ALLGEMEINER
ENTSCHÄDIGUNGSFONDS
FÜR OPFER DES NATIONALSOZIALISMUS

SCHLUSSBERICHT

DES ANTRAGSKOMITEES DES
ALLGEMEINEN ENTSCHÄDIGUNGSFONDS
FÜR OPFER DES NATIONALSOZIALISMUS

facultas

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung des Herausgebers oder des Verlages ist ausgeschlossen.

1. Auflage 2020
© 2020 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas Universitätsverlag, 1050 Wien, Österreich
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten. Der Verlag weist darauf hin, dass die Verbreitung der Inhalte des vorliegenden Schlussberichtes unter Nennung der Quelle im Sinne des Antragskomitees des Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus begrüßt wird und erwünscht ist. Anfragen sind an den Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus oder den Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus zu richten.

Redaktion und Textbeiträge: Christine Schwab (Leitung), Maida Hadzic, Doris Macht, Sonja Öhler, Iris Petrinja, Michael Pisecki
Lektorat: Martin Niklas
Übersetzung: Sarah Fink, Michael Pisecki
Grafisches Konzept und Gestaltung: Nikolaij Kreinjobst

Redaktionsschluss für die entsprechend dem Entschädigungsfondsgesetz am 1. September 2015 dem Kuratorium übermittelte und am 4. April 2017 vom Hauptausschuss des Nationalrates zur Kenntnis genommene Fassung des Schlussberichtes war der 11. August 2015. Gegenüber dieser Originalfassung wurden in der vorliegenden Publikation einige Änderungen vorgenommen: Neu ist die Einleitung des Generalsekretariats. Für die darin genannten Zahlen ist der 18. Oktober 2019 der Stichtag. Weitere Änderungen betreffen die Korrektur von Schreib- und Grammatikfehlern sowie den Ersatz des Annoncentextes und des Antragsformulares im Anhang durch für den Druck besser geeignete Vorlagen. Auf den Abdruck des Kapitels „Maßnahmen zur Rückstellung, Fürsorge und Entschädigung zugunsten von Opfern des Nationalsozialismus zwischen 1946 und 2001“ aus dem Anhang des Originalberichtes wurde aus Platzgründen verzichtet. Eine Kurzfassung findet sich im Kapitel 3.3.

Das Redaktionsteam bedankt sich bei all jenen, die an der Erstellung dieses Berichtes durch Textbeiträge oder in Form anderer Unterstützung mitgearbeitet haben, insbesondere bei: Walter Amtmann, Susanne H. Betz, Roman Flores-Espinoza, Harald Hubinger, Joseph Klement, Richard Rebernik, Helmut Waldl, Albena Zlatanova. Der Dank gilt auch allen Kolleginnen und Kollegen, die im Laufe der Jahre an der Erstellung der Geschäftsberichte, die in diesen Bericht eingeflossen sind, mitgewirkt haben.

Titelbild mit freundlicher Genehmigung von Frau Irma Schwartz und Frau Silvia Machto-Frey

Satz: Wandl Multimedia-Agentur
Druck: Finidr, s.r.o., Český Těšín
Printed in the EU
ISBN 978-3-7089-1954-6

Inhaltsverzeichnis

Einleitung des Generalsekretariats 9

Vorwort des Vorsitzenden 13

1. Einleitung 15

2. Zusammenfassung 20

3. Grundlagen 29
   3.1. Washingtoner Abkommen 29
      3.1.1. Entstehung 29
      3.1.2. Das Abkommen 36
   3.2. Umsetzung des Washingtoner Abkommens im Bundesgesetz über den Allgemeinen Entschädigungsfonds 39
   3.3. Maßnahmen zur Rückstellung, Fürsorge und Entschädigung zugunsten von Opfern des Nationalsozialismus zwischen 1946 und 2001 56

4. Antragskomitee 67
   4.1. Zusammensetzung des Antragskomitees 67
   4.2. Kompetenzen des Antragskomitees 70
   4.3. Rechtliche Natur des Antragskomitees und seiner Entscheidungen 78
   4.4. Arbeitsweise und Organisation des Antragskomitees 80
      4.4.1. Verfahrens- und Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung 81
      4.4.2. Entscheidungsprozess 89
      4.4.3. Änderungen des Entschädigungsfondsgesetzes 91
   4.5. Berücksichtigung der besonderen Situation der AntragstellerInnen 100
      4.5.1. Opfergruppen 101
      4.5.2. Opferorganisationen als Beobachterinnen des Verfahrens 110
      4.5.3. Kommunikation mit Antragstellenden 112
      4.5.4. Antragsfrist 133
      4.5.5. Miterbinnen und Miterben 136
      4.5.6. Beweismaß 138
      4.5.7. Ausweitungen 152
   4.6. Grundsätze und Entscheidungspraxis des Antragskomitees 154
      4.6.1. Gleichbehandlung aller Anträge 155
      4.6.2. Antragsvoraussetzungen 156
      4.6.3. Erbrecht 160
      4.6.4. Abgrenzung Forderungsverfahren – Billigkeitsverfahren 166
      4.6.5. Vermögenskategorien 170

4.6.6. Bewertungen ... 182
4.6.7. Berücksichtigung früherer Maßnahmen ... 188
4.6.8. Extreme Ungerechtigkeit ... 192
4.6.9. Rechtsmittel und Wiederaufnahmen ... 195
4.6.10. Spezialfälle ... 198
4.6.10.1. Besonderheiten der juristischen Antragsbearbeitung bei der Opfergruppe der Roma und Sinti ... 198
4.6.10.2. Vereinigungen ... 200
4.6.10.3. Versicherungen ... 205
4.6.10.4. Kunstrecherche ... 218
4.6.10.5. Einbeziehung der Vugesta-Geschäftsbücher in die Standardrecherche ... 222
4.6.11. Verfahrensfortsetzung mit den Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolgern der verstorbenen AntragstellerInnen ... 224

