

Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris

(Institut historique allemand)

Band 28/3 (2001)

DOI: 10.11588/fr.2001.3.46469

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

ULRICH LAPPENKÜPER

DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UND DIE
»WIEDERGUTMACHUNG« FÜR FRANZÖSISCHE OPFER
NATIONALSOZIALISTISCHEN UNRECHTS (1949–1960)

Der mühsame Weg zur deutsch-französischen Verständigung nach 1945 ist bereits in zahlreichen Detailstudien und breiten Überblicksdarstellungen intensiv untersucht worden¹. Nichtsdestotrotz liegen einige Aspekte aus den Gründerjahren dieser »Entente élémentaire« noch weitgehend im Dunkeln. Zu ihnen gehört auch die »Wiedergutmachung« für das von Deutschen während der Zeit des Nationalsozialismus an Franzosen begangene Unrecht. In der noch am Anfang stehenden historischen Forschung über das breite Feld der Wiedergutmachung nationalsozialistischer Verbrechen², das heißt vor allem der Entschädigung für Personen- und Vermögensschäden sowie der Rückerstattung feststellbar zwangsentzogener Werte³, hat der Faktor Frankreich bisher nur rudimentäre Spuren hinterlassen. Wir verfügen weder über einen einschlägigen Aufsatz noch gar über eine Monographie. Die in den siebziger und achtziger Jahren vom Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz herausgegebene fundamentale Reihe »Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland«⁴ erwähnt das Problem nur cursorisch⁵. Nicht anders sieht es in Spezialabhandlungen aus, etwa in dem wichtigen Sammelband von Ludolf Herbst und Constantin Goschler, in dem Ulrich Herbert die Wiedergutmachung an Ausländern summarisch und auf der Basis des gedruckten Schrifttums behandelt⁶, in Goschlers grundlegender

- 1 Vgl. mit ausführlicher Bibliographie Ulrich LAPPENKÜPER, Die deutsch-französischen Beziehungen 1949–1963. Von der »Erbfeindschaft« zur »Entente élémentaire«, 2 Bde., München 2001.
- 2 Vgl. den Literaturüberblick in: Ludolf HERBST, Constantin GOSCHLER (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 405–421, und die luzide Studie von Hans Günter HOCKERTS, Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZ 49 (2001), S. 167–214.
- 3 Zur Definition des Terminus »Wiedergutmachung« vgl. Ernst FÉAUX DE LA CROIX, Vom Unrecht zur Entschädigung: Der Weg des Entschädigungsrechts, in: DERS., Helmut RUMPF, Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt, München 1985, S. 1–118, hier S. 1.
- 4 Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter SCHWARZ (Hg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, 6 Bde., München 1974–1986.
- 5 Ernst FÉAUX DE LA CROIX, Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung, in: DERS., RUMPF (wie Anm. 3) S. 201–309, hier S. 239–246.
- 6 Ulrich HERBERT, Nicht entscheidungsfähig? Die Wiedergutmachungsansprüche der Ausländer, in: HERBST, GOSCHLER (Hg.) (wie Anm. 2) S. 273–302.

Arbeit über Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus, die auf breitem Aktenstudium beruht, aber mit den 1954 abgeschlossenen deutsch-alliierten Verträgen endet⁷, oder in der rechtsgeschichtlichen Dissertation von Cornelius Pawlita, in der die Wiedergutmachung gegenüber Frankreich ebenfalls nur in wenigen Absätzen Erwähnung fand⁸.

Nicht nur wegen der inzwischen zugänglichen Archivmaterialien, sondern auch wegen der zeitgeschichtlichen Relevanz scheint es hohe Zeit, das Thema wissenschaftlich aufzuarbeiten. Die bis in die jüngere Vergangenheit anzutreffende These, man solle diese heikle Aufgabe wegen der noch keineswegs überwundenen psychologischen Schwierigkeiten meiden⁹, verliert an Überzeugungskraft. Die vorliegende Studie versteht sich als ein erster quellennaher Beitrag zur Schließung dieser eminenten Lücke in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung. Unter Berücksichtigung des schwierigen Verhältnisses zwischen Deutschen und Franzosen nach dem Zweiten Weltkrieg erörtert sie die Anfang der fünfziger Jahre einsetzenden, zunächst gemeinsam mit den Westmächten vorgetragenen Forderungen Frankreichs nach Wiedergutmachung des seinen Staatsangehörigen zugefügten Unrechts, beleuchtet die standhafte Weigerung der Bundesrepublik, diesen Ansprüchen nachzugeben, untersucht sodann das Scheitern der von Bundesaußenminister Heinrich von Brentano 1956, nach der Aufhebung des Besatzungsstatuts, angeregten Ersatzlösung karitativer Maßnahmen, analysiert die 1959 aufgenommenen, 1960 vertraglich abgeschlossenen bilateralen Verhandlungen über deutsche Entschädigungsleistungen und fragt schließlich danach, inwieweit die Zuspitzung der weltpolitischen Lage im Umfeld der gescheiterten Pariser Gipfelkonferenz 1960 zur Lösung des Problems beigetragen hat.

I. Vom Potsdamer Protokoll zum Bundesergänzungsgesetz: Keine »Wiedergutmachung« für »Westgeschädigte« (1945–1953)

Als die erste Bundesregierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer im September 1949 die Amtsgeschäfte übernahm, fehlten für die Wiedergutmachung der von den Nationalsozialisten im Ausland an der einheimischen Bevölkerung begangenen Verbrechen jegliche Rechtsnormen. So beschränkte etwa das wegweisende Entschädigungsgesetz in der amerikanischen Besatzungszone vom 1.4.1949 das Recht auf Wiedergutmachung auf Geschädigte mit bestimmten territorialen Beziehungen zu den Ländern dieser Zone – im Prinzip dem Wohnsitz am 1.1.1947¹⁰. Eine Entschädigung für Auslandsverfolgungen blieb ausgeklammert, da Ansprüche aus Kriegs-

7 Constantin GOSCHLER, *Wiedergutmachung. Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus (1945–1954)*, München 1992.

8 Cornelius PAWLITA, »Wiedergutmachung« als Rechtsfrage? Die politische und juristische Auseinandersetzung um Entschädigung für die Opfer nationalsozialistischer Verfolgung (1945 bis 1990), Frankfurt a. M. u. a. 1993.

9 Vgl. HERBST, Einleitung, in: DERS., GOSCHLER (Hg.) (wie Anm. 2) S. 7–31, hier S. 7.

10 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Unrecht (wie Anm. 3) S. 1–118, hier S. 37–42; Hans-Dieter KREIKAMP, Zur Entstehung des Entschädigungsgesetzes der amerikanischen Besatzungszone, in: HERBST, GOSCHLER (Hg.) (wie Anm. 2) S. 61–75.

und Besetzungshandlungen nach internationalem Recht nur im Rahmen von Reparationszahlungen von Staat zu Staat erhoben werden konnten.

Schon wegen der finanziellen Größenordnungen hielt Adenauer an diesem Grundsatz fest. In seiner ersten Regierungserklärung bekannte er sich am 20.9.1949 zu der Aufgabe, den Kriegsopfern, Vertriebenen und Ausgebombten zu helfen; der Wiedergutmachung an den Opfern des Nationalsozialismus gedachte er – im Gegensatz zum Oppositionsführer Kurt Schumacher – mit keinem Wort¹¹. Als juristische Grundlage für dieses Schweigen diente ihm einerseits das »Potsdamer Protokoll« vom 2.8.1945, andererseits das Pariser Reparationsabkommen vom 14.1.1946. Im Potsdamer Protokoll waren Staatsangehörige der ehemaligen Feindländer von direkter Entschädigung ausgeschlossen und auf Leistungen ihrer eigenen Regierungen verwiesen worden, die diese aus den mit Deutschland zu vereinbarenden Reparationen begleichen mußten¹². Was die Ansprüche von Angehörigen der Gegner des »Dritten Reiches« betraf, die aus der sogenannten »Westmasse«¹³ zu bedienen waren, bezog sich Bonn auf die Bestimmungen des »Pariser Reparationsabkommens«, in dem die Unterzeichner die Verteilung der Leistungen untereinander geregelt und ausdrücklich als »Abgeltung aller ihrer Forderungen und aller Forderungen ihrer Staatsangehörigen gegen die ehemalige deutsche Regierung oder gegen deutsche Regierungsstellen« bezeichnet hatten¹⁴.

Mit diesem über ihre Köpfe hinweg formulierten Beschluß mochten sich die sogenannten »Westgeschädigten« indes nicht abfinden. Leidenschaftlich forderte insbesondere die französische Organisation der ehemaligen KZ-Häftlinge und der Résistance einen finanziellen Ausgleich für die durch Deportation und Inhaftierung erlittenen Schäden. Dank der sozialen Dimensionen ihres Anliegens gewannen ihre Demonstrationen rasch politische Bedeutung. Laut einer 1954 veröffentlichten Erhebung des »Ministère des anciens Combattants et Victimes de la Guerre« hatten die Nationalsozialisten zwischen 1941 und 1944 insgesamt 220 000 Franzosen deportiert, davon 120 000 aus rassistischen, 100 000 aus politischen Gründen und als Angehörige der Résistance. Von den 38 000 Heimkehrern war bis zum Erhebungszeitraum ein Drittel gestorben; die Überlebenden litten häufig unter bleibenden körperlichen oder geistigen Gebrechen. Kriegsoffer und deren Hinterbliebene, die zum Kreis der aus politischen Gründen Deportierten, Internierten und Widerstandskämpfer zählten, bekamen jedoch bloß eine weit unter dem Existenzminimum liegende Rente. Bei Deportierten betrug der Versorgungsanspruch für jeden Monat der Verschleppung

11 S. Regierungserklärung Adenauers, 20.9.1949, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages (BT), Stenographische Berichte (Sten. Ber.), Bd. 1, S. 22–30; Bundestagsrede Schumachers, 21.9.1949, in: *ibid.* S. 36. Erst sechs Wochen später zeigte sich Adenauer sensibler und bezeichnete die Wiedergutmachung in einem Interview mit der »Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland« als Pflicht des deutschen Volkes (Interview Adenauers mit Karl Marx vom 11.11.1949, in: »Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland«, 25.11.1949).

12 S. Potsdamer Protokoll, Abs. IV, 2.8.1945, in: Wolfgang BENZ, Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland, 3. Aufl., München 1994, S. 217f.

13 Georg BLESSIN, Hans WILDEN, Hans-Georg EHRIG, Bundesentschädigungsgesetze. Kommentar, 2., völlig neue Aufl., München 1957, S. 133.

14 Pariser Reparationsabkommen, Teil 1, Art. 2, 14.1.1946, in: Otto BÖHMER, Konrad DUDEN, Hermann JANSEN (Bearb.), Deutsches Vermögen im Ausland. Internationale Vereinbarungen und ausländische Gesetzgebung, Bd. 1, Köln 1951, S. 14–20, hier S. 15.

1200 und bei Internierten 400 Francs. Da es kein allgemeines Fürsorgewerk gab, waren viele der erwerbsgeminderten Betroffenen fast mittellos¹⁵.

In der Erkenntnis, daß die Regelung der Reparationsfrage auf sich warten lassen würde, sah sich die französische Regierung unter dem Druck der öffentlichen Meinung Anfang der fünfziger Jahre gezwungen, das Problem der Wiedergutmachung für ihre Landsleute an die Bundesregierung heranzutragen. Zunächst allein auf der Ebene der drei Westmächte, seit September 1951 auch im Kontakt mit den Deutschen bemühten sich die Franzosen im Verlauf der Verhandlungen über die Änderung bzw. Ablösung des Besatzungsstatuts darum, das im westdeutschen Entschädigungsrecht angewandte Territorialprinzip zu durchbrechen. Rasch zeigte sich indes, daß die Ansichten unter den Partnern erheblich differierten. Während Frankreich die Berücksichtigung der Verfolgungen auf deutschem Boden wünschte, um die französischen Zwangsarbeiter und Widerstandskämpfer in den Genuß von Wiedergutmachungsleistungen zu bringen, zielte Großbritannien darauf, auch die deutschen Schandtaten in den besetzten Gebieten zu ahnden. Demgegenüber unterschieden die USA strikt zwischen Schäden wegen rassischer, religiöser und politischer Verfolgung und solchen, die auf Kriegsfolgen zurückgingen, mithin durch das Pariser Reparationsabkommen endgültig geregelt würden. Nur widerwillig akzeptierte Paris diesen Standpunkt, erwartete aber von Bonn die Einbeziehung von etwa 300 000 französischen Juden und ca. 280 000 politisch Verfolgten in das bundesdeutsche Entschädigungsrecht¹⁶.

