiter auszugehen. In weiteren 7.000 Fällen traf dies explizit zu. Ein Drittel der Anträge blieb auf diese Weise ohne formales Ergebnis. Gleichzeitig betrug die Zahl der endgültigen Ablehnungen nur noch 15 Prozent<sup>111</sup>.

Zu diesen Resultaten der ursprünglichen ZRBG-Fälle kommen noch zahlreiche Neuanträge, die erst nach dem Bundessozialgerichtsurteil von 2009 gestellt wurden. Hier ist eine Rückwirkung ausgeschlossen<sup>112</sup>, Auszahlungen laufen erst ab

---

schaft/0,1518,682957,00.html; Andreas Zimniok, Muss Deutschland jetzt Milliarden zahlen? Nazi-Opfer kämpfen um ihre Ghetto-Renten, in: Münchner Merkur vom 5. 3. 2010, online unter: <http://www.merkur-online.de/nachrichten/politik/lange-kampf-ghetto-renten-658533.html>. Zur juristischen Bewertung vgl. Ulrich Freudenberg, Beschäftigung gegen Entgelt im Rahmen von Ghetto-Renten, in: Ralf Thomas Baus u. a. (Hrsg.), Im Plenum. Aktuelle Fragen des Sozialrechts. Erste rechtspolitische Gespräche zum Sozial- und Arbeitsrecht, St. Augustin/Berlin 2010, S. 131–152, hier S. 144f.

<sup>109</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 17/7095, 30. 11. 2011; 17. Deutscher Bundestag, 155. Sitzung am 26. 1. 2012, Protokoll S. 18644–18649.

<sup>110</sup> Terminbericht Nr. 7/12 des BSG, 5. Senat, 9. 2. 2012, zu den Az. B 5 R 76/11 R u. a.

<sup>111</sup> Abschlussbericht des BMAS zur Überprüfung des ZRBG, 2. 12. 2011 (wie Anm. 25).

<sup>112</sup> Ist ein auf Grund der Antragsgleichstellung nach über- oder zwischenstaatlichem Recht in einem EU-Mitgliedstaat oder einem Abkommenstaat (z. B. Israel) nach dessen Rechtsvorschriften bis zum 30. 6. 2003 gestellter Rentenanspruch noch offen, wird die Rente ab 1. 7. 1997 nachgezahlt; vgl. BSG, B 13 R 20/10 R, Urteil vom 19. 4. 2011, in: Sozialrecht, 4. Folge, Köln

dem Antragsdatum. Bei 20.552 neu beanspruchten Ghettorenten konnten 10.299 Bewilligungen ausgesprochen werden, 3.852 Fälle wurden abgelehnt, 2.539 entweder von den Antragstellern zurückgezogen – oder diese verstarben während der Antragsbearbeitung. Knapp 4.000 Verfahren waren Mitte Dezember 2011 noch offen<sup>113</sup>. Insgesamt wurden also ca. 10.500 „volle“ ZRBG-Renten mit jeweils rückwirkendem Auszahlungsbeginn 1997 gewährt, weitere 25.000 Renten mit Beginn 2005, und voraussichtlich 13.000 mit Beginn 2009. Eine Gesamterfolgsquote in den ZRBG-Verfahren ist schwer zu ermitteln, weil während der langjährigen Ablehnungspraxis von Versicherern und Sozialgerichten viele der Antragsteller verstarben. Nachdem aber auch diese Toten zur Statistik dazu gerechnet werden müssen – sie erhielten eben keine Leistungen der Rentenversicherung –, ist von etwa 55 Prozent bewilligten Ghettorenten auszugehen.

Zuletzt hat der Bundestag nach umfassenden Expertenanhörungen im Arbeits- und Sozialausschuss mit den Stimmen von Union und FDP im März 2013 jegliche Änderung der momentanen Rückwirkungspraxis ebenso abgelehnt wie eine ebenfalls diskutierte Entschädigungslösung<sup>114</sup>. Ohne dass explizit auch nur einmal das Kostenargument angesprochen wurde, hatten die Juristen in der Anhörung vorgetragen, wie kompliziert eine Rentenlösung für die Überlebenden sei, die dann eine Entscheidung zwischen verschiedenen Zahlungsvarianten treffen müssten. Zugleich waren zwei Opfervertreter anwesend, von denen Uri Chanoch selbst Überlebender des Ghettos Kaunas ist, die vehement bestritten, dass dies in der Praxis zusätzliche Probleme stellen würde; ganz im Gegenteil plädierten sie für die vollständige Rente ab 1997.

