



Sachstand

Die United Restitution Organisation und ihr Beitrag zur Entwicklung des Entschädigungsrechts in Deutschland

Die United Restitution Organisation und ihr Beitrag zur Entwicklung des Entschädigungsrechts in Deutschland

Aktenzeichen: **WD 1 - 3000 – 042/16**
Abschluss der Arbeit: **31. Oktober 2016**
Fachbereich: **WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik**

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Geschichte und Aufgaben der United Restitution Organisation	4
3.	Einfluss der United Restitution Organisation auf Rechtsprechung und Gesetzgebung in der Bundesrepublik	5
4.	Entwicklung des Entschädigungsrechts	6

1. Vorbemerkung

Der Sachstand soll zwei Fragen beantworten. Zum einen ist die Rolle der United Restitution Organisation (URO) bei der Durchsetzung von Wiedergutmachungsforderungen von Holocaust-Überlebenden zu klären. Zum anderen soll erörtert werden, welchen Einfluss die Organisation auf die Erarbeitung der Gesetzgebung zur Entschädigung von NS-Verbrechen ausgeübt hat. Da die Geschichte der URO eng mit der Entwicklung des Entschädigungsrechts verbunden ist, wird im Schlussteil dessen Entwicklung skizziert.

2. Geschichte und Aufgaben der United Restitution Organisation

Die URO wurde 1948 mit Sitz in London gegründet. Die Gründung reagierte auf die ersten Rück-erstattungsdirektiven in den drei westdeutschen Besatzungszonen. Initiator war der britische Dachverband jüdischer Flüchtlinge aus Deutschland, der *Council of Jews from Germany*.¹ Ziel war von Anfang an, Anspruchsteller, die im Ausland leben, bei der Durchsetzung ihrer Entschädigungsansprüche in Deutschland zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund sollte die URO Rechtshilfe ohne Kostenrisiko leisten.² Die Organisation vertrat ihre Mandanten gegen ein geringes Erfolgshonorar bei den deutschen Behörden und strengte gegebenenfalls Klage gegen die Bundesrepublik an. Außenstellen der Organisation nahmen Wiedergutmachungsanträge entgegen, die nach einer Vorabprüfung zur weiteren Bearbeitung nach Deutschland weitergereicht wurden.

In den Jahren nach ihrer Gründung wurde die URO zunächst durch Spenden jüdischer Körperschaften getragen: der *Jewish Agency for Palestine*, dem *American Jewish Joint Distribution Committee*, dem *Central British Fund for Palestine* und dem *Central British Fund for Relief and Rehabilitation*. Später finanzierte sich die Organisation selbst, konnte sogar expandieren. Im Jahr 1958 unterhielt die URO bereits 29 Geschäftsstellen in 15 Ländern und beschäftigte rund 1.000 Mitarbeiter, darunter 200 Anwälte.³ Diese Expansion hing wesentlich mit dem Luxemburger Abkommen zusammen. Das Abkommen wurde 1952 zwischen der Bundesrepublik, dem Staat Israel und der *Conference on Jewish Material Claims against Germany* (JCC) geschlossen und regelte die Wiedergutmachungsverpflichtung Deutschlands. Mit dem Abkommen wurde die Verpflichtung zur Entschädigung für Enteignung um eine Wiedergutmachungspflicht für erlittenes Unrecht ergänzt. Damit erweiterte sich das Tätigkeitsfeld der URO. Außerdem verpflichtete sich die Bundesrepublik unter anderem dazu, eine Entschädigung in Höhe von 450 Millionen Mark an die JCC zu überweisen. Teile dieses Geldes flossen im Rahmen einer Vorfinanzierung direkt an die URO.

Bereits kurz nach der Gründung der URO stieg die Zahl der Mandate in die Tausende. Nach Erlass des Bundesergänzungsgesetzes von 1953 und des Bundesentschädigungsgesetzes von 1956 wuchs die Zahl der Mandate rasant an. Über die Jahre hinweg vertrat die URO rund 300.000

¹ Hockerts, Hans Günter: Anwälte der Verfolgten. Die United Restitution Organisation, in: Herbst, Ludolf und Goschler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 249-271 [251f.].

² Ebda.