Doch die Bundesregierung lehnte finanzielle Leistungen an die in den deutsch-besetzten Gebieten aus rassistischen, weltanschaulichen, religiösen oder politischen Motiven verfolgten Ausländer, insbesondere die Widerstandskämpfer, unter Berufung auf das Potsdamer Protokoll und das Pariser Abkommen ab, weil sie derartige Zahlungen als Teil des gesondert zu behandelnden Reparationsproblems betrachtete¹⁷. Im Überleitungsvertrag vom 26.5.1952 bekannte sie sich lediglich zum Erlaß von Rechtsvorschriften, um »Personen, die wegen ihrer politischen Überzeugung, ihrer Rasse, ihres Glaubens oder ihrer Weltanschauung verfolgt« worden waren, eine »angemessene Entschädigung« zu gewähren. Des weiteren sollten »Personen, die aus Gründen der Nationalität unter Mißachtung der Menschenrechte verfolgt wurden und gegenwärtig politische Flüchtlinge sind«, eine »angemessene Entschädigung« erhalten¹⁸. Eine Einbeziehung der »Westgeschädigten« war nicht vorgesehen, und sie schien wenige Monate später auch gänzlich vom Tisch, als das Londoner Abkommen über die deutschen Auslandsschulden vom 27.2.1953 eine Prüfung der aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden ausländischen Forderungen an

15 Vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Bonn (PA), B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 182, Blessin an oberste Landesbehörden V B/4-0 1470 D-948/55, 11.1.1956; *ibid.*, Jansen an Auswärtiges Amt (AA), 518-04 II 281/56, 17.10.1956; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 239f.

16 Vgl. GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 242f.; PAWLITA (wie Anm. 8) S. 257. Über das Ausmaß des Eigentumsentzugs bei Juden s. jetzt Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France (Commission Matteoli), Rapport d'étape, Paris 1999.

17 Vgl. Ernst FÉAUX DE LA CROIX, Internationale Grundlagen der Wiedergutmachung, in: DERS., RUMPF (wie Anm. 3) S. 119–200, hier S. 128–136; GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 244–257.

18 Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag), Teil IV, Abs. 1, 26.5.1952, in: Bundesgesetzblatt (BGBl) 1954, Teil II, S. 194.

Deutschland gemäß Artikel 5, Absatz 2 »bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage« zurückstellte¹⁹.

Die Masse der Opfer der NS-Verfolgung in den Westländern blieb damit unberücksichtigt, weil sie nicht unter den Opfer-Begriff des Überleitungsvertrages fiel. Jene, die diese Kategorie erfüllten, insbesondere Juden, konnten ihre Ansprüche nur den Heimatstaaten vorlegen, die diese wiederum durch Reparationszahlungen abgleichen mußten. Da das Londoner Schuldenabkommen die Klärung des Reparationsproblems aber bis auf weiteres untersagte, schien eine Wiedergutmachung ad calendas graecas vertagt zu sein.

Ungeachtet heftiger Proteste der Betroffenen und direkter Initiativen der drei Besatzungsmächte schloß die Bundesregierung die »Westgeschädigten« im ersten bundesweit geltenden Entschädigungsgesetz, dem Bundesergänzungsgesetz (BErgG) vom 18.9.1953 aus. Anspruchsberechtigt war gemäß § 1 jeder, der wegen seiner »gegen den Nationalsozialismus gerichteten politischen Überzeugungen« aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung verfolgt worden war und »Schäden an Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen oder in seinem beruflichen und wirtschaftlichen Fortkommen« erlitten hatte. § 8 verlangte von ihnen jedoch zum 1.1.1947 den Nachweis eines Wohnsitzes oder dauernden Aufenthaltes im Gebiet der Bundesrepublik. Waren sie vor diesem Stichtag verstorben oder ausgewandert, deportiert oder ausgewiesen worden, mußte der letzte Wohnsitz oder dauernde Aufenthalt im Geltungsbereich des Gesetzes gewesen sein. Personen, die während des Krieges in den besetzten Gebieten Opfer nationalsozialistischer Verbrechen geworden waren, blieben somit unberücksichtigt. Eine Ausnahme von dieser Grundregel gab es nur für »Nationalverfolgte«, die bei Inkrafttreten des Gesetzes einen Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention vom 28.7.1951 besaßen (§ 76), für Staatenlose oder für politische Flüchtlinge (§ 71–75); auch ihnen wurde eine, wenn auch nicht identische Entschädigung wie den »Normalverfolgten« zugebilligt²⁰.

II. Vom Bundesergänzungsgesetz zum Bundesentschädigungsgesetz: »Sittliche Verpflichtung zu einer weitergehenden Wiedergutmachung« (1953–1956)

Obwohl das Bundesergänzungsgesetz am 2.7.1953 im Deutschen Bundestag von einer fraktionsübergreifenden Koalition mit wenigen Gegenstimmen und einzelnen Enthaltungen angenommen worden war²¹, gaben sich die französischen Verfolgtenverbände mit dieser Regelung nicht zufrieden. Unterstützt von den französischen

19 Abkommen über deutsche Auslandsschulden, Art. 5 (2), in: BGBl 1953, Teil II, S. 340. Zur Behandlung der Entschädigungsfrage im Londoner Schuldenabkommen vom 27.2.1953 vgl. PAWLITA (wie Anm. 8) S. 238–255.

20 Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BErgG), 18.9.1953, in: BGBl 1953, Teil I, S. 1387–1408, hier S. 1388; vgl. GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 286–305. Zum Sonderfall der »Nationalverfolgten« grundlegend Laszlo SCHIRILLA, Wiedergutmachung für Nationalgeschädigte. Ein Bericht über die Benachteiligung von Opfern der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft, München, Mainz 1982.

21 S. Bundestagsdebatte, 2.7.1953, in: BT, Sten. Ber., Bd. 17, S. 1408–1413.

Parteien, drängten sie ihre Regierung vielmehr energisch dazu, die Streichung der Wohnsitzklausel des BErgG und damit die Gleichbehandlung von französischen und deutschen NS-Opfern durchzusetzen²². Um dem Begehren Geltung zu verschaffen, wandte sich Frankreich zunächst abermals an die Angelsachsen; doch die Unterstützung hielt sich erneut in Grenzen. Während Briten und Franzosen noch immer ihre Vorstellungen von 1950/51 zu verwirklichen gedachten, mochten die Amerikaner nur jene Punkte des BErgG beanstanden, die hinter die Zusagen des Überleitungsvertrags zurückfielen. Nach monatelangen internen Diskussionen über die Marschroute verständigten sich die drei Mächte dann Mitte Dezember 1953 immerhin darauf, die Alliierte Hohe Kommission im Bundeskanzleramt vorstellig werden lassen. In einer Note vom 10.12. monierten die Kommissare am BErgG die völlige Ausklammerung der von den Nationalsozialisten verfolgten Staatsangehörigen westeuropäischer Staaten. Namentlich die aus Frankreich deportierten, im Reich unmenschlich behandelten Zwangsarbeiter oder KZ-Häftlinge französischer Nationalität – so hieß es in dem Dokument – könnten keine Leistungen beanspruchen, weil sie am gesetzlich bestimmten Stichtag in Frankreich und nicht in der Bundesrepublik gewohnt hätten. Da die Hohe Kommission sich der völkerrechtlichen Lage natürlich bewußt war, erhob sie keine konkreten Forderungen, wies der Bundesrepublik aber sehr wohl die moralische Pflicht zu, diese Opfer nationalsozialistischen Unrechts zu entschädigen²³.

Die fehlenden Sanktionsmittel und die Turbulenzen innerhalb des westlichen Lagers nach dem Scheitern des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft dürften maßgeblich dazu beigetragen haben, daß das Thema ein Jahr lang ruhte. Erst als die Bundesregierung zur Behebung »gewisse[r] Mängel« des BErgG eine Novelle vorbereitete, die Ende April 1955 dem Bundestag zugeleitet werden sollte, kam es im Dezember 1954 im Rahmen eines Sachverständigentreffens unter dem Dach der französischen Hohen Kommission wieder zur Sprache. An eine Besserstellung der »Westgeschädigten« wurde von deutscher Seite freilich weiterhin nicht gedacht. Eine Aufhebung der ja im Übereinstimmung mit dem Überleitungsvertrag stehenden Grundsätze des BErgG inklusive der Wohnsitzklausel käme nicht in Frage, betonten die Vertreter der Bundesregierung. Ohne Möglichkeit, diese juristisch abgedeckte Rechtfertigung zu widerlegen, blieb den Experten der Westmächte nichts anderes übrig, als ihre Interessen mit ethischen Argumenten zu legitimieren. Die Bundesrepublik, so führten sowohl der französische als auch der amerikanische Delegierte aus, besäße eine »sittlichen Verpflichtung [...] zu einer weitergehenden Wiedergutmachung« und habe deshalb die Wohnsitzklausel fallenzulassen. Außerdem stünden BErgG und Überleitungsvertrag keineswegs völlig im Einklang miteinander. Im Gegensatz zum § 1 des Gesetzes sähe Abschnitt IV des Vertrages eine Entschädigung nicht nur wegen einer gegen den Nationalsozialismus gerichteten politischen Überzeugung, sondern aus Gründen der politischen Überzeugung schlechthin vor. Folglich müsse sie »für Opfer der NS-Verfolgung« und nicht nur für Widerstandshandlungen gegen den NS gewährt« werden; ein mehrjähriger KZ-Aufenthalt etwa reiche als Grund der Anspruchsberechtigung völlig

22 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 239f.

23 Vgl. *ibid.* S. 202; GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 302–304.

aus. Grund zur Klage sah die französische Seite überdies in der nicht unerheblichen Benachteiligung der »Nationalverfolgten« gegenüber den »Normalverfolgten« gemäß §§ 15 und 76 BErgG sowohl hinsichtlich der Höhe der Renten als auch in bezug auf den notwendigen Grad der Erwerbsunfähigkeit. Die deutschen Gesprächspartner nahmen die Kritik zur Kenntnis und sagten eine Überprüfung zu. Am Ende der sachlich geführten Sitzung stellte man übereinstimmend fest, daß eine erneute Beratung erforderlich sei²⁴.

Der Wunsch der Franzosen nach einem möglichst schnellen Termin erfüllte sich nicht. Da die Bundesregierung die Gesetzesnovelle dem Bundestag nicht, wie angekündigt, im April, sondern nach Behandlung durch den Bundesrat erst im Dezember 1955 zuleitete²⁵, trat im deutsch-alliierten Gedankenaustausch abermals eine Pause ein. Mit dem Gewinn der »Souveränität« am 5.5.1955 hatten sich die außenpolitischen Verhältnisse der Bundesrepublik unterdessen fundamental geändert. Rein rechtlich gesehen besaßen die Westmächte nun keine Möglichkeit mehr, auf die Gestaltung der Gesetzesnovelle Einfluß zu nehmen²⁶. Dennoch bot die Bundesregierung ihnen auf deren Gesuch hin Mitte November 1955 eine neue Konsultationsrunde an, die – auch das ein Zeichen der geänderten Rahmenbedingungen – diesmal im Auswärtigen Amt stattfand.

Beim französischen Vertreter Patey schien diese Geste des guten Willens nicht anzukommen. Zwar bedankte sich der als Wortführer der drei Mächte auftretende Diplomat für die ihnen zugesandten Unterlagen zur Gesetzesnovelle und die Gelegenheit der Diskussion. Dann aber redete er Tacheles, warf der Bundesregierung vor, ihr bei der ersten Unterredung im Dezember 1954 gegebenes Versprechen gebrochen zu haben, das zweite Treffen vor der Zuleitung des Novellenentwurfs an die parlamentarischen Instanzen abzuhalten. In die inhaltliche Diskussion einsteigend, bedauerte er abermals die Nichteinbeziehung der aus Westeuropa Deportierten in den Kreis der Entschädigungsberechtigten. Darüber hinaus beanstandete er den § 2 Abs. 3 der Novelle, der durch Freiheitsentzug bedingten Zwangsaufenthalt und Unterbringung in einem DP-Lager nicht als Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt anerkannte, und monierte die Ausklammerung der Zwangsdeportierten. Zwar begrüßte er, daß der Regierungsentwurf den Verfolgungsgrund der Nationalität (BErgG § 76) auf die Mitglieder einer nationalen Widerstandsgruppe ausgedehnt hatte, bemängelte aber die geringere Leistungshöhe gegenüber der Entschädigung für die in § 1 genannten »Normalverfolgten«.

Die deutsche Delegation unter der Leitung des Vortragenden Legationsrates Brückner aus dem Auswärtigen Amt zeigte sich prinzipiell offen, Anregungen der Drei Mächte aufzunehmen, wick aber in bezug auf die konkreten Beanstandungen nicht einen Millimeter vom bisherigen Rechtsstandpunkt ab. Patey bekam daraufhin

24 PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 173, Sachverständigenbesprechung bei der AHK vom 13.12.1954, Protokoll; s. a. GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 304. Ein von Féaux de la Croix herausgestellter Gegensatz zwischen den amerikanischen und den französischen Diplomaten kann dem Protokoll nicht entnommen werden (FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen [wie Anm. 5] S. 202f.).

25 S. Blücher an Gerstenmaier, 9.12.1955, in: Bundestagsdrucksache Nr. 1949, S. 1, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bd. 39, Bonn 1955/56.

26 S. PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 173, Frowein an Hallstein, Aufzeichnung 206-244-11/4124/56, 7.4.1956.