Einen Tag später erläuterte der rentenpolitische Sprecher der CDU, Peter Weiss, in einem Interview mit dem Deutschlandfunk, dass eine Entschädigungszahlung zu favorisieren sei, weil dies die Mehrzahl der Experten empfohlen hätte<sup>115</sup>. Aber selbst diese Idee wurde verworfen, stattdessen argumentierten die Regierungsfractionen, dass die höhere Rente bei einer Zahlung ab 2005 statt 1997 die fehlenden Rückzahlungen ausgleiche. Dies verdeutlicht einmal mehr die Relevanz diskursiver Praktiken in der Politik: Je häufiger Dinge behauptet werden – hier also, dass die momentane Regelung niemanden benachteilige –, desto wirkmächtiger werden sie. Rentenberechnungen für verschiedene Fallgruppen zeigen allerdings, dass die meist hoch betagten Holocaustüberlebenden für einen Ausgleich der entgangenen Rückzahlung in aller Regel weit über 90 Jahren alt werden müssten – und nur dann tatsächlich in der Gesamtrentensumme sogar besser ge-

[Loseblattsammlung, 2003ff], Bl. 6480 Art. 27 Nr. 1; Rundschreiben der DRV Bund vom 15. 11. 2011, Az.: 0332/00–30-62–00-00. Für den Hinweis hierauf danke ich Simona Reppenhagen, Berlin.

<sup>113</sup> Mail des BMAS an den Verfasser (mit Zahlen der DRV vom 15. 12. 2011), 13. 2. 2012.

<sup>114</sup> Die Stellungnahmen der Experten in: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 17(11)1022neu, 6. 12. 2012. Die Plenardebatte und das Abstimmungsergebnis in: 17. Deutscher Bundestag, 231, Sitzung am 21. 3. 2013, Protokoll S. 28903–28909.

<sup>115</sup> Deutschland: Rentenpolitischer Sprecher: Nach Reform gibt es Ghetto-Rente einfacher, 11. 12. 2012, online unter [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/1946461/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1946461/) [4. 1. 2013].

stellt wären<sup>116</sup>. Den Überlebenden und ihren Wünschen wurde in diesem Diskurs einmal mehr nur eine marginale Rolle zuteil.

## Fazit

Constantin Goschler hat davon gesprochen, dass das ZRBG eine „Normalitätsfiktion“ darstelle, weil es unser heutiges Rechtsverständnis auf die Bedingungen in nationalsozialistischen Ghettos anzuwenden suche<sup>117</sup>. Sicherlich ergeben sich auch daraus Gründe für dessen problematische Umsetzung. Andererseits war dem Bundesarbeitsministerium um die Jahrtausendwende durchaus bewusst, dass die bestehenden Vorschriften nicht ausreichten, um die vom Bundessozialgericht angemahnten Renten auszahlen zu können. Die Rentenversicherer wollten dafür kein eigenes Gesetz schaffen, aber angesichts internationalen Drucks – auch und gerade wegen einer unzureichenden Umsetzung der BSG-Entscheidung von 1997 – begann das BMAS, an einer eigenen Rechtsvorschrift zu arbeiten.

Dabei hatten weder das Ministerium noch die Versicherer eine hinreichende Vorstellung davon, was die Konsequenzen des künftigen ZRBG sein würden. Zahlen über mögliche Antragsteller waren um den Faktor 100 zu niedrig gegriffen, und von den historischen Bedingungen vor bald 70 Jahren hatten die Beteiligten offensichtlich nur geringe Kenntnisse. Dennoch sollte das ZRBG kein „Nichtleistungsgesetz“ sein, wie das so oft bei der Wiedergutmachung zu beobachten gewesen war. Ohne konkrete Anhaltspunkte über die Rahmenbedingungen ging es nicht etwa darum, besonders viele Antragsteller auszuschließen, sondern vielmehr den wenigen, mit denen man rechnete, auch eine Leistung zukommen zu lassen. Zugleich wurde die kostengünstigste Variante für die Umsetzung gewählt; nicht, weil sie besonders wünschenswert war, sondern weil Anderes gegen den Widerstand des Bundesfinanzministeriums nicht realisierbar erschien.

