

Günter Saathoff

Vorstand der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ (EVZ)

Einführung zur Behandlung des
„Sechsten und abschließenden Berichts der Bundesregierung über den Abschluss der Auszahlungen und die Zusammenarbeit der Stiftung ‚Erinnerung, Verantwortung und Zukunft‘ mit den Partner-organisationen“, (Bundestags-Drucksache 16/9963 vom 09.07.2008)

am 28.01.2009 im Innenausschuss des Bundestages (Auszug)¹

(Anrede)

Wir danken Ihnen als Ausschuss, dass Sie die Behandlung dieses Berichts in den zeitlichen und damit auch würdevollen Kontext zum Gedenktag an die Opfer des Nationalsozialismus gestellt haben.

Der vorliegende Bericht ist, wie der Titel schon formuliert, der abschließende zu den Auszahlungen und zur Zusammenarbeit der Stiftung "Erinnerung, Verantwortung und Zukunft" mit ihren sieben internationalen Partnerorganisationen. Er bildet natürlich nur die „Spitze des Eisbergs“ eines sehr komplexen Prozesses. Vertiefende Ausführungen können Sie unserer Publikation „Gemeinsame Verantwortung und moralische Pflicht“ entnehmen, die im Frühjahr 2007 erstellt wurde und die in Kürze auch in einer englischsprachigen Ausgabe in den U.S.A. erscheinen wird.

Die Auszahlungsprogramme nach dem EVZStiftG wegen Zwangsarbeit, „Sonstiger Personenschäden“ und Vermögensschäden sowie wegen Versicherungsschäden (im Rahmen des sog. „Trilateralen Abkommens“) sind entsprechend den gesetzlichen Vorgaben *rechtlich* zum 31.12.2006, *im politischen Sinne* im Juli 2007 und in der Bewertung durch alle Beteiligten erfolgreich abgeschlossen worden.

Über diese Zeitpunkte hinaus reichten (und reichen z.T. heute noch) die Durchführung humanitärer Sonderprogramme für NS-Opfer und weitere Schlüsselaufgaben des Auszahlungsbereichs, die sich etwa auf Wirtschaftsprüfungen oder auf die Archivierung der sog. „Rechtssicherheits-dokumente“ zum Schutz deutscher Unternehmen beziehen. Zu diesen Schlüsselaufgaben gehörte auch die national wie international breit beachtete Erstellung einer Liste aller jüdischen Einwohner Deutschlands während der NS-Zeit, die im Jahr 2008 dem Kanzleramt und jüdischen Archiven, etwa in Israel, übergeben werden konnte. Und dazu gehört auch ein von der Stiftung finanziertes umfangreiches Forschungsprogramm, u.a. der Universität Bochum zu den Auszahlungsprogrammen und die Vorbereitung einer umfangreichen Ausstellung über das System der NS-Zwangsarbeit durch die Gedenkstätte Buchenwald-Dora, deren Ergebnisse in den Jahren 2010-2011 vorliegen werden.

In dieser letzten Befassung des Innenausschusses mit den Auszahlungen wäre es nicht angebracht, das vorzutragen, was die Stiftung ohnehin in dem vorliegenden Abschlussbericht, den sie zunächst für die Bundesregierung verfasst hatte, nachlesbar ist, insbesondere das gesamte Zahlenmaterial der einzelnen Auszahlungsprogramme.

Stattdessen sollen aus der Sicht des Stiftungsvorstandes, der für die Durchführung der Auszahlungen (außer dem Bereich Versicherungsschäden), für die humanitären Programme und die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen verantwortlich war, einige übergreifende und einige exemplarische Betrachtungen vorgetragen werden, die eine Bewertung des Gesamtprozesses betreffen:

1. Die Stiftung hat die Auszahlungsprogramme entsprechend den vom Gesetz und den zuvor in den internationalen Verhandlungen festgelegten Vorgaben, Richtlinien und Verfahren durchgeführt. Dies bedeutet, dass die Auszahlungsprogramme prioritär spezifischen Opfergruppen galten, für die eine auch in der Höhe angemessene

¹ Der mündliche Bericht im Innenausschuss wurde für die schriftliche Textfassung an einigen Stellen zur besseren Lesbarkeit überarbeitet.

Leistung zu erbringen war. Der Auftrag war also expliziert und definiert, was im Umkehrschluss bedeutete, dass eine Vielzahl von Gruppen, die unstreitig auch Opfer von NS- Unrecht geworden waren, nicht zu den Personenkreisen gehörten, die vom Gesetz gemeint waren oder die eben nur nachrangig berücksichtigungsfähig waren.

