



---

## Sachstand

---

**Einzelfragen zu den Richtlinien der Bundesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen im Rahmen des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (AKG) – AKG-Härterichtlinien**

**Einzelfragen zu den Richtlinien der Bundesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen im Rahmen des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (AKG) – AKG-Härterichtlinien**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 131/18  
Abschluss der Arbeit: 20. August 2018  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

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**

<b>1.</b>	<b>Fragen</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Regelung zusätzlicher Entschädigungsmaßnahmen in einer Richtlinie</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Notlage im Sinne der AKG-Härterichtlinien</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Entwicklung des sogenannten Heimtaschengeldes</b>	<b>8</b>

## 1. Fragen

Thema des Auftrags ist zum einen die Berechnung der ergänzenden laufenden Leistungen in einer besonderen Notlage nach § 6 der Richtlinien der Bundesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen im Rahmen des Allgemeinen Kriegsfolgesgesetzes (AKG) – AKG-Härterichtlinien. Dabei sollen auch der Begriff des Familieneinkommens und der in § 8 formulierte Zweck der Leistungen nach den AKG-Härterichtlinien („Ausgleich für das erlittene Unrecht“) berücksichtigt werden.

Zum anderen soll ausgeführt werden, mit welcher Begründung die Bundesregierung die Leistungen bei Heimunterbringung kürzt und welche Möglichkeiten sich anbieten, eine einmal gewährte Leistung auch bei Heimunterbringung in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.

## 2. Regelung zusätzlicher Entschädigungsmaßnahmen in einer Richtlinie

Ihre Begründung haben die AKG-Härterichtlinien in einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 3. Dezember 1987.<sup>1</sup> Darin stellte der Deutsche Bundestag fest, dass für die Opfer der NS-Gewaltherrschaft die Entschädigungsgesetze<sup>2</sup> und die zu Beginn der 80er Jahre geschaffenen Härtefonds die maßgebliche Grundlage für eine endgültige Abschlussregelung seien.

Dennoch seien in Einzelfällen Härten verblieben, die insbesondere wegen Versäumung gesetzter Fristen nicht vermieden werden konnten. Unter diesen Prämissen seien in bestimmten Fällen zusätzliche Entschädigungsmaßnahmen „für eine nunmehr endgültige Abschlussregelung in diesem Bereich“ zu treffen. Die Bundesregierung werde ersucht, unverzüglich die erforderlichen Richtlinien zu erlassen, um eine neue Härteregelung für die von NS-Unrechtshandlungen Betroffenen, die die Antragsfristen des Allgemeinen Kriegsfolgesgesetzes (AKG) versäumt haben, zu schaffen. In besonderen schweren Fällen sollen auch laufende Beihilfen gewährt werden. Als einer der weiteren Punkte sollen die bestehenden Leistungen für Zwangssterilisierte ergänzt werden. Der Innenausschuss hielt in seiner Beratung dieses Themas ausdrücklich fest, dass keine Änderung von Gesetzen vorgesehen ist.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. Plenarprotokoll vom 3. Dezember 1987, Seite 3193.

2 Insbesondere das Bundesergänzungs-, Bundesentschädigungsgesetz und Bundesentschädigungs-Schlussgesetz (BErgG, BEG, BEG-Schlussgesetz) und das Allgemeine Kriegsfolgesgesetz (AKG). Dazu und zu den Fonds vgl. Bundesministerium der Finanzen: Entschädigung von NS-Unrecht, Stand Februar 2018, unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2018-03-05-entschaedigung-ns-unrecht.pdf;jsessionid=B1BBE67A2AC2750E94B791FE9CC39B7D?\\_blob=publication-File&v=10](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2018-03-05-entschaedigung-ns-unrecht.pdf;jsessionid=B1BBE67A2AC2750E94B791FE9CC39B7D?_blob=publication-File&v=10), abgerufen am 15. August 2018.

3 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 30. November 1987, Bundestags-Drucksache 11/1392, Seiten 3 und 7.