Dieses Ressort erwies sich in den folgenden Jahren mehr als einmal als Widerpart gegen großzügigere Regelungen für die Überlebenden. Die Haushälter fürchteten steigende Ausgaben und Präzedenzwirkungen, die auch andere Opfergruppen nach Geld verlangen lassen könnten. Gegenüber dem Kostenfaktor trat öffentlicher und außenpolitischer Druck als Einflussfaktor deutlich zurück. Das BMAS war dennoch ab 2002 kontinuierlich damit beschäftigt, das ZRBG als sinnvolles, erfolgreiches Gesetz zu verteidigen, denn dies war die offizielle Linie der Bundesregierung. Gleichzeitig war den Ministerien in Berlin und in Düsseldorf durchaus bewusst, dass die Umsetzung der Ghettorenten nicht optimal lief – sie drängten auf möglichst geräuschlose Nachjustierungen. Sie waren allerdings bereit, der richterlichen Bestätigung der restriktiven Praxis hohes Gewicht zuzumessen. Doch gerade in Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene alternative Auslegungsmöglichkeiten, die das Bundessozialgericht, Hamburger Sozialrichter, aber

<sup>116</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13204, 23.4.2013.

<sup>117</sup> Constantin Goschler, Ghettorenten und Zwangsarbeiterentschädigung. Verfolgungsnarrative im Spannungsfeld von Lebenswelt und Recht, in: Zarusky (Hrsg.), Ghettorenten, S. 101–111, hier S. 111.

auch einzelne Juristen im eigenen Lande aufzeigten, als nicht relevante Minderheitsmeinungen bewusst abgelehnt, um keine Probleme oder gar Fehler bei der eigenen Rechtsprechung eingestehen zu müssen. Auch deshalb wichen die Rentenversicherer, die bereits vor 2002 große Vorbehalte gegen eine legislative Lösung gehabt und sich nicht besonders kooperativ gezeigt hatten, von ihrer Linie selbst in späteren Jahren nicht ab.

Paradoxerweise argumentieren alle in die Umsetzung des ZRBG involvierten Seiten mit dem Willen des Gesetzgebers: Ministerium und Rentenversicherer verteidigten damit die harte Auslegung, Opfervertreter und die parlamentarische Opposition ihre Forderungen nach kulanteren Regelungen. Dabei ist die tatsächliche Bedeutung des Bundestags für die Ghettorenten sehr gering zu veranschlagen. Die Vorarbeiten für das Gesetz und dessen Begründung entstammten dem BMAS, und nach 2002 konnte sich das Parlament nicht zu Klarstellungen durchringen. Damit gibt es auch keine Antwort auf die Frage, was denn nun die eigentliche Gesetzesintention ist – Geld für Viele oder nur für die Wenigen, die unter nationalsozialistischer Herrschaft so „privilegiert“ waren, dass ihre Arbeitsbedingungen zumindest annähernd mit unserem heutigen System vergleichbar sind?

Der Bundestag hat darauf keine Antwort gegeben und sich stattdessen auf das Bundessozialgericht verlassen. Nach sieben Jahren Ghettorenten gaben die Bundesrichter 2009 eine eindeutige Interpretation vor, die eine klare Abkehr von der bisherigen Anwendung des ZRBG darstellte – und legten damit auch fest, was das Parlament 2002 gewollt habe. Das BMAS hatte sich mit derartigen Auslegungsfragen nicht beschäftigt und verfolgte stets den eingeschlagenen restriktiven Weg, selbst wenn für die außenpolitische Selbstdarstellung eine durchaus absurde „Anerkennungsleistung“ notwendig war. Erst als 2008 Opfergruppen und die israelische Regierung immer lauter protestierten und sogar das Arbeitsministerium in Nordrhein-Westfalen der DRV Rheinland Zügel anlegte, fingen in Berlin Planungen an, die ZRBG-Praxis zu reformieren – erneut gegen den Widerstand des Bundesfinanzministeriums. Diese Konzepte waren wenig später, nach der „Kehrtwende von Kassel“, obsolet – weder Berlin noch Nordrhein-Westfalen hatten es geschafft, den Anschein einer korrekt ablaufenden Wiedergutmachung aufrecht erhalten zu können.

Aber auch in der Frage der Rückwirkung legte das BMAS kein besonderes Engagement an den Tag und wartete wie der Bundestag die nächste Entscheidung des Bundessozialgerichts ab. So erwies sich das Berliner Ministerium vorwiegend als hinhaltender Verteidiger einer Politik, die nicht vom distanziert passiven Bundestag, sondern von den Finanznöten des Staates und seiner Regierung bestimmt wurde. Die Schaffung des ZRBG 2002 stellt dabei den bemerkenswerten Ausnahmefall eines Eingriffs in die ansonsten nicht beanstandete – und nicht hinterfragte – Praxis der Rentenversicherer dar. Auch im Rahmen der Ghettorenten war Wiedergutmachung lediglich eine von den Umständen diktierte Pflicht, die viele Probleme und Fehler aus dem 20. Jahrhundert wiederholte<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> So die Einordnung bei Nietzel, Neuere Literatur zur Wiedergutmachung, S. 229.