Es sollte sich im Kern um ein Gesetz zur Entschädigung von ziviler Zwangsarbeit unter besonders menschenunwürdigen Bedingungen handeln, nicht um ein Gesetz zur Befriedigung aller offenen Ansprüche im Zusammenhang mit NS-Unrecht.

Ob es über den Regelungsbereich des EVZStiftG hinaus weiteren Handlungsbedarf gab, gibt oder nicht gibt, haben das Parlament und die Bundesregierung zu entscheiden. Wir müssen festhalten, dass „Geschäftsgrundlage“ der Stiftung ein, im wesentlichen durch eine Art „Tarifverhandlungen“ erzeugtes, internationales Vertragswerk und ein darauf bezogenes Gesetz war, dem alle Beteiligten (auch alle Fraktionen im Bundestag) zugestimmt haben.

2. Der Verweis auf diese „Geschäftsgrundlage“ - auch hinsichtlich der Finanzausstattung - ist wichtig, weil diese verständlicherweise ein dauerhaftes Thema der Auszahlungsprogramme war. Die Stiftung und die Partnerorganisationen hatten sich immer wieder – im Ausland wie im Inland – u.a. mit Antragstellern, Verbänden oder Medienvertretern auseinandersetzen, - die etwa das Gesamtbudget für inakzeptabel hielten oder den Ausschluss bestimmter Opfergruppen oder die die Höhe der Leistungen, die Existenz einer Antragsfrist und einer Verfallsfrist für Leistungen, die Regelungen zur Rechtsnachfolge, die Leistungshöhe für Sklaven- und Zwangsarbeit im Vergleich zur Leistungshöhe für Vermögensschäden kritisierten etc.

Die Stiftung und in spezifischen Kontexten auch ihre im Gesetz definierten „Partnerorganisationen“ als ausführende Organe eines ihnen übertragenen gesetzlichen Auftrags, konnten sich nur in dreierlei Hinsicht gegenüber solcher Kritik verhalten:

- a) die Möglichkeiten des Gesetzes sowohl in finanzieller Hinsicht wie in Bezug auf opferfreundliche Auslegungen und gerechte sowie transparente Verfahren konsequent ausschöpfen,
- b) den Gesetzgeber – und gelegentlich die Rechtsaufsicht – um nachträgliche Korrekturen oder Modifikationen der Vorgaben ersuchen und
- c) das international zusammengesetzte Kuratorium um Lösung bestimmter Problemstellungen zu bitten.

Die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten waren aber erreicht, wenn etwa die vom Gesetz bereitgestellten Mittel, für die es ja keine Nachschusspflicht der Stifter gab, nicht für weitere Opfergruppen reichten, es sich gar nicht um NS-Unrecht handelte oder der Status als Kriegsgefangene nach rechtlicher Bewertung durch die Bundesregierung einen Ausschluss zwingend vorsahen. So erklärt sich, dass von den Partnerorganisationen rund 645.000 Antragsteller abgelehnt wurden, die allerwenigsten übrigens wegen Fristversäumnis.

3. Es ist unsere Überzeugung als Stiftung, dass wir die vorgenannten Möglichkeiten optimal ausgeschöpft haben. Es ist dabei fraktionsübergreifend dem Parlament, den Ressorts der Bundesregierung, dem Kuratorium, den deutschen Auslandsvertretungen und nicht zuletzt dem dauerhaften Kommunikationsprozess der Stiftung mit ihren Partnerorganisationen und den Kuratoren zu verdanken, dass für fast alle Herausforderungen einmütig getroffene Entscheidungen zustande kamen. Dies war, um ein Beispiel herauszugreifen, nicht von vornherein zu erwarten, als im Jahre 2005 über 300 Mio. Euro an Zinsen zu verteilen waren und vier der sieben Partnerorganisationen nichts davon abbekamen.
4. Mit der Gründung der Stiftung und der Etablierung einer internationalen Auszahlungsarchitektur inklusive einem funktionsfähigen Kontrollsystem über die Auszahlungsströme wurde organisatorisch und politisch Neuland betreten. Die Stiftung hatte für ihre Arbeit keine Vorbilder, ja, musste sogar aus schlechten Erfahrungen mit früheren Auszahlungsprogrammen lernen.

Die teilweise bereits in den Gesetzgebungsverfahren als Ergänzung oder Korrektiv zu den internationalen Verhandlungsergebnissen, teilweise erst im „Learning by Doing“ der Auszahlungen entwickelten Regelungen erwiesen sich im Nachhinein als außerordentlich zielführend, den Stiftungsauftrag im Interesse einer möglichst großen Zahl der Opfer umzusetzen.