Schützenhilfe vom britischen Vertreter, Castle, der nicht nur eine »starke moralische Verpflichtung der Bundesrepublik« zur Berücksichtigung der Zwangsdeportierten reklamierte, sondern sogar die Rücknahme der Novelle empfahl, wenn diesbezüglich keine Verbesserung einträte. Sein amerikanischer Kollege Lamb hingegen mochte sich dem nicht anschließen und enthielt sich mangels Instruktion seiner Regierung einer Stellungnahme. Nach zweistündigen Konsultationen ging man – wie ein Jahr zuvor – im Dissens auseinander²⁷.

Ohne dies direkt auszusprechen, hatten Patey und Castle ihre Kritik darauf abgestellt, daß die Position der Bundesregierung auch in Deutschland nicht unumstritten war. Selbst der Bundesgerichtshof vertrat in einer Entscheidung vom 20.4.1955 die Auffassung, ein durch Freiheitsentzug bedingter längerer Zwangsaufenthalt in einem Konzentrationslager könne sehr wohl als Wohnsitznahme oder dauernder Aufenthalt gemäß § 8 BErgG gelten. Auch die nach der Befreiung aus dem KZ in ihr Heimatland zurückgekehrten Insassen seien im Sinne des Gesetzes »ausgewandert« und damit entschädigungsberechtigt²⁸.

Die vom obersten Gericht dem Gesetzgeber aufgetragene Besserstellung sowohl der westeuropäischen Verfolgten, die längere Zeit in Konzentrationslagern im Gebiet der Bundesrepublik oder des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 verbracht hatten, als auch der Staatenlosen und politischen Flüchtlinge der Ostgebiete wollte die Bundesregierung aber aus rechtlichen wie finanziellen Erwägungen nicht hinnehmen. Die Gesetzesnovelle, so instruierte sie die Auslandsvertretungen Anfang Dezember, erkenne »durch Freiheitsentziehung bedingten Zwangsaufenthalt und Aufenthalt in einem DP-Lager nicht als Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt« an²⁹. Freilich war ihr sehr wohl bewußt, daß das Bundesgerichtshofurteil den bisher nur politisch und moralisch begründeten Forderungen Frankreichs und der übrigen westlichen Staaten eine gewichtige juristische Argumentationshilfe zur Verfügung stellte. Als sich dann auch die »Conference on Jewish Claims« in die Diskussion einschaltete und den § 2, Abs. 3 des Novellenentwurfs kritisierte, geriet die Haltung der Regierung ziemlich ins Wanken.

Sowohl das Bundesfinanz- als auch das Bundesjustizministerium hielten den inkriminierten Paragraphen mit dem Überleitungsvertrag für vereinbar und lehnten daher eine Streichung kategorisch ab. Demgegenüber gab es im Auswärtigen Amt durchaus Mitarbeiter, die die Auslegung des BErgG im Sinne des Bundesgerichtshofurteils für zulässig erachteten; sie konnten sich aber nicht durchsetzen, weil die Leitung des Hauses offenbar mit Rücksicht auf die unerwünschten Folgen dieser Lesart dafür plädierte, diese Bedenken im weiteren parlamentarischen Verfahren zurückzustellen³⁰.

27 Ibid., Sachverständigenbesprechung im AA vom 14.11.1955, Niederschrift 206-244-11/13281/55; Entwurf des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG), in: Bundestagsdrucksache Nr. 1949, S. 5–50; vgl. PAWLITA (wie Anm. 8) S. 307–310.

28 S. BGH-Urteil, 20.4.1955, in: Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht 6 (1955), S. 220–222; PAWLITA (wie Anm. 8) S. 304f.

29 PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 182, Buch an alle diplo. u. berufskonsul. Auslandsvertretungen 501-556-11-S-13100/55, 5.12.1955.

30 Ibid., Brückner an van Scherpenberg, Aufzeichnung 206-244-11/13471/55, 10.12.1955.

Ende März 1956 kam es auf Bitten der Westmächte zu einer neuen Runde der deutsch-alliierten Sachverständigenberatungen. Wieder einmal ging es vornehmlich um die schon in den Jahren zuvor beanstandete Ausgrenzung der »Westgeschädigten« sowie um die »Nationalverfolgten«. Während der amerikanische Vertreter sich »schweigend« verhielt, erklärten sein britischer und französischer Kollege »mit größtem Nachdruck« die Bundesrepublik für »mindestens moralisch« verpflichtet, die bestehende »Diskriminierung« der ausländischen gegenüber den deutschen Verfolgten zu beseitigen. Ferner hielten sie es mit den Bestimmungen des Überleitungsvertrags nicht für vereinbar, wenn die »Nationalverfolgten« trotz der dort zugesagten angemessenen Entschädigung erheblich geringere Leistungen erhielten als die »Normalverfolgten«. Darüber hinaus bemängelten sie eine willkürliche Einschränkung des Kreises der »Nationalverfolgten« durch eine zu enge Auslegung des Textes im Anschluß an den maßgeblichen Kommentar zum BErgG von Blessin/Wilden.

Für die deutschen Diplomaten kam ein Abweichen von der bisherigen Linie allerdings »nicht in Frage«. In bezug auf die »Westgeschädigten« wiesen sie die Beanstandungen mit grundsätzlichen juristischen und finanziellen Erwägungen zurück. Und hinsichtlich der »Nationalverfolgten« erklärten sie rundheraus, eine Gleichstellung mit den »Normalverfolgten« sei von der Bundesregierung nie zugesichert worden. Gleichwohl gaben sie zu, daß einzelne Entscheidungen der Wiedergutmachungsämter und der unteren Gerichte eine dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprechende »willkürlich[e]« Einengung erkennen ließen, die jedoch durch die neue Kommentierung von Becker/Huber/Küster vermieden werden könne³¹.

Abermals endete das Gespräch mit einem unüberbrückbar wirkenden Gegensatz. Das im Juni 1956 verkündete neue Bundesentschädigungsgesetz war nicht dazu angehtan, die Kluft zu schmälern. Abgesehen vom nunmehr auf den 31.12.1952 festgesetzten Stichtag und der Gewährung von Entschädigungsleistungen schon aufgrund einer politischen Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus (§ 1) statt der bisher geforderten gegen ihn gerichteten politischen Überzeugung brachte es in den strittigen Fragen für die »Westgeschädigten« keine Verbesserungen. Der durch Freiheitsentzug bedingte Zwangsaufenthalt und die Unterbringung in einem DP-Lager wurden als Wohnsitz oder dauernder Aufenthalt nicht akzeptiert (§ 4, Abs. 3). Die im Entwurf noch enthaltene Anerkennung der Widerstandskämpfer als Nationalgeschädigte entfiel sogar (§ 167)³², obwohl die Bundesregierung eine entsprechende Anregung des Bundesrates noch Ende 1955 zurückgewiesen hatte. Erst im Frühjahr 1956 beugte sie sich dem Votum des Wiedergutmachungsausschusses des Deutschen Bundestages, der die im Regierungsentwurf vorgesehene Bestimmung für zu weitgehend hielt³³.

31 Ibid., Bd. 173, Frowein an van Scherpenberg, Aufzeichnung 206-244-11/4124/56, 7.4.1956; vgl. Georg BLESSIN, Hans WILDEN, Bundesentschädigungsgesetze. Kommentar, München, Berlin 1954, S. 326–329; Ingeborg BECKER, Harald HUBER, Otto KÜSTER, Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) vom 18. September 1953, Kommentar, Berlin 1955, S. 630–633; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 203f.

32 S. Bundesentschädigungsgesetz (BEG), 29.6.1956, in: BGBl 1956, Teil I, S. 559–596. Zur Entstehung des BEG ausführlich FÉAUX DE LA CROIX, Unrecht (wie Anm. 3) S. 83–92.

33 S. Änderungsvorschläge des Bundesrates, in: Bundestagsdrucksache Nr. 1949, S. 216; Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, in: ibid. S. 228f.; Bundestagsrede Böhms, 6.6.1956, in: BT, Sten. Ber., Bd. 30, S. 7798f.

III. Von der Acht-Mächte-Aktion zu bilateralen Verhandlungen: Hilfsangebot in Form »karitativer Maßnahmen« (1956–1959)

Wenngleich das als »Gemeinschaftsarbeit von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat«³⁴ erarbeitete Gesetz vom Bundestag Anfang Juni einstimmig verabschiedet³⁵ und im Bundeskabinett bereits als »abschließende bundesgesetzliche Regelung des Rechts der Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung« behandelt wurde³⁶, gab Frankreich keine Ruhe. Von parlamentarischen Forderungen nach einer Wiedergutmachung für alle Deportierten bedrängt, verbündete sich die Regierung nun mit sieben westeuropäischen Staaten, um die Front gegenüber der Bundesrepublik zu stärken. Am 21.6.1956 verlangten die acht – neben Frankreich noch Belgien, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen – in gleichlautenden Noten von ihr offiziell eine Entschädigung für die »Westverfolgten« und rieten zur Einrichtung eines multilateralen Arbeitsausschusses, um das Problem gemeinsam zu lösen³⁷. Diese bald darauf von Italien, Österreich, Schweden und der Schweiz unterstützte Aktion baute unter anderem auf der These auf, daß die Deutschen völkerrechtlich verpflichtet seien, den in den besetzten Gebieten inhaftierten Personen eine Entschädigung zu gewähren – nicht im Sinne eines reparationsrechtlichen Anspruchs, sondern wegen der besonders verbrecherischen Einstellung des NS-Regimes³⁸.

Der Vorstoß der zwölf Staaten löste inner- und außerhalb der Bundesrepublik eine lebhafte Diskussion aus. Die deutsche Öffentlichkeit machte sich überwiegend den bisherigen amtlichen Standpunkt zu eigen und lehnte die Forderungen unter Hinweis auf den Überleitungsvertrag bzw. das Londoner Schuldenabkommen ab³⁹. Freilich gab es auch Gegenstimmen. So forderte der SPD-Vorsitzende Erich Ollenhauer die Bundesregierung wenige Tage nach dem Eingang der Noten dazu auf, die Angelegenheit »schnell und in fairer Weise« zu regeln⁴⁰. Auch in den Bundesministerien machte sich ein gewisses Umdenken bemerkbar. Das Auswärtige Amt bewertete das BEG in bezug auf die »Westgeschädigten« grundsätzlich als moralisch unbefriedigend und spielte mit dem Gedanken der Einrichtung einer privaten Stiftung, zu der die Bundesregierung einen Beitrag beisteuern sollte⁴¹. Als oberster Hüter des Bundeshaushaltes zeigte sich Finanzminister Fritz Schäffer ob dieser Kompromißbereitschaft »in höchstem Maße bestürzt«. Die zu erwartende Mehrbelastung von mehreren Milliarden Mark, so rechnete er seinem Kollegen Heinrich von Brentano vor, sei angesichts der zugespitzten Etatlage untragbar. Und um sich

34 Bundestagsrede Schäffers, 6.6.1956, in: *ibid.* S. 7788f., hier S. 7789.

35 Vgl. Bundestagsdebatte, 6.6.1956, in: *ibid.*, S. 7785–7810.

36 Bundestagsansprache Schäffers, 6.6.1956, in: *ibid.*, S. 7789.

37 Vgl. PA, B 24, Bd. 322, »Zusammenfassung der rechtlichen und reparationspolitischen Gesichtspunkte in der Frage der Entschädigung ausländischer Opfer des Nationalsozialismus«, 30.9.1957; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 204 u. 240.

38 Vgl. *ibid.* S. 282.

39 Vgl. *ibid.* S. 205 u. 283.

40 Bundestagsrede Ollenhauers, 29.9.1956, in: BT, Sten. Ber., Bd. 31, S. 8508–8517, hier S. 8509.

41 S. PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 182, Grewe an Hallstein, Aufzeichnung 206-244-11/7400/56, 2.7.1956.

von vornherein von jeglicher Schuld für eine etwaige Verstimmung bei den Westmächten reinzuwaschen, warf er ihm noch vor, deren Begehren durch eine unklare deutsche Haltung erst stimuliert zu haben⁴². Dies konnte der Außenminister natürlich nicht auf sich sitzen lassen. Zwar empfand er die westliche *Démarche* »für denkbar unerwünscht«, hielt es aber sowohl aus moralischen wie aus politischen Erwägungen für unannehmbar, Forderungen nach Wiedergutmachung etwa für arbeitsunfähige ehemalige KZ-Häftlinge schlichtweg zurückzuweisen. Auch Brentano dachte nicht an eine Änderung der Gesetzgebung, sehr wohl aber laut über den Vorschlag seiner Beamten zur Einrichtung einer Stiftung nach⁴³.