Im April 1988 diskutierte der Innenausschuss den Richtlinien-Entwurf der Bundesregierung. Hier bestätigte die Bundesregierung, dass das BEG nach übereinstimmender Auffassung nicht novelliert werden sollte. Für die vorzulegenden Richtlinien sei das BEG jedoch Maßstab und Begrenzung.<sup>4</sup>

In den Ausführungen des Innenausschusses in seiner Beschlussempfehlung und Bericht vom 18. September 1990 wird auf ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Bezug genommen. Dabei ging es um die Frage, ob vom Ausschuss gewollte Änderungen über eine Änderung der Richtlinien erreicht werden können oder eine gesetzliche Änderung erfolgen müsse.

Die Wissenschaftlichen Dienste stellten in ihrem Gutachten vom 13. Juni 1990 zunächst die Vorteile einer Richtlinie heraus. Sie gestatte besonders flexibles staatliches Handeln gegenüber einem schwerfälligeren Gesetzgebungsverfahren. Eine Richtlinie könne aus besonders gelagerten Gründen von einer Verwaltungsübung abweichen, sie könne jederzeit geändert werden und begründe Verpflichtungen des Staates nur im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel. Bei der Ausgestaltung der Richtlinie habe die Exekutive jedoch keine grenzenlose Freiheit. Die Ausgestaltung sei insbesondere an Art. 20 GG zu messen. Danach verbiete das Vorrangprinzip der Verwaltung, über die gesetzliche Obergrenze hinausgehende Leistungen zu gewähren, wenn und soweit der Gesetzgeber eine abschließende Regelung treffen wollte. Aus diesen Gründen kommt das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zu dem Ergebnis, dass vor allem eine Änderung des Kreises der Anspruchsberechtigten nicht über die Änderung der Richtlinie erfolgen kann, sondern im Gesetz oder über eine Rechtsverordnung. Hingegen ist eine Änderung der Richtlinien nicht zu beanstanden, wenn es um die Nichtberücksichtigung bestimmter Einkünfte bei der Berechnung des Familieneinkommens geht, weil dies zu keiner grundlegenden Änderung gegenüber dem geltenden Gesetzesrecht führe.<sup>5</sup>

Die Funktion und die Reichweite einer Richtlinie, explizit der AKG-Härterichtlinie, erläutert das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Beschluss vom 16. April 2018<sup>6</sup>:

„Die AKG-Härterichtlinien enthalten keine Rechtssätze. Sie sind dazu bestimmt, für die Verteilung von zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln Maßstäbe zu setzen, und suchen auf diese Weise die Ausübung des Ermessens durch die zuständige Bewilligungsbehörde zu steuern. ... In ihrem rechtlichen Verhältnis zum Leistungsempfänger - hier der Klägerin - ist die Bewilligungsbehörde - abgesehen von den sonstigen gesetzlichen Grenzen des Verwaltungshandelns - nur durch den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. ...

---

4 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 25. April 1988, Bundestags-Drucksache 11/2195, Seite 13.

5 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 18. September 1990, Bundestags-Drucksache 11/7899, Seite 7.

6 Aktenzeichen 11 A 2056/17.

---

Derartige Richtlinien sind grundsätzlich keiner richterlichen Interpretation unterworfen. Der Richter hat nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) und im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG zu prüfen, ob auf Grund einer solchen Richtlinie überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, ob bei Anwendung der Richtlinie in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. ...“

### 3. Notlage im Sinne der AKG-Härterichtlinien

Eine genaue Definition des (Familien)Einkommens im Sinne der AKG-Härterichtlinien mit den einzurechnenden Bestandteilen konnte aus den öffentlich zugänglichen Quellen nicht ermittelt werden.