Ich nenne z.B. Vermutungs- und Unterstellungstatbestände für das Vorliegen von Leistungsberechtigungen, die Einrichtung einer einjährigen „Nachfrist“ über die strenge (aber systemlogisch erforderliche) Antragsfrist hinaus oder die Ausschöpfung von Instrumenten der Glaubhaftmachung statt strenger Nachweise. Hier ist nur nebenbei die Mobilisierung einer außerordentlich hilfsbereiten deutschen Archivlandschaft, auch von Unternehmensarchiven zu nennen, die sich um Nachweise bemühte.

Als wesentliches Element dieser Architektur erwies sich jedoch die internationale Zusammensetzung des Kuratoriums. Mit Fug und Recht kann man sagen, dass diese Gesetzeskonstruktion ein herausragendes Beispiel für praxisorientierte Völkerverständigung war.

5. Konzeptionell von besonderer Bedeutung für die Auszahlungen selbst war die sog. „Öffnungsklausel“ des Gesetzes. Nicht nur als Königsweg zur Überwindung damals festgefahrener internationaler Verhandlungen, sondern auch für die Berücksichtigung einer möglichst großen Zahl weiterer Opfergruppen von Zwangsarbeit über die in im Gesetz festgelegten „Musskategorien“ hinaus und damit für die breite Akzeptanz des Auszahlungsprogramms bei Opferverbänden, erwies sich die Etablierung der „Öffnungsklausel“ als eine der weisen Entscheidungen. Mit diesen „Musskategorien“ sind bezüglich des Bereichs Zwangsarbeit die in § 11 Abs. 1 Nr. und 2 genannten Kategorien von Opfergruppen gemeint, also die Sklavenarbeiter in KZs, Ghettos und KZ-ähnlichen Haftstätten (einschließlich Kinder) und die deportierten Zwangsarbeiter slawischer Herkunft (umgangssprachlich auch Kategorien „A“ bzw. „B“ genannt).

Geschätzt hatte man während der internationalen Verhandlungen die voraussichtlichen Leistungsberechtigten der „Musskategorien“ auf bis zu 1,1 Mio. Personen. Wie dem Bundestagsbericht zu entnehmen ist, wurden aber im Auszahlungsprozess „nur“ ca. 860.000 Opfer in den „Musskategorien“ gezählt und von den Partnerorganisationen ausbezahlt, 250.000 weniger als zuvor geschätzt. Dies und die erheblichen Zinsmittel der Stiftung ermöglichten es, beinahe genauso vielen, 800.000 Personen, eine Leistung in der Öffnungsklausel zu gewähren. So kam die unerwartet hohe Zahl von 1,66 Mio. Leistungsempfängern im Bereich Zwangsarbeit in beinahe 100 Ländern zustande - von Estland bis Neuseeland, von Mexiko bis zu den Tschagosinseln.

6. Wir wollen aber nicht verschweigen, dass es in der Durchführung der Auszahlungsprogramme erhebliche Schwierigkeiten gab, die vorher nicht abgeschätzt werden konnten.
 - So erwies sich die bei den internationalen Verhandlungen festgelegte Regelung zur Frage, wer die Leistungen erhalten sollte, sofern das Opfer im Antragsverfahren verstirbt, als zwar konzeptionell alternativlos, zugleich aber Hauptverzögerungselement des Auszahlungsverfahrens.
 - Die Vermögenskommission und die insoweit zuständige IOM hatten außerordentliche Probleme zu lösen, um die hochkomplizierten Vorgaben zur Frage einer Leistungsberechtigung im Bereich der Vermögensschäden zur Anwendung zu bringen.
 - Ebenso ist das politisch wie rechtlich komplizierte Verfahren bei den Versicherungsschäden zu nennen, auf das hier nicht im Detail eingegangen werden kann.

- Und natürlich müssen wir schließlich darauf hinweisen, dass nicht nur deutsche Unternehmen, diese sogar in den letzten Jahren immer seltener, sondern die Bundesregierung, die vormaligen Partnerorganisationen und die Stiftung EVZ Objekt von Klagen in einzelnen Staaten bis hinauf zum Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte waren und z.T. noch sind.