Entsprechend dieser um Konzilianz bemühten Marschroute des Ministers sagte das Auswärtige Amt den acht Mächten Mitte Juli zu, die Bildung der angeregten Arbeitsgruppe ins Auge zu fassen⁴⁴, hielt jedoch prinzipiell an der bisherigen Rechtsauffassung fest. Soweit die Staaten die Betroffenen im Rahmen von Reparationen entschädigen wollten, hieß es intern in der Koblenzer Straße, müßten die Leistungen Deutschlands vertraglich vereinbart werden. Widerstandskämpfer könnten nicht schon per se als politisch Verfolgte im Sinne des BEG gelten und auch nicht unter die »Nationalgeschädigten« fallen, weil sie nicht grundsätzlich Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention gewesen seien⁴⁵. Würde die Bundesregierung von ihrem Kurs abgehen und auch Personen mit reparationsrechtlichen Ansprüchen Leistungen zubilligen, so warnte die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes, stehe das Londoner Schuldenabkommen zur Disposition⁴⁶.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Verhandlungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und der weltpolitischen Zuspitzung in Ostmitteleuropa und am Suez-Kanal drängte Brentano auf eine rasche innergouvernementale Abstimmung selbst auf die Gefahr von Reibereien unter den beteiligten Ministerien hin⁴⁷. Und diese Differenzen blieben nicht aus. Als sich Beamte seines Hauses sowie des Finanz- und des Justizministeriums am 20.7. zu einer ersten Ressortbesprechung trafen, bestand zwar Einvernehmen darüber, daß eine Aufweichung des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens nicht inakzeptabel sei, eine prinzipielle Entschädigung für Widerstandskämpfer also nicht hingenommen werden könne. Doch ansonsten gingen die Ansichten sowohl in bezug auf das *Procedere* wie in der Sache weit auseinander. Im Gegensatz zum Finanzministerium waren Auswärtiges Amt und Justizministerium nämlich bereit, die von den acht Mächten animierte Einrichtung einer Arbeitsgruppe wohlwollend aufzunehmen, da sie das hinter dem Anliegen stehende Maß an Unrecht und menschlichem Elend unerträglich fanden. Zudem befürworteten beide Ministerien die Prüfung von Maßnahmen humanitärer Art, die sich »sehen lassen« müßten, und erwogen sogar, den Begriff des Opfers des Nationalsozialismus im Sinne des BEG preiszugeben, um auch jene Widerstandskämpfer

42 Ibid., Schäffer an von Brentano, VB/4-0-147 D 531/565, 5.7.1956.

43 Ibid., von Brentano an Schäffer, zu MB 1410/56, 13.7.1956.

44 S. ibid., AA an die Botschaften Belgiens, Großbritanniens, Dänemarks, Frankreichs, Griechenlands, Luxemburgs, Norwegens und der Niederlande, Verbalnote 501-556-11x/11908/56, 14.7.1956.

45 S. ibid., Vermerk 501-556-11x, 16.7.1956.

46 S. ibid., Berger an Hallstein, Aufzeichnung 501-556-11x/12012/56, 8.8.1956.

47 S. ibid., Buch an Hallstein, 501-556-11x-11908/56, 19.7.1956 nebst Marginalie von Brentanos.

berücksichtigen zu können, die unter Mißachtung der Menschenrechte Schädigungen an Körper und Gesundheit erlitten hatten. Obwohl von moralischen Erwägungen inspiriert, warfen die Beamten sachlich-politische Überlegungen keineswegs völlig über Bord: Eine Ausdehnung dieser Maßnahme auf Angehörige osteuropäischer Staaten wurde jedenfalls ausdrücklich verworfen⁴⁸.

Einmütigkeit bestand also unter den drei Ressorts darin, eine Übertragung des BEG auf ausländische Opfer ohne Erfüllung der Wohnsitzklausel nicht zuzulassen. Zwischenstaatliche Reparationsregelungen und innerstaatliches Entschädigungsrecht sollten auch weiterhin deutlich getrennt bleiben. Der vom Londoner Schuldenabkommen ausgehende Schutz gegen Reparationsforderungen dürfe, so betonte Brentano Anfang November in einem Schreiben an Schäffer, »selbstverständlich unter keinen Umständen preisgegeben werden«. Was ihn umtrieb war die Tatsache, daß es im Ausland eine große Anzahl von »echten« Opfern des Nationalsozialismus gab, die keinerlei Entschädigung erhielten. Als Ausweg aus diesem »menschlich wie politisch unerträglichen Zustand« empfahl er eine »Hilfe im Rahmen fürsorglicher Maßnahmen zur Linderung wirklicher Not«. Konkret sah Brentano dazu die Gründung einer karitativen Organisation aus Bundesmitteln vor, der – auf vier bis fünf Jahre verteilt – etwa 100 Millionen DM zur Verfügung gestellt werden sollten. Da er verfolgte Juden und Widerstandskämpfer im allgemeinen nicht zu berücksichtigen beabsichtigte, ging er von ca. 30 000 Anspruchsberechtigten aus⁴⁹.

Der Bundesfinanzminister aber dachte schon aufgrund prinzipieller Vorbehalte nicht daran, diesen Plan zu billigen. Um Zeit zu gewinnen, bat er Brentano Ende November um Zurückstellung der angekündigten Kabinettsvorlage und schlug eine Chefbesprechung vor⁵⁰. Sollte er in die Ende Januar 1957 stattfindende Zusammenkunft mit der Hoffnung gegangen sein, seine harte Haltung durchsetzen zu können, so mußte er sich eines Besseren belehren lassen. Das Einvernehmen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Justizministerium bestand keineswegs nur auf der Ebene der Beamten, sondern auch auf der Chefetage. Wie Brentano sah auch der Bundesminister der Justiz, Hans-Joachim von Merkatz, die in Aussicht genommene karitative Maßnahme als notwendig an. Notgedrungen stimmte Schäffer der Gründung einer privatrechtlichen Vereinigung oder Stiftung zu, die mit einem wesentlich vom Bund aufzubringenden Finanzvolumen von 100 Millionen DM für einen Zeitraum von fünf Jahren ausgestattet werden und »echten« Opfern der NS-Verfolgung nach dem BEG und dem Überleitungsvertrag helfen sollte. Der vom Auswärtigen Amt bisher erwogene Plan diplomatischer Verhandlungen wurden hingegen unter Hinweis auf den Artikel 5 des Londoner Schuldenabkommens fallengelassen⁵¹.

Auf der Basis dieser Verständigung beantwortete die Bundesregierung dann am 21.2.1957 die Noten der acht Mächte vom Juni 1956. Erneut betonte sie die Beschränkung des Rechtsanspruchs für Wiedergutmachung gemäß geltendem Recht

48 Ibid., Ressortbesprechung im AA vom 20.7.1956, Vermerk 501-556-11x/12012/56.

49 Ibid., von Brentano an Schäffer, 8.11.1956; s. a. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 205.

50 S. PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 182, Schäffer an von Brentano, 28.11.1956.

51 S. ibid., Bd. 183, Unterredung zwischen von Brentano, Schäffer und von Merkatz vom 24.1.1957, Vermerk 501-84.01/7/10109/57, 30.1.1957, Vertraulich.

auf diejenigen Opfer nationalsozialistischer Verfolgung, die durch Wohnsitz an bestimmten Stichtagen mit der Bundesrepublik oder dem Deutschen Reich verbunden gewesen seien. Da manche Betroffene aber weder in den Genuß der individuellen noch der globalen deutschen Entschädigungsleistung kämen, sei die Bundesregierung zu einer Hilfe »in Form von caritativen [sic!] Maßnahmen« bereit, die »notleidenden, gesundheitlich geschädigten Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung« und »Hinterbliebenen getöteter oder an Mißhandlungsfolgen verstorbener Opfern, die in den von den nationalsozialistischen Verfolgung heimgesuchten Ländern der freien Welt leben«, zur Verfügung gestellt werden solle. Abgesehen von der Zusage einer tatkräftigen Beteiligung an der von privater Initiative zu tragenden Aktion unterließ Bonn jegliche Detailangaben. Auch auf den Vorschlag der acht Mächte zur Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ging es nicht ein⁵².

Da die ins Auge gefaßte Art der Wiedergutmachung für die »Westgeschädigten« in der ausländischen Öffentlichkeit auf große Entrüstung stieß⁵³, kamen Auswärtiges Amt und Finanzministerium aus Sorge um eine Ablehnung des deutschen Konzepts im März überein, einem der Wortführer der acht Mächte den Standpunkt der Bundesregierung auf diplomatischem Wege erneut darzulegen. Doch die Kontaktaufnahme mit der norwegischen Botschaft änderte nichts an der Haltung der Weststaaten⁵⁴. Ohne auf die rechtlichen Argumente der Bundesregierung einzugehen, widersprachen sie in gleichlautenden Noten am 23.7. unter Hinweis auf den außergewöhnlichen und völkerrechtswidrigen Charakter des Konzentrationslagersystems der Auffassung, daß die deutschen Verpflichtungen erfüllt seien. Das Angebot der karitativen Hilfe wurde – wie es im französischen Schreiben hieß – abgelehnt, »car il heurte vivement et légitimement la dignité des intéressés«. Zwar mochte man den guten Willen der Deutschen nicht absprechen, bezeichnete ihre Vorschläge aber als unzureichend, insbesondere wegen der Begrenzung auf mittellose gesundheitsgeschädigte NS-Opfer und deren Hinterbliebene und wegen fehlender Angaben über die Höhe des vorgesehenen Fonds. Abermals regten die acht Staaten an, das Problem in diplomatischen Gesprächen mit der Bundesrepublik zu erörtern⁵⁵.

Trotz dieser schroffen Abfuhr blieb die Bundesregierung bei ihrer Auffassung, daß sie ihren vertraglichen Zusagen nachgekommen und eine Gewährung von Entschädigungsleistungen zu Gunsten der nach dem BEG nicht Anspruchsberechtigten aufgrund von internationalen Vereinbarungen »nicht zulässig« sei⁵⁶. Eine Rücknahme des Angebots der karitativen Hilfe, über dessen organisatorische Ausgestaltung, Verteilungsschlüssel und Zweckbestimmung zwischen den drei beteiligten

52 Ibid., B 24, Bd. 322, AA an die Botschaften Belgiens, Großbritanniens, Dänemarks, Frankreichs, Griechenlands, Luxemburgs, Norwegens und der Niederlande, Verbalnote 501-84.01/7/10109/57, 21.2.1957; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 205f.

53 Vgl. ibid. S. 206.

54 S. PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 183, Aufzeichnung Adt 501-84.01/7/10658/57, 22.3.1957, nebst Vermerk vom 17.4.1957.

55 Ibid., Französische Botschaft an AA, Note verbale, 23.7.1957; s. a. ibid., Berger an Hallstein, Aufzeichnung 501-84.01/7/11679/57, 29.8.1957.

56 S. ibid., B 24, Bd. 322, »Zusammenfassung der rechtlichen und reparationspolitischen Gesichtspunkte in der Frage der Entschädigung ausländischer Opfer des Nationalsozialismus«, 30.9.1957.

Ministerien bereits Planungen stattfanden⁵⁷, galt aus außenpolitischen Erwägungen als untunlich⁵⁸, obwohl die europäischen Staaten keine Anstalten machten, die Offerte anzunehmen.

Im Auswärtigen Amt begann abermals ein Umdenkprozeß. Stimmen wurden laut, die es für »politisch unklug« hielten, die rassistisch Verfolgten und die Widerstandskämpfer aus dem Kreis der Leistungsbezieher der karitativen Maßnahme auszuschließen. In einer Aufzeichnung an den Leiter der Unterabteilung Zwischen- und überstaatliche Organisationen, Ministerialdirigent Carstens, unterstrich Legationsrat Frowein Anfang September die Tatsache, daß Reparationszahlungen in einem Friedensvertrag von der Bundesrepublik »nicht mehr verlangt« werden würden und die ausländischen Opfer der NS-Verfolgung in den besetzten Gebieten daher dazu genötigt seien, sich an ihre eigenen Regierungen zu wenden⁵⁹. Mitte November kritisierte er in einer Hausbesprechung zudem den mit Rücksicht auf die Globalregelung des Haager Protokolls geplanten Ausschluß jüdischer Verfolgter von den Hilfsmaßnahmen. Unterstützung bekam er vom Vortragenden Legationsrat Böker, der die außenpolitische Tragweite des Gesamtkomplexes herauskehrte und gemeinsam mit Frowein die Ansicht vertrat, man könne bei der Hilfsaktion keine Unterscheidung nach den Verfolgungsgründen vornehmen, müsse vielmehr auch Widerstandskämpfer, Geiseln und Zwangsarbeiter miteinbeziehen. Nachdem der Leiter der Rechtsabteilung, Ministerialdirektor Berger, vor einem Anwachsen der Forderungen ins Uferlose gewarnt hatte – er erwartete eine Summe von weit mehr als eine Milliarde DM –, regte Böker zur Eingrenzung der Anspruchsberechtigten Konsultationen mit den Auslandsvertretungen an, weil sie Erfahrungen über Hergang und Ausmaß der nationalsozialistischen Gewaltmaßnahmen besäßen⁶⁰.

Doch das Finanzministerium mauerte trotz des Wechsels an der Spitze von Schäfer zu Franz Etzel im Zuge der Regierungsumbildung vom Herbst 1957 weiter. Als Berger in einer Sitzung mit Beamten aus dem Bundeskanzleramt und den Ministerien für Finanzen, Inneres, Justiz und Auswärtiges am 19.11. die Frage nach einer Entschädigung für Widerstandskämpfer oder Zwangsarbeiter aufwarf, verbat sich der Vertreter des Finanzministeriums, Ministerialrat Blessin, jede Erweiterung des zu begünstigenden Personenkreises und erklärte entsprechende Recherchen der Auslandsvertretungen für »sinnlos; sie würden auch nur unberechtigte Hoffnungen erwecken«. Es müsse weiterhin strikt daran festgehalten werden, daß die Leistungen nur für »typisch nationalsozialistische Unrechtsmaßnahmen« gewährt würden, nicht für die »allgemein völkerrechtswidrige Schädigung«, wie man es im Ausland wohl wünsche. Weder für Widerstandskämpfer noch für jüdische Verfolgte sei eine

57 S. *ibid.*, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 183, Adt an Berger, Aufzeichnung 501-84.01/7/10109¹/57, 29.4.1957.