³ <http://web.nli.org.il/sites/NLI/English/collections/personalsites/CAHJP/Holdings/Organizations/Pages/united-restitution-organization-uro.aspx>, aufgerufen am 19. Oktober 2016.

Mandanten und machte etwa 450.000 Ansprüche geltend.⁴ Bis 1967 erwirkte die URO rund zwei Milliarden Deutsche Mark und konnte so die Vorfinanzierung der JCC zurückzahlen. In den Folgejahren gelang es der URO nicht mehr, derartige Summen einzuwerben. Grund dafür war insbesondere, dass das sogenannte Bundesentschädigungs-Schlussgesetz von 1965 den 31. Dezember 1969 zum Stichtag für Entschädigungsforderungen bestimmte. Seitdem verminderte die URO ihre Tätigkeit beständig. Das letzte Büro in Frankfurt am Main wurde im Jahr 2009 geschlossen.⁵

3. Einfluss der United Restitution Organisation auf Rechtsprechung und Gesetzgebung in der Bundesrepublik

Die URO wurde mit dem Ziel gegründet, die politisch vereinbarte Wiedergutmachung im Einzelfall juristisch durchzusetzen. Über die behördliche und gerichtliche Vertretung ihrer Mandanten hinaus kam der URO eine Wächterrolle zu. Nach Abschluss des entsprechenden Verfahrens sollte sie Verbesserungsmöglichkeiten für ihre Mandanten ausschöpfen und Nachteile abwenden. Daneben beobachtete die URO Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, beteiligte sich an der Aufklärung und Dokumentation von NS-Verbrechen und betätigte sich als Lobbyorganisation.⁶ Der Historiker Hans Günter Hockerts kommt bezüglich des Einflusses jüdischer Organisationen auf die Umsetzung des Luxemburger Abkommens zu folgender Einschätzung: „Wie diese personellen Verflechtungen andeuten, arbeiteten die genannten Organisationen (...) bei der Kontrolle der Durchführung des Haager Wiedergutmachungsprogramms aufs engste zusammen (...) Die URO spielte in diesem Verbund die Rolle eines mit hochspeziellen juristischen und administrativen Erfahrungen ausgestatteten Brain-Trust, ohne den die Claims Conference ihren Einfluss auf die bundesdeutsche Gesetzgebung zur Wiedergutmachung nicht so wirkungsvoll hätte ausüben können.“⁷

Allerdings führte der Erlass eines bundeseinheitlichen Entschädigungsgesetzes auch zu juristischen Problemen. Nach Besatzungsrecht war die URO zur Geltendmachung der Ansprüche Dritter berechtigt. Mit der Verabschiedung des Bundesergänzungsgesetzes wurde jedoch strittig, ob und inwieweit Rechtshilfeorganisationen wie die URO ihre Mandanten vor Behörden und Gerichten juristisch vertreten können.⁸ Einige Stellen setzten die Vertretungsbefugnis stillschweigend voraus, andere zweifelten sie offen an oder stellten sie gar in Abrede. Erst mit dem Bundesentschädigungsgesetz von 1956 wurde diese Rechtsunsicherheit behoben. Der Regierungsentwurf sah zunächst die Möglichkeit vor, dass Landesjustizverwaltungen Verfolgtenverbänden gestatten konnten, ihre Mitglieder in Entschädigungsverfahren unentgeltlich zu vertreten. Die URO war als einzige Organisation von dieser Beschränkung ausgenommen und sollte eine Vertretungsbefugnis vor Behörden und Gerichten im Entschädigungsverfahren erhalten. Diese allgemeine Befugnis

⁴ Hockerts, Hans Günter: a.a.O., S. 260; <http://web.nli.org.il/sites/NLI/English/collections/personalsites/CAHJP/Holdings/Organizations/Pages/united-restitution-organization-uro.aspx>, aufgerufen am 19. Oktober 2016.

⁵ <http://web.nli.org.il/sites/NLI/English/collections/personalsites/CAHJP/Holdings/Organizations/Pages/united-restitution-organization-uro.aspx>, aufgerufen am 19. Oktober 2016.

⁶ Hockerts, Hans Günter: a.a.O., S. 262ff.