7. Ich möchte ausdrücklich eine zentrale, nicht in Zahlen messbare, Dimension der gesamten Auszahlungen und Aktivitäten der Stiftung nennen, die auch für die weitere Arbeit in den kommenden Jahren von großer Bedeutung bleibt: den Opfern ging es nie nur ums Geld. Sie wollten etwas, was vor fast 10 Jahren Bundespräsident Johannes Rau wie folgt ausdrückte (ich zitiere):
„Ich gedenke heute aller, die unter deutscher Herrschaft Sklaven- und Zwangsarbeit leisten mussten und bitte im Namen des deutschen Volkes um Vergebung. Ihre Leiden werden wir nicht vergessen.“ (Zitatende). Die Zwangsarbeiter wollten und wollen als Opfer von NS-Unrecht gesehen und nicht vergessen werden, auch nicht in ihren Heimatländern. Viele, wie wir in unseren Besuchsprogrammen erfahren, suchen die Aussöhnung mit Deutschland und wollen den jüngeren Generationen die Botschaft des „Nie wieder!“ als Auftrag für heute übermitteln.

Die Präambel des Gesetzes hat übrigens mit der dort formulierten Aufgabe „die Erinnerung an das Unrecht auch für kommende Generationen wachzuhalten“, nicht nur die Stiftung beauftragt. Es ist dies nachlesbar eine Selbstverpflichtung und damit eine dauerhafte Verantwortung, zu der sich der Deutsche Bundestag bekannt hat. Und in seiner gestrigen Rede hat Bundespräsident Köhler diesen Auftrag gar als Versprechen deklariert – und zwar in einer lebendigen, auf Gegenwart und Zukunft gerichteten Form. *„Für uns Deutsche darf diese Vergangenheit nicht zum Museum werden. Das Geschehene bleibt Teil unserer Gegenwart ...“*, so der Bundespräsident. Durch beide ist damit dokumentiert, dass auch das Stiftungsgesetz in politischer und moralischer Hinsicht kein „Schlussstrichgesetz“ darstellt.

8. Entsprechend dem dauerhaften gesetzlichen Auftrag, dem nun einzig verbliebenen, als fördernde Stiftung eine Brücke zwischen der Vergangenheit und der Zukunft zu schlagen, hat die Stiftung Handlungsfelder formuliert und Förderprogramme beschlossen. Nach dem Ende der Auszahlungen wurde durch den seit 2007 amtierenden Vorstand die strategische Ausrichtung der Stiftung weiter qualifiziert. Als Grundlage der Arbeit im Förderbereich haben wir als zentrale Orientierungsformel für die weitere Arbeit die folgende „Mission“ formuliert:

„In Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus übernehmen wir Verantwortung für die Menschenrechte und Völkerverständigung. Wir engagieren uns weiterhin für Überlebende.“

Angestrebtes Ziel ist zudem, in diesem Aufgabenfeld international wichtiger Akteur, innovativer Förderer und verlässlicher Partner gesellschaftlicher Initiativen zu sein.

Aus dieser Orientierung ergeben sich die folgenden drei Handlungsfelder, denen die einzelnen Förderprogramme zugeordnet werden:

- „Auseinandersetzung mit der Geschichte“
- „Humanitäres Engagement für Opfer des Nationalsozialismus“
- „Handeln für Demokratie und Menschenrechte“

Als Illustration dazu sollen vier aktuelle Projektbeispiele genannt werden:

- a) Während der Gedenkstunde im Bundestag am 27. Januar 2009 haben Schüler aus dem Buch „Kinder über den Holocaust“ vorgetragen. Das Buch wie das gesamte Projekt, zu dem perspektivisch eine Jugendtheaterinszenierung und pädagogisches Begleitmaterial gehören, basiert insbesondere auf einer Kooperation des Vereins „Gegen Vergessen – für Demokratie“ und einer Finanzierung durch die Stiftung EVZ.

- b) Die Stiftung EVZ hat zusammen mit der Freien Universität Berlin und dem Deutschen Historischen Museum ein umfangreiches Online-Archiv entwickelt, das in der letzten Woche der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Es präsentiert die Erinnerungen von insgesamt 590 ehemaligen Zwangs- und Sklavenarbeitern aus 26 Ländern als Video- und Audiointerviews im Internet, die damit für die Wissenschaft und für die politische Bildung zugänglich gemacht werden.
- c) Im November vergangenen Jahres hat die Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Nürnberger Menschenrechtszentrum eine viel beachtete internationale Konferenz durchgeführt. Anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Menschenrechts-Charta wurde die Bedeutung der Menschenrechte – auch auf dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus - an dem Ort diskutiert, in dem der Nürnberger Kriegsverbrecherprozess stattgefunden hat. Durch ein darauf bezogenes Förderprogramm haben wir seitdem die historische Dimension in die heutige Menschenrechtsbildung eingeführt.
- d) Schließlich: Mit dem Programm „Europeans for Peace“ hat die Stiftung mittlerweile das europaweit größte internationale thematische Patenschaftsprogramm zwischen Schulen und außerschulischen Bildungsträgern aufgebaut. Die jungen Menschen haben die Möglichkeit – und nehmen sie mit großem Engagement wahr – Projekte mit dem Blick auf historische Unrechtserfahrungen und auf Verantwortung für den heutigen Schutz der Menschenrechte zu entwickeln.