58 S. *ibid.*, B 24, Bd. 322, Aufzeichnung Berger 501-84.01/7/12266/57, 10.10.1957; *ibid.*, Berger an von Brentano, 501-84.01/7/12266/57, 10.10.1957.

59 *Ibid.*, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 183, Frowein an Carstens, Aufzeichnung 206-244-10, 6.9.1957.

60 S. PA, B 24, Bd. 322, Aufzeichnung Loos 501-84.01/7/12614/57, 16.11.1957; s. a. *ibid.*, Böker an von Welck, Aufzeichnung e. o. 302-84.20/0/94.07/2779/57, 13.11.1957; *ibid.*, Frowein an Grewe, Aufzeichnung 206/244-10, 18.11.1957. Zu den zwischen der Bundesregierung und der »Conference on Jewish Claims against Germany« vereinbarten Haager Protokollen vom 10.9.1952 vgl. GOSCHLER (wie Anm. 7) S. 257–285; PAWLITA (wie Anm. 8) S. 269–289.

Entschädigung möglich. Blessin warb für einen entsprechenden Bescheid an die involvierten Staaten und, im Falle einer erneuten Ablehnung, für die Absage der geplanten Hilfsaktion. Doch ein solch harsches Vorgehen ging einigen Diplomaten des Auswärtigen Amtes viel zu weit. Sie plädierten für eine weichere Verhandlungstaktik und auch für eine Modifizierung des Opferbegriffes. Dem entsprach in gewisser Weise auch die Position der Kollegen aus dem Kanzleramt, bei denen die »Tendenz [bestand], alles zu tun, um zu einer befriedigenden Lösung dieser Frage zu gelangen«. Das als anstößig empfundene Wort karitativ sollte ihrer Meinung nach vermieden werden⁶¹.

Nach dieser Abstimmung war klar, daß die Bundesregierung ihre bisherige Rechtsauffassung zu verteidigen und das Angebot freiwilliger, von privater Initiative getragener Hilfsmaßnahmen aufrechtzuerhalten gedachte. Wenngleich Etzel in einer Besprechung mit Brentano am 6.12. eine Erhöhung der vorgesehenen Summe von 100 Millionen DM kategorisch ablehnte⁶², blieb die Definition der Leistungsansprüche gleichwohl strittig, sowohl zwischen den Ressorts als auch innerhalb des Auswärtigen Amtes. In der Koblenzer Straße kam es wegen dieser Frage gar zu einer scharfen Auseinandersetzung, weil die Rechtsabteilung ganz auf der Linie des Finanzministeriums jeglichen Kompromißwillen vermissen ließ, der Politischen und der Länderabteilung diese Intransigenz aber um so unangebrachter erschien, als die Pressionen von seiten des Auslands zunahmen⁶³. Die deutsche »karitative[n]« Maßnahmen besäßen den Beigeschmack von Almosen, beschwerten sich französische Diplomaten in Bonn. Die »Propagandisten des deutschen Wirtschaftswunders hätten zu gut gearbeitet. Dadurch sei allgemein der Appetit für deutsche Wiedergutmachungsbeiträge geweckt worden«⁶⁴. Ausländische Presseberichte insinuierten eine zunehmende Konzilianz der Deutschen. Frankreich, aber auch die Niederlande und Norwegen drängten mit Nachdruck auf eine möglichst baldige Entscheidung der Bundesregierung⁶⁵.

Doch ohne Einigung zwischen den bzw. innerhalb der Bundesministerien war daran vorläufig nicht zu denken. Erst im Februar 1958 lag ein von der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes ausgearbeiteter Entwurf der seit langem angekündigten Kabinettsvorlage vor, wurde aber wegen der weiter schwelenden Auseinandersetzungen in der Koblenzer Straße nicht ins Kabinett eingebracht⁶⁶.

Das deutsche Zögern stieß nicht zuletzt in Frankreich auf wachsendes Unverständnis. Ende Februar stellte die französische Botschaft in Bonn klar, daß man die Unterscheidung zwischen weltanschaulich und nationalpolitisch begründeten Opfern des Nationalsozialismus nicht mehr akzeptiere und scharfen Protest einlegen werde, sofern die Bundesregierung daran festhalte⁶⁷. Wenige Tage später engten die Franzosen den Kreis der zu entschädigenden Personen auf NS-Geschädigte mit

61 PA, B 24, Bd. 322, Niederschrift 501-84.01/7/12614/57¹, 22.11.1957.

62 Vgl. *ibid.*, Berger an von Brentano, Aufzeichnung 501-84.01/7-10417/58, 26.3.1958.

63 S. *ibid.*, Abt. 5 an von Brentano, Aufzeichnung 501-84.01/7/12666/57¹, 8.1.1958, nebst Marginalien Bökers.

64 *Ibid.*, Aufzeichnung Frank, 302-84.20/2-94.07, 31.1.1958.

65 S. *ibid.*, Abt. 5 an von Brentano, Aufzeichnung 501-84.01/7/12666/57¹, 8.1.1958.

66 S. *ibid.*, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 184, Kabinettsvorlage des AA 501-84.01/7, Entwurf, Februar 1958.

67 S. *ibid.*, B 24, Bd. 322, Böker an von Welck, Aufzeichnung 302-84.20/3/94.07, 26.2.1958.

einer sogenannten »carte de déportés« ein, einem Ausweis, der nicht an Kriegsgefangene und Arbeitsfreiwillige, sondern an etwa 100 000 Deportierte einschließlich der KZ-Häftlinge ausgegeben worden sei⁶⁸.

Derweil trieb der Konflikt im Auswärtigen Amt auf die Spitze. Mitte März weigerte sich der Leiter der Länderabteilung, Ministerialdirektor von Welck, die Kabinettsvorlage der Rechtsabteilung mitzutragen, da sie eben doch zwischen Opfern unterschied, die aus ideologischen Gründen und solchen, die aus nationalpolitischen Motiven Widerstand geleistet hatten. Außerdem bewertete er es als unsinnig, das von den acht Mächten wiederholt als viel zu niedrig deklarierte Angebot von 100 Millionen DM zu wiederholen⁶⁹. Berger aber blieb bei seiner restriktiven Position, lehnte eine Einbeziehung von Widerstandskämpfern oder Zwangsarbeitern weiter ab und bezeichnete eine Anhebung der Summe aufgrund der Position des Bundesfinanzministeriums als völlig unrealistisch⁷⁰.

Absorbiert durch die Staatskrise in Frankreich, verlor der Streit über die Wiedergutmachung an den französischen Opfern des Nationalsozialismus für einige Monate seine Brisanz, ohne daß die Bundesregierung einer Lösung nähergekommen wäre. Anfang August ordnete der neue Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Hilger van Scherpenberg, an, den acht Mächten neuerliche Zwischenbescheide »mit positivem Akzent« zu erteilen. Obwohl er die Zustimmung des Bundesfinanzministeriums für die Mitteilung eingeholt hatte⁷¹, weigerte sich sein dortiger Kollege, Staatssekretär Hartmann, kurz darauf plötzlich, der Ausfertigung zuzustimmen, weil ihm die Billigung des im Urlaub befindlichen Ministers fehlte. Im Auswärtigen Amt drängte man zur Eile, hielt ein Zuwarten für nicht vertretbar, obwohl seit der letzten Note der acht Mächte mittlerweile über ein Jahr verstrichen war⁷². Da ein Übergehen Etzels nicht in Frage kam, schickte Scherpenberg seinen Ständigen Stellvertreter Dittmann zu Hartmann und drohte gar damit, für den Fall der Starrsinnigkeit eine Kabinettsentscheidung herbeizuführen⁷³. Hartmann verschleppte den Termin zunächst und erklärte sich dann Anfang September zögerlich bereit, den Entwurf des Zwischenbescheides zu prüfen. Prinzipiell, daraus machte er keinen Hehl, paßte ihm der Vorstoß des Auswärtigen Amtes, der in seinen Augen »als erstes Zugeständnis aufgefaßt« werden konnte, ganz und gar nicht. Zugeständnisse durfte es angesichts der äußerst prekären Haushaltslage eben nicht geben. Die Entschädigung für ausländische NS-Opfer, so legte er Dittmann auseinander, müsse im Zusammenhang mit der gesamten Wiedergutmachungsfrage gesehen werden, die geschätzte Zahlungen von 18–24 Milliarden verursachen würde⁷⁴.

Auch die Rückkehr Etzels aus dem Urlaub änderte nichts an der unnachgiebigen Haltung seines Hauses – im Gegenteil. Nachdem der Finanzminister die Sache wochenlang auf Eis gelegt hatte, meldete er Ende September bei Brentano erhebliche

68 S. *ibid.*, Akzennotiz Böker, 7.3.1958.

69 S. *ibid.*, von Welck an Berger, Vermerk, 15.3.1958.

70 S. *ibid.*, Berger an von Brentano, Aufzeichnung 501-84.01/7-10.417/58, 26.3.1958.

71 *Ibid.*, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 184, Berger an van Scherpenberg, Aufzeichnung, 501-84.01/7/12199/58, 15.8.1958.

72 S. *ibid.*, Grolmann an Dittmann, Aufzeichnung 501-84.01-7-13050¹/58, 21.8.1958.

73 S. *ibid.*, Born an Berger, Aufzeichnung, 29.8.1958.

74 *Ibid.*, Dittmann an von Brentano, Aufzeichnung, Stv. StS II 124, 10.9.1958.

Bedenken gegen den Text der Note an und verlangte die Einfügung eines Passus, wonach jede weitere Belastung des Bundeshaushalts nicht verantwortbar sei⁷⁵.

IV. Verhandlungen über ein Globalabkommen: »Freiwillige Pauschalzahlung« ohne völkerrechtliche Verpflichtung (1959/60)

In Anbetracht der sich zuspitzenden weltpolitischen Lage im Zuge der von der Sowjetunion ausgelösten Berlin-Krise und angesichts entrüsteter Reaktionen in der westeuropäischen Öffentlichkeit über die deutsche Verzögerungstaktik vollzog die Bundesregierung in der Wiedergutmachungsfrage Anfang Dezember 1958 aus Furcht vor einer tiefgreifenden Belastung im Verhältnis zu den Nachbarn eine scharfe Kehrtwende. Sie beantwortete nun nicht nur die Schreiben der acht Mächte vom Juli 1957; nein, sie stimmte in Verbalnoten an deren Bonner Botschafter bzw. Geschäftsträger sogar bilateral-mündlichen Erörterungen mit den einzelnen Regierungen über eine »freiwillige Pauschalzahlung« unter dem Vorbehalt zu, daß diese Leistungen nicht als völkerrechtliche Verpflichtung interpretiert würden. Den Kreis der Empfangsberechtigten grenzte das Dokument auf jene Betroffenen ein, die »nationalsozialistischem Unrecht in besonderem Maße ausgesetzt« worden seien⁷⁶. Wie Berger in einer mündlichen Erklärung bei der Übergabe der Note präziserte, waren für Widerstandskämpfer keine Entschädigungszahlungen vorgesehen⁷⁷.

Das französische Außenministerium am Quai d'Orsay, das Verhandlungen über Wiedergutmachungszahlungen seit 1956 vorbereitet hatte⁷⁸, reagierte auf diese Offerte ebenso schnell wie unbürokratisch und sprach sich dafür aus, die Gespräche schon im Februar 1959 aufzunehmen⁷⁹. Mitte Januar verständigten sich beide Regierungen darauf, die Federführung den Außenämtern zu übertragen⁸⁰.

Als die Beratungen dann tatsächlich Mitte Februar in Bonn begannen, lag der Bundesregierung in bezug auf die französischen Opfer des Nationalsozialismus ein aus verschiedenen Quellen abgeleitetes Zahlenbild vor, das 286 000 Kriegsversehrte, 75 000 Soldatenwitwen, 222 000 Deportierte und Inhaftierte, 66 000 Ziviltote, 6 000 000 Zwangsarbeiter und 1 600 000 Sachgeschädigte auswies. Einzelangaben zur Gruppe der Deportierten besagten, daß 120 000 von ihnen aus rassistischen und 100 000 aus politischen Gründen oder wegen Zugehörigkeit zur Résistance verhaftet worden waren. Von den 38 000 Heimkehrern lebten noch 25 000⁸¹.

75 S. *ibid.*, Etzel an von Brentano, V B/4-0 1470 D-943/58, 30.9.1958.

76 *Ibid.*, B 24, Bd. 322, Verbalnote des AA, 8.12.1958; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 206–210.

77 PA, B 24, Bd. 322, Berger an von Brentano, Aufzeichnung, 8.12.1958.

78 Vgl. Artikel Dabernat, in: »Paris-presse/L'intransigeant«, 28.7.1960, im Auszug in: Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich (BDFD): Dokumente, hg. von Horst MÖLLER und Klaus HILDEBRAND, Bd. III, bearb. von Herbert ELZER, München 1997, S. 986f.