⁷ Hockerts, Hans Günter: a.a.O., S. 257.

⁸ Hockerts, Hans Günter: a.a.O., S. 258.

wurde in den Ausschussberatungen auf eine bloß außergerichtliche Vertretungsbefugnis reduziert.⁹ Damit ging eine Arbeitsteilung zwischen der URO als Behördenvertretung und Kollektivakteur und den Anwälten einher, die für die URO die Gerichtsvertretung besorgten.

4. Entwicklung des Entschädigungsrechts

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches ging die Staatsgewalt zunächst auf die Siegermächte über. In den westlichen Besatzungszonen erließen die Alliierten vereinzelt Rückerstattungsnormen, ohne dass es zur Herausbildung einer einheitlichen Entschädigungsgrundlage gekommen wäre.¹⁰ Nach der Gründung der Bundesrepublik fiel dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung im Bereich des Widergutmachungsrechts zu, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 9 GG. Da der Bund hiervon keinen Gebrauch machte, reagierten die Länder mit dem schrittweisen Ausbau eigener Entschädigungsregimes.¹¹ Im Jahr 1952 schlossen die Bundesrepublik Deutschland und die JCC das Luxemburger Abkommen. Im Protokoll zum Abkommen verpflichtete sich die Bundesrepublik, ein Gesetz zu erlassen, um die Rückerstattung von Vermögen und die individuelle Entschädigung zu regeln. Noch in derselben Legislaturperiode sollte ein entsprechendes Entschädigungsgesetz verabschiedet werden. Im Rahmen der Vorarbeiten zu diesem Gesetz diskutierten Vertreter der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages verschiedene Entwürfe. Diese Entwürfe wurden mit der JCC und den innerdeutschen Verfolgtenverbänden abgesprochen.¹² Die JCC erklärte sich ausschließlich mit einem Entwurf einverstanden, der den Ergebnissen des Luxemburger Abkommens Rechnung tragen würde. Das sogenannte Bundesergänzungsgesetz wurde schließlich mit großer Eile und nur wenigen Änderungen durchgebracht. Dieses einmalige Vorgehen wurde von den Beteiligten unter der Auflage gebilligt, das Gesetz schnellstmöglich anzupassen. Umstrittene Punkte waren insbesondere die Wohnsitzauflage, nach der nur Verfolgte, die vor Kriegsende auf dem Gebiet der damaligen Bundesrepublik wohnhaft waren, in den Genuss einer Entschädigung kommen sollten, sowie die knappe Antragsfrist: der 1. Oktober 1957.

Anfang 1954 richteten Bundesrat und Bundesfinanzministerium Sonderausschüsse ein, um entsprechende Änderungsvorschläge zum Bundesergänzungsgesetz auszuarbeiten. Die Ausschüsse sollten einen beim Finanzministerium gebildeten Arbeitsstab unterstützen. Der Stab nahm noch im selben Jahr die Arbeit auf und hörte ebenfalls die Verfolgtenverbände an.¹³ Diese forderten insbesondere, den Kreis der Berechtigten zu erweitern, die Entschädigungsleistungen zu erhöhen und die Ausschlussfrist zu verlängern.¹⁴ Das Bundesentschädigungsgesetz von 1956 kam diesen Forderungen schließlich entgegen. Es wurde am 29. Juni 1956 rückwirkend zum 1. Oktober 1953 verabschiedet. Im Jahr 1965 wurde im sogenannten Bundesentschädigungs-Schlussgesetz der 31. Dezember 1969 zur Ausschlussfrist für Entschädigungsanträge bestimmt.

⁹ Ebd.

¹⁰ Im Einzelnen siehe Féaux de la Croix, Ernst: Vom Unrecht zur Entschädigung: Der Weg des Entschädigungsrechts, in: Féaux de la Croix, Ernst und Rumpf, Helmut: Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt, München 1985, S. 1-118 [14ff.].

¹¹ Féaux de la Croix, Ernst: a.a.O., S. 45; 54ff.

¹² Féaux de la Croix, Ernst: a.a.O., S. 78.

¹³ Féaux de la Croix, Ernst: a.a.O., S. 85.

¹⁴ Féaux de la Croix, Ernst: a.a.O., S. 83.