Von Beginn an bis zu ihrer Novellierung im Herbst 2002 bestimmten die AKG-Härterichtlinien für alle in ihnen vorgesehenen Leistungen, dass sich die Opfer „gegenwärtig in einer Notlage“ befinden müssen. Seit der Novellierung gilt die Voraussetzung einer Notlage ausschließlich für diejenigen Personen, die eine zusätzliche laufende Leistung wegen besonderer Ausnahmefälle und unter besonderen Umständen nach § 6 (früher § 7) AKG- Härterichtlinien erhalten.<sup>7</sup>

In der ersten Fassung der AKH-Härterichtlinien von 1988 lautete der entsprechende § 4 Abs. 2, der eine Notlage, die Voraussetzung für alle Antragsteller war, erläuterte:

„Eine besondere Notlage liegt vor, wenn das Familieneinkommen die jeweils maßgebenden Beträge des § 34 Abs. 3 der Dritten Verordnung zur Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes vom 28. April 1966 (BGBl. S. 300) in der jeweils geltenden Fassung nicht erreicht ... Die Höhe des Einkommens ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen, z. B. durch Rentenbescheid, Bescheinigung des Arbeitgebers, Auskünfte des Sozialamtes u. ä. Eine besondere Notlage kann auch dann angenommen werden, wenn die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse dies in anderer Weise rechtfertigen.“

In den Erläuterungen der Bundesregierung zu § 4 Abs. 2 AKH-Härtefallrichtlinien (1988) heißt es:

„Gemäß Absatz 2 ist das Familieneinkommen zu berücksichtigen, wie das auch bei der gesetzlichen Härteregelung des BEG der Fall ist.“<sup>8</sup>

Die Härteregelung des BEG findet sich in § 165:

---

7 Bundesministerium der Finanzen: Änderung der Richtlinien der Bundesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen im Rahmen des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (AKG-Härterichtlinien), Bundesanzeiger vom 27. September 2002, Seite 22926.

8 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 25. April 1988, Bundestags-Drucksache 11/2195, Seite 14.

„Reicht die dem Verfolgten gewährte Entschädigung in Verbindung mit seinem Vermögen und seinen sonstigen Einkünften zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht aus, so wird ihm ein angemessener Härteausgleich gewährt.“

In der Begründung einer Änderung des Paragrafen aus dem Jahre 1963<sup>9</sup> wird auf die Formulierung in Ziffer 14 des Protokolls Nr. 1 im „Gesetz betreffend das Abkommen vom 10. September 1952 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel“ vom 20. März 1953<sup>10</sup> Bezug genommen. Dort geht es ebenfalls um eine Härteregelung, maßgeblich sind das „Vermögen“ und die „sonstigen Einkünfte“.

Im einem Kommentar von 1957 zu § 165 BEG wird unter Textziffer 6 Folgendes ausgeführt:

„Nicht nur der Ertrag eines Vermögens, sondern auch die Substanz des Vermögens muss bei Prüfung der Frage berücksichtigt werden, ob zur Bestreitung des Lebensunterhalts noch eine Leistung notwendig ist. Zu dem sonstigen Einkommen sind alle Einkünfte ohne Rücksicht auf ihre Quelle zu zählen. Unberücksichtigt sind allerdings Zuwendungen zu lassen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, sondern zur Behebung einer etwaigen Notlage gewährt werden.“<sup>11</sup>

In einer Quelle aus 1983 zum § 165 BEG wird auf das Vermögen und sonstige Einkommen nicht eingegangen, sondern insbesondere auf die Entwicklung und Rechtsprechung zum Begriff „Lebensunterhalt“ und ob die Notlage in einem direkten Zusammenhang mit der NS-Gewaltherrschaft stehen muss.<sup>12</sup>

Der Bundesgerichtshof (BGH) hatte 1980 in einem Verfahren die Frage des Vermögens im Sinne des § 165 BEG zu prüfen und führte aus:

„Unter ‚Vermögen‘ ist die Gesamtheit der Rechte zu verstehen, die der Befriedigung der Bedürfnisse einer Person dienen, mit anderen Worten die Summe der geldwerten Rechte.“<sup>13</sup>

Im September 1990 sollte die damalige Regelung zur Notlage, die Voraussetzung für der Erhalt aller Leistungen der AKG-Härterichtlinien war (§ 4 Abs. 2), wie folgt geändert werden:

„Beim Nachweis des Vorliegens einer Notlage werden nur die Einkünfte des Antragstellers, nicht das Familieneinkommen zugrunde gelegt.“

---

9 Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes (2. ÄndG-BEG), Bundestags-Drucksache IV/1550, Seite 36.