79 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 240.

80 S. PA, B 24, Bd. 322, Born an Grolmann, Aufzeichnung 501-94.07/4-179/59, 20.1.1959.

81 Vgl. *ibid.*, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 182, Jansen an AA, 518-04 II 281/56, 17.10.1956; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 240.

Die vom französischen Chefdelegierten, Botschaftsrat de Luze, am 13.2. vorgelegten Ziffern stimmten mit dieser Statistik nur bedingt überein. De Luze verlangte für 180 000 aus rassistischen, religiösen und politischen Gründen Verschleppte – von denen seinen Angaben zufolge 25 000 nach Frankreich zurückgekehrt, die übrigen verstorben oder getötet worden waren – eine Entschädigung sowie zusätzlich 30% dieser Summe für körperliche Gebrechen, insgesamt eine Milliarde DM. Außerdem machte er Wiedergutmachungszahlungen für eine in den Notenwechseln bisher überhaupt nicht erwähnte Personengruppe geltend, die Opfer von Menschenversuchen⁸². In bezug auf diesen Kreis hatte das Bundeskabinett »unter Berücksichtigung der vorliegenden moralischen Verpflichtung« am 26.7.1951 beschlossen, im Ausland lebenden, »aus Gründen der Rasse, des Glaubens, der Weltanschauung oder der politischen Überzeugung verfolgten Opfern von Menschenversuchen [...] in besonderen Notfällen eine wirksame Hilfe zuteil werden zu lassen«. Auch jene, denen aus anderen Erwägungen ein Wiedergutmachungsanspruch nicht zustand, sollten Hilfe bekommen, »sofern ihnen unter gröblicher Mißachtung der Menschenrechte ein dauernder Gesundheitsschaden zugefügt worden« sei. Damit waren also auch Personen gemeint, die nicht die Wohnsitzklausel des BEG erfüllten⁸³. Über eingehende Anträge entschied ein interministerieller Ausschuß der Bundesregierung, der im Falle einer positiven Prüfung einmalige Beihilfen zwischen 2000 und 25 000 DM bewilligte⁸⁴.

Als die französische Diplomatie in der ersten deutsch-alliierten Beratungsrunde über die Wiedergutmachungsfrage Ende 1954 um eine Erläuterung des Verfahrens bat, beteuerte der damalige Regierungsdirektor Blessin vom Bundesfinanzministerium die »großzügige« Handhabung des Kabinettsbeschlusses und stellte eine »eingehende Berücksichtigung der französischen Widerstandskämpfer« in Aussicht⁸⁵. Offenbar hielt sich die Großzügigkeit dann aber in der Entschädigungspraxis in gewissen Grenzen. Anfang 1957 appellierte die »Association Nationale des Anciennes Déportées et Internées de la Résistance« an die Bundesregierung, der Forderung einer Gruppe von rund zwanzig in Frankreich lebenden staatenlosen Probanden medizinischer Experimente nach Gewährung einer Pension stattzugeben, da sie als Staatenlose weder eine französische Rente noch deutsche Leistungen gemäß BEG oder Kabinettsbeschuß von 1951 bekämen. Wenige Tage nach einem abschlägigen Bescheid durch Blessin⁸⁶ machte sich der ehemalige Außenminister Robert Schuman zum Fürsprecher dieses Begehrens, konfrontierte Adenauer mit einem Memorandum der Association über das Schicksal der Opfer von Menschenversuchen und bat

82 S. PA, B 24, Bd. 322, Grolmann an Paris, Fernschreiben (FS) AZ 501-94.07/4-482/59, 19.2.1959; *ibid.*, Berger an von Brentano, Aufzeichnung 501-94.07-4.488/59, 19.2.1959, VS-Nur für den Dienstgebrauch.

83 Kabinettsbeschuß vom 26.7.1951, in: BECKER, HUBER, KÜSTER (wie Anm. 31) S. 912; s. a. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. von Hans BOOMS, Bd. 4 1951, bearb. von Ursula HÜLLBÜSCH, Boppard am Rhein 1988, S. 566; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1960, S. 1450.

84 S. PA, B 81, V 2/Ref. 501, Bd. 215, Cramer an Schäffer, 4-53100-1572/57, 11.2.1957. Bis zum Frühjahr 1957 wurden für 400 Fälle 2,5 Millionen DM bewilligt.

85 *Ibid.*, Bd. 173, Sachverständigenbesprechung bei der AHK vom 13.12.1954, Protokoll.

86 Vgl. *ibid.*, Bd. 215, Faure an Hallstein, 19.3.1957, Übersetzung.

ihn, »de bien vouloir faire étudier la situation de ces personnes«⁸⁷. Mitte März 1957 erneuerte der Staatssekretär des Quai d'Orsay, Maurice Faure, bei seinem deutschen Kollegen Walter Hallstein die Bitte um Bewilligung einer Rente für die zwanzig Staatenlosen und wies eindringlich darauf hin, daß eine der »Billigkeit entsprechende Lösung [...] zweifellos dazu beitragen [würde], das Klima der Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern noch weiter zu verbessern und ein heikles menschliches Problem, das in der öffentlichen Meinung zweifellos Nachwirkungen hat, zu regeln«⁸⁸.

Doch diese Argumente stießen in der Bundesregierung auf taube Ohren. Nachdem Schäffer das Kanzleramt aufgefordert hatte, den Franzosen derartige Dauerleistungen zu verwehren⁸⁹, beließ es Hallstein in seiner mit großer Verspätung abgeschickten Antwort an Faure bei einer entsprechenden Klarstellung und dem Ausdruck der Hoffnung, den Betroffenen im Rahmen der zugesagten karitativen Maßnahmen »in angemessener Weise« helfen zu können⁹⁰. Und auch Adenauers Antwort an Schuman fiel ganz in diesem Tenor aus⁹¹.

Doch in Frankreich war man weder auf der politischen noch der gesellschaftlichen Ebene willens, die avisierte Lösung hinzunehmen. Ende Oktober 1958 regte der Generalsekretär des Quai d'Orsay, Louis Joxe, angesichts der sich weiter verzögernden Lösung der gesamten Entschädigungsfrage eine gesonderte Regelung für die insgesamt 100 KZ-Opfer von Menschenversuchen an⁹². Kurz darauf erfuhr das Auswärtige Amt von der Botschaft in Paris, daß Geneviève de Gaulle-Anthonioz, eine Nichte des Generals, selbst ehemaliger KZ-Häftling und Präsidentin der »Association Nationale des Anciennes Déportées et Internées de la Résistance«, sich sehr aktiv für die Geschädigten einsetze. Um ihre Aktivitäten zu neutralisieren, wiederholte der Quai d'Orsay seine Bitte um eine Sonderaktion, für die man etwa 500 000 DM veranschlagte⁹³.

Mit der Aufnahme der deutsch-französischen Wiedergutmachungsverhandlungen im Februar 1959 wendete sich das Blatt. Obwohl die Bundesregierung offiziell am Kabinettsbeschluß vom 26.7.1951 festhielt⁹⁴, bestand zwischen Auswärtigem Amt und Finanzministerium intern Einvernehmen, in dieser Frage »eine befriedigende Lösung« finden und zusätzliche Mittel bereitzustellen zu müssen. Die vom Quai d'Orsay erbetene Sonderbehandlung wurde indes höchst skeptisch beurteilt, da der gesamte Wiedergutmachungskomplex unter dem Zwang der strikten finanziellen Beschränkung stand und die Kategorie der körperlichen Gebrechen sich auf solche Fälle beschränken sollte, bei denen »dauernde Gesundheitsschädigungen außerhalb der Lagerhaft« verursacht worden seien. Ein Doppelentschädigung für Freiheits- und Gesundheitsschäden galt als ausgeschlossen⁹⁵.

87 Ibid., Schuman an Adenauer, 24.1.1957.

88 Ibid., Faure an Hallstein, 19.3.1957, Übersetzung.

89 Ibid., Schäffer an Globke, V B 4-0 1470 D-178/57, 26.3.1957.

90 Ibid., Hallstein an Faure, 17.7.1957.

91 S. ibid., Adenauer an Schuman, o. D., Entwurf.

92 S. ibid., B 24, Bd. 322, Grolmann an van Scherpenberg, Aufzeichnung 501-84.01/7-12794/59, 7.2.1959, VS-Nur für den Dienstgebrauch.

93 S. ibid., B 24, Bd. 322, Jansen an AA, FS Nr. 947, 3.11.1958.

94 S. ibid., Grolmann an Paris, FS 501-94.07-350/59^l, 7.2.1959, Verschlüsselt.

95 Ibid., Grolmann an van Scherpenberg, Aufzeichnung 501-84.01/7-12794/59, 7.2.1959, VS-Nur für den Dienstgebrauch.

Ohne dieses Spezialproblem zu vertiefen, sagte der deutsche Verhandlungsführer Ministerialdirigent Grolmann die Erwägung zusätzlicher Leistungen zu. Ansonsten tat sich zwischen ihm und de Luze ein breiter Graben auf. Beide beharrten auf dem jeweiligen Rechtsstandpunkt und vermochten sich deshalb über den Kreis der Leistungsberechtigten nicht zu einigen. Auch die Suche nach einem praktikablen Kompromiß erbrachte kaum Fortschritte. De Luze verzichtete zwar auf die ursprüngliche Forderung nach voller Einbeziehung der französischen NS-Opfer in das deutsche Entschädigungssystem, erwartete aber die Übertragung gewisser Grundsätze dieses Systems auf die zu findende Regelung. Grolmann wies dies als völlig überzogen zurück und achtete strikt darauf, nur jene Personen als entschädigungsberechtigt anzuerkennen, die auch vom BEG als Verfolgte des NS-Regimes angesehen wurden. Zwangsarbeiter, Asoziale, Saboteure, Widerstandskämpfer und Kommunisten sollten ebenso ausgenommen bleiben wie die verstorbenen Opfer. Allein schon die Verbringung in ein Konzentrationslager als entschädigungsbedürftige Verfolgung anzusehen, wie de Luze es verlangte, kam für ihn nicht in Frage⁹⁶.

Drei Monate zogen ins Land, bevor es am 13./14.5. in Bonn zur zweiten Verhandlungsrunde kam. Die bisherigen Forderungen präzisierend, verlangte der neue französische Verhandlungschef, Botschaftsrat Michel, namens seiner Regierung für 183 000 Deportierte 785 Millionen DM, die sich aus einer Haftentschädigung in Höhe von 603,9 Mio. DM und einem Zuschlag von 30% für Gesundheitsschäden zusammensetzten. Wie de Luze sperrte auch er sich gegen jegliche Ausklammerung der verstorbenen Opfer und drängte außerdem auf die Berücksichtigung der Widerstandskämpfer. Grolmann erklärte diese Vorstellungen für unvereinbar mit den Grundprinzipien des deutschen Entschädigungsrechts und bot 100 Millionen DM. Der beiderseitige Versuch, die riesige Lücke zu schließen, führte zur Herabsetzung der französischen Rechnung auf 600 Millionen und einer Erhöhung des deutschen Gebots auf 120 Millionen DM. Kaum weniger disparat verlief die Diskussion über die Opfer von Menschenversuchen. Mit Nachdruck drang Michel auf eine Erweiterung der bisherigen deutschen Hilfsleistungen, machte sich gar zum Anwalt auch der Betroffenen in Osteuropa. Für die auf französischem Boden wohnenden 60 Probanden beanspruchte er eine monatliche Rente von 500 DM oder eine Kapitalisierung mit je 120 000 DM. Die aufzubringenden Kosten bezifferte er auf sieben bis acht Millionen, für sämtliche Opfer auf etwa 80 Millionen DM⁹⁷.

Wie Ministerialrat Blessin in einer separaten Besprechung mit der Generalsekretärin der »Association nationale des Anciennes Déportées et Internées de la Résistance«, Mme Postel-Ninay, unterstrich, war die Bundesregierung durchaus bereit, Frankreich in bezug auf diese Personengruppe entgegenzukommen. Rentenzahlungen kamen aber aus zweierlei Grund nicht in Frage: Zum einen drohten sie die von ihm auf »weit über 20 Milliarden DM« bezifferte Gesamtsumme der Wie-

96 S. *ibid.*, Grolmann an Paris, FS 501-94.07/4-482/59, 19.2.1959; *ibid.*, Berger an von Brentano, Aufzeichnung 501-94.07-4.488/59, 19.2.1959; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 240–242.

97 S. PA, B 24, Bd. 270, Jansen an AA, Pol 204-83.00/2290/59, 20.4.1959; *ibid.*, Bd. 322, Grolmann an von Brentano, Aufzeichnung 501-94.07/4, 29.5.1959; *ibid.*, B 81 V 2/Ref. 501, Bd. 215, Vermerk betr. Menschenversuche, o. D.; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 242f.

dergutmachung weiter klettern zu lassen; zum anderen sorgte sich die Bundesregierung darum, daß Ostblockstaaten unberechtigte Anträge stellen und etwaige Ablehnungen zu Propagandazwecken ausnutzen könnten⁹⁸.