Dies sind nur vier Beispiele von vielen, - ich habe die insbesondere nach Osteuropa ausgerichteten neuen humanitären Programme für NS-Opfer gar nicht weiter ausgeführt - die unser Verständnis der Brücke von Erinnerung und Zukunft und die Umsetzung der „Mission“ widerspiegeln.

9. Gestatten Sie mir noch eine Anmerkung zur Lage der Stiftung im Kontext der aktuellen Finanzkrise, wie dies auch von den Abgeordneten gewünscht war. Die Stiftung hat dank ihrer bislang konservativen Anlagestrategie im Gegensatz zu anderen Stiftungen vergleichsweise geringe Verluste erlitten. Da aber die Wertpapiere allgemein an Wert verloren haben, hat sich das Vermögen der Stiftung im vergangenen Jahr um ca. 25 Millionen Euro verringert.

Die Stiftung ist auf Grund ihrer Satzung aber auch zum Substanzerhalt, zum realen Werterhalt des Ursprungskapitals, verpflichtet. Bei Inflationsraten von teilweise monatlich über 3 % bedeutete dies, dass wir mehr Geld in den Substanzerhalt als für die Förderprogramme bereitstellen mussten. Konkret: statt vorgesehenen 10 Mio. für Förderprogramme konnten wir 2008 nur 8 Mio. Euro dafür ausgeben, 2009 auf Basis der Ertragslage nur 7,7 Mio. Euro. Dies zwingt uns, Förderprogramme mittelfristig zu stornieren, was nicht nur erhebliche Akzeptanzprobleme für das Wirken der Stiftung hat. Wir brauchen ja auch Freiräume zur Entwicklung neuer internationaler Programme, etwa grenzüberschreitend gegen Rechtsextremismus und Antisemitismus, zum Opferschutz und für internationale Bildungsangebote zur Wahrung von Menschen- und Minderheitenrechten.

Wir möchten deshalb das Parlament darauf aufmerksam machen, dass wir berechnete Erwartungen des In- und Auslands nur erfüllen können, wenn wir jährlich nicht unter diese 8-Mio.-Euro-Schwelle der Förderprogramme fallen.

10. Zum Abschluss möchte nochmals verdeutlichen, welchen Status die Stiftung für das Ansehen Deutschlands in der Welt verkörpert. Nicht als Selbstlob über unsere Arbeit, sondern als Reflexion über die offenkundige politische Bedeutung der Stiftung haben wir auf S. 20 des Berichts die Bemerkung notiert *„Gemeinsam mit ihren Partnern hat die Stiftung sich internationale Kompetenz und moralische Autorität erarbeitet.“* Jeden Monat erhalten wir Besuch von Journalisten, Wissenschaftlern, Politikern oder Opferverbänden aus aller Welt oder werden in diese Länder eingeladen – ob aus Japan, Korea, Frankreich, den Niederlanden, der Ukraine, Chile oder Ruanda. Die Gesprächspartner wollen sich die Arbeit, die Konstruktionsprinzipien und den Auftrag der Stiftung erläutern lassen und prüfen, ob diese besondere Verbindung von Aufarbeitung historischen Unrechts, von Erinnerung

und Verantwortungsübernahme zusammen mit zukunftsorientierter Engagementförderung auch für die „offenen Wunden der Erinnerung“ in ihren jeweiligen Gesellschaften hilfreiches Vorbild sein kann.

Dies zeigt, welche Chancen weiterhin in der offensiven Kultivierung der Stiftungszwecke liegen. In diesem Sinne wünschen wir uns, dass uns das Parlament – und speziell die Abgeordneten in der Innen- und Außenpolitik – und die Bundesregierung weiterhin in den nächsten Jahren die politische Unterstützung geben, die wir für die dauerhafte und würdige Umsetzung des zweiten gesetzlichen Auftrags brauchen: eben für die Durchführung internationaler Förderprogramme, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben vorrangig der Völkerverständigung, dem Jugendaustausch, den Interessen von Überlebenden und dem Schutz der Menschenrechte heute dienen.

*