10 BGBl. II 1953, Seite 35, hier Seite 85.

11 Blessin, Georg; Wilden, Hans; Ehrig, Hans-Georg: Bundesentschädigungsgesetz Kommentar, 2. Auflage, München und Berlin 1957.

12 Klee, Heinz: Der Härteausgleich nach § 165 BEG, in: Gießler, Hans; Gnirs, Otto; Hebenstreit, Heinz; Zorn, Hermann: Das Bundesentschädigungsgesetz – Zweiter Teil (§§51 bis 171 BEG), München 1983, Seite 453ff.

13 Aktenzeichen IX ZR 32/80.

Die Änderung wurde ohne weitere Erläuterung nicht übernommen.<sup>14</sup>

Ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 2000 beschäftigt sich mit dem Familieneinkommen in § 4 Abs. 2 Satz 3 AKG-Härterichtlinien in der damals geltenden Fassung. Auch in diesem Urteil erfolgt keine Definition des (Familien)Einkommens. Das Gericht stellt fest, dass dem Empfänger der Leistung nach den AKG-Härterichtlinien der Teil der Rente, den er an seinen Sohn abgetreten hat, zu seinem Einkommen rechnen muss.<sup>15</sup>

Nach der Novellierung 2002 entfiel diese Voraussetzung für die Einmalleistungen und die laufenden Leistungen an Zwangssterilisierte und an unmittelbar von Euthanasie-Maßnahmen betroffenen Opfer. Das heißt, ihnen können Leistungen auch dann gewährt werden, wenn das Familieneinkommen die Notlagengrenze übersteigt. Für Opfer, die laufende ergänzende Leistungen für besondere Ausnahmefälle und außergewöhnliche Umstände beantragt haben (früher § 7, heute § 6 AKG-Härterichtlinien), gilt die Voraussetzung einer Notlage weiter.<sup>16</sup>

In der Broschüre des Bundesministeriums der Finanzen „Entschädigung von NS-Unrecht“ in der Fassung vom August 2006, Seite 30, in dem die Novellierung 2002 erläutert wird, heißt es „wenn das Einkommen des Antragstellers und seiner Familienangehörigen die Notlagengrenze übersteigt.“ In späteren Fassungen ist wieder von Familieneinkommen die Rede.

#### **4. Entwicklung des sogenannten Heimtaschengeldes**

Die Voraussetzungen und die Höhe des „Heimtaschengeldes“ wurden in der Vergangenheit mehrfach geändert. Soweit die Änderungen auf Initiative des Deutschen Bundestages zurückgehen, ist das im Folgenden dokumentiert. Bei Änderungen durch die Bundesregierung liegen keine weiteren Informationen vor.

Ein „Heimtaschengeld“ für zwangssterilisierte Heimbewohner in Höhe von 200 DM konnte seit 1990 beantragt werden,<sup>17</sup> sofern der Sozialhilfeträger zum Heimaufenthalt zuzahlte.<sup>18</sup>

In der Fassung der AKG-Härterichtlinien von 2004 bekamen diejenigen Opfer, die für besondere Ausnahmefälle und außergewöhnliche Umstände eine weitergehende zusätzliche Leistung nach

---

14 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 18. September 1990, Bundestags-Drucksache 11/7899, Seite 7.

15 Aktenzeichen 3 B 99.1674.

16 Bundesministerium der Finanzen: Änderung der Richtlinien der Bundesregierung über Härteleistungen an Opfer von nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen im Rahmen des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (AKG-Härterichtlinien), Bundesanzeiger vom 27. September 2002, Seite 22926.

17 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 18. September 1990, Bundestags-Drucksache 11/7899, Seite 3.