Trotz zweitägiger Beratungen war es Michel und Grolmann am Ende nicht gelungen, ein tragfähiges Ergebnis zu erzielen. Mangels weiterer Handlungsspielräume verständigten sie sich darauf, die Erörterung auf die diplomatische Ebene zu heben. Insbesondere in Bonn wurde diese Übereinkunft gar nicht einmal ungerne gesehen, bot sie der Bundesregierung doch die willkommene Möglichkeit, die deutsch-französischen Gespräche zunächst ruhen zu lassen und den Verlauf der parallelen Wiedergutmachungsverhandlungen mit Dänemark, Luxemburg und Norwegen abzuwarten⁹⁹. Frankreich hingegen paßte eine solche Verschleppung ganz und gar nicht. Anfang Juli beklagten sich französische Diplomaten im Auswärtigen Amt über die »sehr große Härte« der deutschen Beamten und deren »nicht immer sehr glückliche[n]« Argumente¹⁰⁰, drohten gar mit »sehr störenden Reaktionen«. Vor allem die von den Deutschen aus prinzipiellen wie finanziellen Gründen vorgenommene Unterscheidung zwischen Widerstandskämpfern und KZ-Opfern mochte man nicht hinnehmen¹⁰¹. Auf völliges Unverständnis stießen die Ausklammerung der in den Konzentrationslagern umgebrachten Franzosen und die bisher ausgebliebenen Entschädigungen für etwa 80 bis 90 Französinen, die in medizinischen Versuchen mißbraucht und fast alle sterilisiert worden waren. Wenngleich man die Begrenztheit der deutschen Zahlungsfähigkeit nicht leugnete, warf Frankreich der Bundesrepublik vor, das Verhandlungsklima mit ihrer Intransigenz zu erschweren. Auch die vom Auswärtigen Amt zugesagte erneute Prüfung beruhigte die erhitzten Gemüter jenseits des Rheins nicht¹⁰². Anfang Dezember wandte sich Geneviève de Gaulle-Anthonioz gar direkt an Adenauer und ersuchte ihn um eine rasche und endgültige Lösung der Angelegenheit¹⁰³. Abermals beließ es die Bundesregierung indes dabei, auf die bereits erbrachten Leistungen und die laufenden Besprechungen über den gesamten Komplex der Wiedergutmachung zu verweisen¹⁰⁴.

Doch diese Verhandlungen ruhten ja seit Mai. Als sich trotz monatelangen Stillstandes keine Bewegung abzeichnete, schaltete sich der französische Außenminister Maurice Couve de Murville in die Angelegenheit ein und forderte seinen deutschen Kollegen Mitte Januar 1960 zur schnellstmöglichen Bereinigung des Wiedergutmachungsproblems auf¹⁰⁵. Ungeachtet seines zweifellos vorhandenen guten Willens reagierte Brentano abweisend. Da die französischen Vorstellungen mit dem, was man deutscherseits zu leisten bereit war, »überhaupt nicht in Einklang« gebracht werden konnten, gedachte er die Konsultationen »so lange hinaus[zu]schieben wie überhaupt möglich«. In einem Schreiben an den Bundestagsabgeordneten Vogel

98 PA, B 24, Bd. 322, Aufzeichnung Pohris 501-94.07/4, 15.5.1959.

99 Zu diesen Verhandlungen vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 210–227 u. 243.

100 PA, B 24, Bd. 322, Dittmann an van Scherpenberg, Aufzeichnung StS 587/59, 10.7.1959.

101 Ibid., Dittmann an Berger, Aufzeichnung StS 807/59, 21.8.1959.

102 S. ibid., Dittmann an van Scherpenberg, Aufzeichnung StS 587/59, 10.7.1959, mit Marginalie von Carstens; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 243.

103 S. PA, B 24, Bd. 468, de Gaulle-Anthonioz an Adenauer, 1.12.1959.

104 S. ibid., Adenauer an de Gaulle-Anthonioz, Entwurf, o. D.

105 S. ibid., Couve de Murville an von Brentano, 12.1.1960.

meinte er – sei es aus Unkenntnis, sei es aus Taktik –, die Bundesregierung werde nicht einmal zehn Prozent der von Frankreich geforderten Summe zahlen¹⁰⁶.

Indes, diese harte Linie war in Anbetracht der deutschen Abhängigkeit von der französischen Rückendeckung in den seit Monaten laufenden Gesprächen über die Abhaltung einer Ost-West-Gipfelkonferenz kaum durchzuhalten, zumal Couve de Murville das Thema am Rande der Außenministerkonferenz der EWG-Staaten Ende Januar im Gespräch mit Brentano abermals anschnitt¹⁰⁷. Möglicherweise bewog dieser Vorstoß den deutschen Außenminister dazu, sich der Wiederaufnahme der bilateralen Wiedergutmachungsverhandlungen nicht länger zu widersetzen. Jedenfalls nahmen beide Regierungen den im Mai 1959 abgerissenen Faden Mitte Februar 1960 wieder auf. In der am 18.2. in Bonn eröffneten dritten Partie operierten die Franzosen nun offiziell auf der Basis der Träger der Deportiertenkarten, deren Zahl sie mit 90 000 veranschlagten. Als der neue deutsche Chefdelegierte, Ministerialdirektor Janz, verlangte, aus diesem Kreis nur die Überlebenden und die typischen NS-Opfer zu berücksichtigen, wiesen sie dies energisch zurück. Noch größere Schwierigkeiten bereitete die Frage der Betroffenen von Menschenversuchen, da Paris nun ein Sonderabkommen verlangte, das von Bonn wegen der befürchteten präjudizierenden Auswirkungen abgelehnt wurde. Eine Annäherung ergab sich lediglich im Hinblick auf das Gesamtfinanzvolumen, da Janz einen Betrag zwischen den bisher angebotenen 120 Millionen DM und 400 Millionen in Aussicht stellte¹⁰⁸.

Vor dem Hintergrund der gespannten Weltlage im Zusammenhang mit dem für Mai anberaumten Ost-West-Gipfel verzeichnete die Ende April 1960 in Paris eingeläutete vierte Runde der deutsch-französischen Wiedergutmachungsverhandlungen einen »merklichen Fortschritt«. Mit Befriedigung registrierte der französische Verhandlungsführer, der Direktor der Europaabteilung, Jean Laloy, daß Janz das deutsche Angebot auf 250 Millionen DM erhöhte. Obwohl er von seiner Forderung von 500 Millionen DM nicht abrückte, gewann Janz seinerseits aufgrund eines persönlichen Gesprächs mit Michel den Eindruck, Frankreich werde sich mit einem Betrag von 350 Millionen DM begnügen. Eine Einigung auf eine niedrigere Summe schien ihm unerreichbar, wohl auch nicht sinnvoll, da ein Vertrag, der in Frankreich Anlaß zu Angriffen gäbe, der Bundesrepublik letztlich »mehr schaden als nutzen würde«. Trotz der fortbestehenden Differenzen in dieser entscheidenden Sachfrage begann man mit der Erstellung eines Vertragstextes, und zwar auf der Grundlage des im Vorjahr abgeschlossenen deutsch-norwegischen Wiedergutmachungsabkommens. Großen Wert legte Laloy dabei darauf, auch die in Frankreich lebenden Opfer von Menschenversuchen nichtfranzösischer Staatsangehörigkeit im Rahmen eines Briefwechsels in das Vertragswerk einzubeziehen. Ungeachtet der fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten waren beide Diplomaten am Ende der zweitägigen Konsultationen zuversichtlich, die Vertragsredaktion in der nächsten Verhandlungsphase abschließen zu können; ja, Laloy sah das Ende bereits für Mitte Mai vor¹⁰⁹.

106 Ibid., Bd. 461, von Brentano an Vogel, MB 485/59, 17.1.1960.

107 S. ibid., Bd. 468, Couve de Murville an von Brentano, 12.1.1960, Marginalie Carstens.

108 S. ibid., Janz an Paris, FS AZ 501-94.07/4, 22.2.1960, Verschlüsselt; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 243f.

109 Janz an van Scherpenberg, Aufzeichnung 501-94.07/9, 29.4.1960, VS-Nur für den Dienstgebrauch, in: BDFD, Bd. I, bearb. von Ulrich LAPPENKÜPER, München 1997, S. 884–886, hier S. 884 u. 885;

Eine solche Beschleunigung stieß in der Bonner Diplomatie durchaus auf Wohlwollen. Anfang Mai meldete sich der deutsche Botschafter in Paris, Herbert Blankenhorn, zu Wort und betonte in einem Fernschreiben an das Auswärtige Amt, daß ein Abschluß vor dem anstehenden Gipfeltreffen der Vier Mächte vom politischen Standpunkt aus »dringend erwünscht« sei. Das Verhältnis zu Frankreich, dessen Bedeutung in letzter Zeit vor allem in der Berlin- und Deutschlandfrage mehrfach deutlich geworden war, sollte seiner Meinung nach nicht länger durch diese ungelöste Problematik belastet werden. Ein zu langes Hinauszögern der Verhandlungen drohte zu politisch unerwünschten Reaktionen der diesbezüglich besondere empfindsamen französischen Öffentlichkeit zu führen¹¹⁰.

Nachdem Adenauer sich mit dieser Empfehlung und einer Vorverlegung der Beratungen einverstanden erklärt hatte¹¹¹, erzielten Laloy und Janz am 9./10.5. in Bonn dann den entscheidenden Durchbruch. Möglich wurde dies durch ein Spitzengespräch im Bundesfinanzministerium, bei dem Laloy und Staatssekretär Hettlage die Entschädigungssumme auf 400 Millionen DM festsetzten¹¹². Trotz dieser Grundsatzentscheidung gestaltete sich die Fixierung des Vertragstextes überraschend schwierig. Laloy stellte eine Reihe von Abänderungsforderungen, die dem Abkommen ein von den mit den anderen Staaten geschlossenen Verträgen stark abweichendes Gesicht gegeben hätten. So bedurfte es nach weiteren Formulierungsarbeiten in Bonn einer neuerlichen Beratungsrunde in Paris, bevor man am 25.5. eine endgültige Regelung fand¹¹³. Allein die strittige Frage einer Berlinklausel vereitelte die Paraphierung¹¹⁴. Ende Mai wurde die Unterzeichnung gar auf unbestimmte Zeit verschoben, da Couve de Murville den Artikel nicht in den Vertrag integriert, sondern in einen begleitenden Schriftwechsel aufgenommen sehen wollte. Das Auswärtige Amt aber setzte aus Furcht vor kritischen Rückfragen im Bundestag auf die Inserierung in den Text und ließ die Deutsche Botschaft dementsprechend im Quai d'Orsay vorstellig werden¹¹⁵. Nach wochenlangem Hin und Her zog Couve de Murville seine Forderung schließlich Mitte Juni zurück und ebnete damit den Weg zum Abschluß der Verhandlungen¹¹⁶. Einen Monat später, am 15.7., vollzogen der französische Botschafter in Bonn, François Seydoux, und Staatssekretär van Scherpenberg den historischen Akt. Im »Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über Leistungen zugunsten französischer Staatsangehöriger, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind«, verpflichtete sich Bonn dazu, Paris spätestens bis zum 1.4.1963 400 Millionen DM in drei Ratenzahlun-

vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 244. Text des deutsch-norwegischen Wiedergutmachungsvertrages vom 7.8.1959, in: BGBl 1960, Teil II, S. 1337.

110 PA, B 24, Bd. 468, Blankenhorn an AA, FS Nr. 455, 3.5.1960, Verschlüsselt.

111 S. *ibid.*, Raab an Paris, FS 501-94.07, 7.5.1960, Citissime, Verschlüsselt.

112 S. *ibid.*, Janz an von Brentano, Aufzeichnung 501-94.07/4, 10.5.1960, VS-Nur für den Dienstgebrauch; *ibid.*, Janz an Paris, Tel. 501-94.07/4, 10.5.1960, VS-Nur für den Dienstgebrauch; *ibid.*, Bd. 462, Janz an van Scherpenberg, Aufzeichnung 501-94.07/4, 20.5.1960.

113 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 244.

114 S. Blankenhorn an AA, FS Nr. 536, 27.5.1960, Verschlüsselt, in: BDFD I (wie Anm. 109) S. 886.

115 S. PA, B 24, Bd. 468, Janz an Paris, FS 501-94.07/4, 31.5.1960, VS-Nur für den Dienstgebrauch, Verschlüsselt.

116 S. Communiqué des AA, 21.6.1960, in: Bulletin 1960, S. 1104. Féaux de la Croix spricht irrtümlich von einer Paraphierung am 25.5.1950 (FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen [wie Anm. 5] S. 245).

gen zu überweisen. Ohne konkret von Wiedergutmachung oder Entschädigung zu sprechen, bezeichnete der Text alle »von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffenen französischen Staatsangehörigen«, die »Freiheitsschäden oder Gesundheitsschädigungen erlitten« hätten, sowie die Hinterbliebenen als anspruchsberechtigt¹¹⁷. Der Bundesregierung war es also nicht gelungen, ihren Verfolgtenbegriff in das Abkommen hineinzuschreiben. Frankreich akzeptierte lediglich einen entsprechenden Briefwechsel, der auch die Frage der Entschädigung der in Frankreich lebenden Opfer von Menschenversuchen nichtfranzösischer Staatsangehörigkeit regelte. Um angesichts der ursprünglich weit auseinander liegenden Ausgangsvorstellungen über den Kreis der Leistungsbezieher überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen, stellte van Scherpenberg klar, daß bei der Berechnung nur typische NS-Verfolgte berücksichtigt worden seien. Gemäß der Antwort Seydoux behielt sich Frankreich vor, einen Teilbetrag den Opfern von Menschenversuchen zuzuwenden¹¹⁸. In einer Zeichnungsniederschrift wurde darüber hinaus festgehalten, daß Ansprüche französischer Staatsangehöriger aus NS-Verfolgungsmaßnahmen, die nicht im Vertrag geregelt seien, unter das Londoner Schuldenabkommen fielen¹¹⁹.

In diametralem Gegensatz zu den langwierigen und schwierigen Vertragsverhandlungen verlief die Ratifikationsprozedur ohne Probleme. Der Bundestag verabschiedete das Gesetz am 30.5.1961 in dritter Lesung einstimmig und ohne Aussprache¹²⁰. Der Bundesrat folgte ihm am 16.6.¹²¹. Auf französischer Seite bedurfte es zur Ratifikation keiner parlamentarischen Behandlung¹²². Nach einer wochenlangen Querele zwischen Bonn und Paris wegen des sich durch die Überlastung der zuständigen deutschen Stellen hinauszögernden Austausches der Ratifikationsurkunden¹²³ trat der Vertrag am 4.8.1961 in Kraft¹²⁴. Schon fünf Tage danach überwies die Bundesregierung die erste Rate. Die Verteilung der Gelder, die vertragsgemäß ausschließlich Sache der französischen Behörden war, erreichte schließlich 98 Opfer von Menschenversuchen, die 1,124 Millionen Francs erhielten, und ca. 107 000 sonstige Entschädigungsberechtigte, denen 486,351 Millionen Francs ausgezahlt wurden. Pro Person entsprach dies einem Betrag von 1710 Neuen Francs¹²⁵.

117 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über Leistungen zugunsten französischer Staatsangehöriger, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind, 15.7.1960, in: BDFD I (wie Anm. 109) S. 889f.; vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 275–281.

118 S. van Scherpenberg an Seydoux, 15.7.1960, u. Seydoux an van Scherpenberg, 15.7.1960, in: BGBl 1961, Teil II, S. 1032f.; s. a. Artikel Dabernat, in: »Paris-presse/L'intransigeant«, 28.7.1960, im Auszug in: BDFD III (wie Anm. 78) S. 986f.

119 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 244.

120 S. Bundestagssitzungen, 22.2. u. 30.5.1961, in: BT, Sten. Ber., Bd. 48, S. 8205, u. Bd. 49, S. 9263f.

121 Vgl. PA, B 24, Bd. 468, von Haefen an Paris, FS 501-94.07/4, 21.6.1961.

122 Vgl. FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 245.

123 S. PA, B 24, Bd. 468, Weinhold an Referat 501 im AA, 204-84.20/1/94.07/1442/61, 18.7.1961; *ibid.*, Knoke an AA, FS Nr. 807, 20.7.1961, Verschlüsselt; *ibid.*, Lahusen an Weinhold, Vermerk, 24.7.1961; *ibid.*, Weinhold an Jansen, Vermerk 204-84.20/1/94.07/1465, 25.7.1961; *ibid.*, Jansen an Carstens, Aufzeichnung 204-84.20/1/94.07/1473/61, 26.7.1961; *ibid.*, von Haefen an Paris, 501-94.07/4, 1.8.1961; *ibid.*, Knoke an AA, FS Nr. 875, 2.8.1961, Verschlüsselt, Citissime.

124 S. Communiqué des AA, 3.8.1961, in: Bulletin 1961, S. 1396.

125 Vgl. PA, B 24, Bd. 468, Köstenbach an Ref. 204 im AA, 501-80.SL/4-94.07, 15.10.1962; FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 245f.; PAWLITA (wie Anm. 8) S. 324.

V. Fazit

Mit dem Vertrag über Leistungen zugunsten französischer Opfer nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen war fast fünfzehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eines der dunkelsten Kapitel in den deutsch-französischen Beziehungen abgeschlossen. Der Weg dorthin hatte sich als äußerst schwierig und kurvenreich erwiesen, weil die Regierungen in Bonn und Paris höchst unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit zur Wiedergutmachung besaßen. Während Frankreich Anfang der fünfziger Jahre auf die Gleichbehandlung französischer und deutscher Opfer im deutschen Entschädigungsrecht abzielte, klammerte die Bundesrepublik ausländische und damit auch französische Geschädigte weitgehend aus. Trotz der für sie günstigen völkerrechtlichen Lage und der Meinungsverschiedenheiten unter den Westmächten, namentlich zwischen Frankreich und den USA, gelang es ihr allerdings nicht, die Forderungen zum Verstummen zu bringen. Mangels juristischer Munitionierung griff Frankreich Mitte der fünfziger Jahre auf ethisch-moralische Argumente zurück, hielt der Bundesrepublik eine »sittliche Verpflichtung« zur Wiedergutmachung auch für Widerstandskämpfer, Zwangsarbeiter und Juden vor und fand 1956 in West- und Nordeuropa zehn Verbündete. Die Bundesregierung schlug daraufhin nach heftigen innergouvernementalen Auseinandersetzungen 1957 die Einrichtung einer karitativen Stiftung aus Bundesmitteln mit einem Finanzvolumen von 100 Millionen vor, die notleidenden, gesundheitlich geschädigten Opfern und deren Hinterbliebenen zugute kommen sollten. Doch die »Geste des guten Willens« stieß unter den Betroffenen auf entrüsteten Widerstand. Mahnungen kompromißbereiter Diplomaten des Auswärtigen Amtes verhallten in Bonn ungehört. Erst in Anbetracht der sich zuspitzenden weltpolitischen Lage im Zuge der Berlin-Krise entschloß sich die Bundesregierung zu einer abrupten Kehrtwende. Ende 1958 willigte sie in bilaterale Wiedergutmachungsverhandlungen mit Frankreich über eine »freiwillige Pauschalzahlung« zugunsten von Opfern ein, die nationalsozialistischem Unrecht »in besonderem Maße ausgesetzt« worden waren.

Trotz dieses Übereinkommens standen sich zu Beginn der Gespräche im Februar 1959 höchst unterschiedliche Vorstellungen sowohl in bezug auf die Höhe der Entschädigungsleistungen als auch hinsichtlich der Anspruchsberechtigten gegenüber. Frankreich verlangte für 183 000 Verfolgte, darunter Zwangsarbeiter und Widerstandskämpfer, insgesamt eine Milliarde DM. Die Bundesrepublik wies dies als völlig überzogen zurück und bestand darauf, nur die auch vom BEG anerkannten Opfer zu entschädigen. Da es zu keiner Annäherung kam, entschlossen sich beide Regierungen zur Unterbrechung der Verhandlungen. Nach monatelangem Stillstand stimmte Bonn der Pariser Bitte um eine Wiederaufnahme erst zu, als im Frühjahr 1960 die nahende Konferenz der Vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges die Notwendigkeit zum Schulterschuß mit Frankreich besonders dringlich erscheinen ließ. Bezeichnenderweise erbrachte die unmittelbar vor dem Gipfeltreffen stattfindende Gesprächsrunde Anfang Mai den entscheidenden Durchbruch, wenngleich sich die definitive Unterzeichnung des Vertrags noch bis zum 15.7.1960 hinzog.

Daß Frankreich in den Wiedergutmachungsverhandlungen mit der Summe von 400 Millionen DM bzw. 491,239 Millionen Francs »ungleich günstiger« als die anderen zehn Staaten behandelt wurde, die zusammen 476 Millionen DM erhielten, kann

gewiß nur mit dem besonderen Verhältnis zwischen den beiden Nachbarstaaten und der Abhängigkeit Bonns vom Pariser Wohlwollen im Kampf gegen die Moskauer Pressionen erklärt werden. Natürlich versuchte die Bundesrepublik dafür im Gegenzug auf anderen Gebieten Konzessionen Frankreichs herauszuschlagen¹²⁶. Doch wußte sie sehr gut, daß dieses hochsensible Thema höchst ungeeignet für ein Do-ut-des-Geschäft war.

Auch 35 Jahre nach dem als »abschließende Regelung«¹²⁷ gedachten Bundesentschädigungsschlußgesetz von 1965¹²⁸ will die internationale Diskussion über die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts trotz der von Deutschland mittlerweile bereitgestellten 102 Milliarden DM nicht abebben. Mag auch die Bundesregierung in Anbetracht der auf der Grundlage der bestehenden Entschädigungsregelungen in den nächsten Jahren fälligen 26 Milliarden DM und der für die Entschädigung der ehemaligen Zwangsarbeiter des NS-Regimes zugesagten 10 Milliarden DM¹²⁹ neuen Forderungen mit der Behauptung entgegentreten, die »Reparationsfrage [sei] erledigt«¹³⁰, wird sie sich einem Wort nicht entziehen können, das der verstorbene Präsident des Zentralrats der Juden in Deutschland, Ignatz Bubis, prägte: »Moral verjährt nicht«¹³¹.

RÉSUMÉ FRANÇAIS

Le cheminement difficile du rapprochement franco-allemand après 1945 a déjà été étudié intensément. Toutefois, certains aspects de la période fondatrice de cette »entente élémentaire« demeurent encore dans l'ombre. Y figure, entre autres, la »réparation« (»Wiedergutmachung«) de l'injustice commise par des Allemands à l'encontre de Français dans la période du national-socialisme, une injustice qui mène, le 15 juillet 1960, à la conclusion d'un traité »sur des paiements en faveur de ressortissants français touchés par des mesures de persécution national-socialistes«.

Comme l'article désire le montrer, se fondant sur une large base documentaire, la voie menant à cet accord s'est avérée extrêmement difficile. Lorsqu'au début des années cinquante la France réclame une égalité de traitement des victimes françaises et allemandes dans le droit allemand sur les réparations, la République fédérale s'oppose énergiquement à céder quoi que ce soit. En dépit de sa situation favorable au regard du droit international, elle ne parvient toutefois pas à faire taire les exigences. Au milieu des années cinquante, la France, à défaut de munitions juridiques, se saisit d'arguments éthiques et moraux et place la République fédérale face à son »obligation morale« de dédommager également les résistants, les travailleurs forcés et les Juifs. Lorsqu'en 1956 dix États d'Europe de l'Ouest et du Nord appuient les exigences françaises, le gouvernement fédéral propose, après de violents débats au sein du cabinet, la mise en place d'une fondation caritative dotée de fonds fédéraux, voués à venir au secours des victimes nécessiteuses, souffrant de dommages corporels, et de leurs conjoints. Mais ce »geste de bonne volonté« s'oppose à une résistance scandalisée de la part des personnes concernées.

126 Carstens an Blankenhorn, 204-82.30/0/94.07, 21.7.1960, Konzept, in: BDFD I (wie Anm. 109) S. 891f., hier S. 892; vgl. die Auflistung der deutschen Zahlungen in: FÉAUX DE LA CROIX, Ergänzungen (wie Anm. 5) S. 275f.

127 Bundestagsansprache Dahlgrün, 26.5.1965, in: BT, Sten. Ber., Bd. 59, S. 9468-9471, hier S. 9470.

128 Bundesentschädigungsschlußgesetz, 14.9.1965, in: BGBl 1965, Teil I, S. 1315-1340.

129 Vgl. Carl Graf HOHENTHAL, Bis Ende 1998 wurden 102 Milliarden Mark gezahlt. »Moral verjährt nicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.12.1999, S. 3.

130 Interview des von Bundeskanzler Gerhard Schröder eingesetzten Beauftragten für Fragen der Entschädigung an frühere NS-Zwangsarbeiter, Otto Graf Lambsdorff, mit dem Bonner »General-Anzeiger«, 27.1.2000, S. 3.

131 Vgl. HOHENTHAL (wie Anm. 129).

En 1958, au regard du durcissement de la situation politique mondiale, en parallèle à la crise de Berlin, le gouvernement fédéral décide une volte-face. Il favorise désormais, dans le cadre de négociations bilatérales avec la France, un »paiement global volontaire« en faveur des victimes »particulièrement exposées« à l'injustice national-socialiste. En raison de perceptions très différentes concernant à la fois le montant des paiements de réparations ou la définition des ayant droits, les négociations commencées en février 1959 sont rapidement interrompues. Bonn n'accepte la demande parisienne d'une reprise de ces pourparlers qu'au printemps 1960, au moment où la nécessité de serrer les coudes avec la France, à l'approche de la conférence des quatre puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, apparaît comme particulièrement urgente. C'est au début mai que les deux parties parviennent à une percée décisive; le traité peut être signé à la mi-juillet. La relation particulière entre les deux pays voisins, de même que la dépendance de Bonn à l'égard de la bienveillance de Paris dans la lutte contre les pressions de Moscou, conduisent en définitive à ce que la France soit financièrement traitée de manière bien plus favorable que les dix autres États.