18 Arbeitsgemeinschaft Bund der "Euthanasie"-Geschädigten und Zwangssterilisierten: Zeittafel zur Entschädigungspolitik für Zwangssterilisierte und „Euthanasie“-Geschädigte, Stand: 28. Dezember 2016, korrigiert und ergänzt 1. März 2018, unter: <https://www.euthanasiegeschaeDIGTE-zwangssterilisierte.de/themen/entschaedigung/zeittafel-entschaedigungspolitik-fuer-zwangssterilisierte-und-euthanasie-geschaeDIGTE/>, abgerufen am 16. August 2018.



§ 6 erhielten, ein „Heimtaschengeld“ in Höhe von 102,26 Euro. Sie erhielten keine ergänzenden laufenden Leistungen aus der Differenz zwischen verfügbarem Familieneinkommen und der Notlagegrenze. Die Leistungen nach § 5 in der damaligen Fassung, also für zwangsweise Sterilisierte, wurden auf dieses Taschengeld angerechnet.

In der Fassung der AKG-Härterichtlinien, die bis 2014 Gültigkeit hatten, wurden die Leistungen nach § 5, in der damaligen Fassung für zwangsweise Sterilisierte und Euthanasie-Geschädigte, auf die ergänzenden laufenden Leistungen in Höhe der Differenz zwischen (modifiziertem) verfügbarem Familieneinkommen und der Notlagegrenze angerechnet. Anstelle dieses Differenzbetrags erhielten die Empfänger der ergänzenden laufenden Leistungen, wenn sie in einem Alten- oder Pflegeheim lebten, ein „Heimtaschengeld“ in Höhe von monatlich 150 Euro. Ein „Taschengeld“ in derselben Höhe haben auch die Empfänger von Leistungen nach § 5 AKG-Härterichtlinie, also zwangsweise Sterilisierte und Euthanasie-Geschädigte erhalten, wenn sie in einem Alten- oder Pflegeheim wohnten. In diesem Fall entfiel die Leistung nach § 5 AKG-Härterichtlinien.

Eine Änderung vom Oktober 2014 betraf § 5 der AKG-Härterichtlinien und regelte die Leistungen für zwangsweise Sterilisierte und Euthanasie-Geschädigte neu. Sie erhalten zusätzlich zu den Leistungen nach § 4 laufende Leistungen in der Höhe wie sie jeweils nach den außergesetzlichen Regelungen für NS-Verfolgte im Sinne von § 1 BEG (und damit in der Höhe, wie sie aus dem Artikel 2-Fonds) gewährt werden. Die Höhe der Leistung wird jeweils zum 1. Juli im Bundesanzeiger bekanntgegeben.

„Heimtaschengeld“ erhalten nur noch Personen, die Anspruch auf ergänzende laufende Leistungen nach § 6 AKG-Härterichtlinien haben und gegebenenfalls Leistungen nach § 5 erhalten und in einem Alten- oder Pflegeheim leben. Die Höhe richtet sich jetzt nach den zusätzlichen Leistungen für zwangsweise Sterilisierte und Euthanasie-Geschädigte nach § 5 AKG-Härterichtlinien. In diesen Fällen entfallen die ergänzenden laufenden Leistungen in Höhe der Differenz zwischen (modifiziertem) verfügbarem Familieneinkommen und der Notlagegrenze und die Leistungen nach § 5 AKG-Härterichtlinien.

Die aktuellste Bekanntgabe des Bundesministeriums der Finanzen zur Höhe des Heimtaschengelds stammt vom 8. Juni 2018. Danach betragen die Leistungen nach §§ 5 und 6 Abs. 5 AKG-Härterichtlinien nunmehr monatlich 352 Euro.<sup>19</sup>

\* \* \*

---

19 Bundesministerium der Finanzen: Bekanntmachung zu den §§ 5 und 6 Absatz 5 der AKG-Härterichtlinien vom 8. Juni 2018, Bundesanzeiger 16. Juni 2018, B 1.