5. Organisation und Abwicklung ... 229
5.1. Anfang und Aufbauphase (2001 bis Anfang 2002) ... 229
5.2. Arbeitsgrundlagen und erste Umsetzung (2002 bis 28. November 2003) ... 234
5.3. Umsetzung – Massenverfahren (Ende 2003 bis 2006) ... 238
5.4. Abschluss – Massenverfahren (2007 bis 2009) ... 252
5.5. Abbauphase (2010 bis 2015) ... 276

6. Ausgewählte Themen ... 289
6.1. Archiv des Entschädigungsfonds ... 289
6.2. E-Government-Software „*SV neu*“ ... 295
6.3. Quotenprognose und statistische Risikoanalyse für die Auszahlungen des Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus ... 311
6.4. Findbuch ... 317

7. Schlusswort des Antragskomitees ... 324

8. Abkürzungsverzeichnis ... 338

9. Literatur- und Rechtsquellenverzeichnis ... 341
9.1. Literaturverzeichnis ... 341
9.2. Rechtsquellenverzeichnis ... 349

10. Anhang ... 357
10.1. Arbeitsweise der Historischen Recherche und historische Dokumente ... 357
10.1.1. Vermögensanmeldung ... 357
10.1.2. Rechercheblatt ... 362
10.2. Rechtliche Grundlagen ... 364
10.2.1. Joint Statement ... 364

10.2.2. Washingtoner Abkommen 366
10.2.3. Bundesgesetz über den Allgemeinen Entschädigungsfonds 386
10.2.4. Verfahrens- und Geschäftsordnung des Antragskomitees 426
10.2.5. Bericht des Antragskomitees gemäß § 26 VGO 436
10.2.6. Abkommen mit der ICHEIC 437
10.3. Information und Antragstellung 441
10.3.1. Merkblätter, Postkarte, Worldwide Notice 441
10.3.2. Antragsformular 456
10.3.3. Liste der Beobachterorganisationen 488
10.4. Antragskomitee und Organigramm des Fonds 489
10.4.1. Lebensläufe der Mitglieder des Antragskomitees 489
10.4.2. Organigramm 496
10.5. Statistischer Teil 497
10.5.1. Einleitung 497
10.5.2. Personen 497
10.5.2.1. Verfahrensrollen 498
10.5.2.2. Geschlecht 498
10.5.2.3. Geburtsjahrgänge/Altersstruktur 499
10.5.2.4. Verfahrenssprache 500
10.5.2.5. Wohnsitzstaaten 500
10.5.2.6. Historische Personen und ihre RechtsnachfolgerInnen 503
10.5.2.7. Miterbinnen und Miterben 503
10.5.2.8. Erbinnen und Erben 503
10.5.2.9. Antragsgruppen und Verfahrensbeteiligte insgesamt 504
10.5.2.10. Vertretungen 504
10.5.3. Bezüge zu anderen Maßnahmen des Entschädigungsfonds und zu Leistungen des Nationalfonds 505
10.5.3.1. Antragstellende und historische Personen beim Antragskomitee, Antragstellende bei der Schiedsinstanz und beim Nationalfonds 505
10.5.3.2. Anträge, Zuerkennungen und Ablehnungen beim Antragskomitee und beim Nationalfonds 505
10.5.4. Verluste und Forderungen 507
10.5.4.1. Verluste 507
10.5.4.2. Forderungen 507
10.5.5. Beurteilung der Anträge durch das Antragskomitee 508
10.5.5.1. Erbrecht 508
10.5.5.2. Beurteilung der Verluste und Forderungen 508
10.5.5.3. Rechtsbehelfe und Wiederaufnahmen 516
10.5.6. Auszahlungen 516

10.5.7. Historische Recherche und erfasste Beweismittel 517
10.5.8. Verlauf der Verfahrensabwicklung 517
10.5.9. Personal des Allgemeinen Entschädigungsfonds 518
10.5.10. Abkürzungsverzeichnis 519
10.5.11. Glossar 519
10.5.12. Abbildungen zum statistischen Teil 520

Einleitung des Generalsekretariats des Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus

Für das Generalsekretariat als Geschäftsapparat des Antragskomitees ist es eine besondere Ehre und große Freude, zu diesem Schlussbericht in Form einer eigenen Einleitung beitragen zu können. Über die Schilderung der organisatorischen und administrativen Abläufe, wie sie sich im Kapitel 5 des Berichtes finden, hinaus gibt diese Einleitung die Möglichkeit, jene Eindrücke wiederzugeben, die sich aus der jahrelangen Zusammenarbeit mit dem Antragskomitee am stärksten eingeprägt haben. Zusätzlich können nun an dieser Stelle auch alle Veränderungen der Bearbeitungszahlen seit der Abgabe des Schlussberichtes sowie der aktuelle Letztstand einiger im Bericht geschilderter Beiträge dargestellt werden. Auch auf das zum Zeitpunkt der Publikation dieses Berichtes in Buchform unmittelbar bevorstehende operative Ende des Allgemeinen Entschädigungsfonds wird Bezug genommen.

Vor nunmehr vier Jahren, am 1. September 2015, übermittelte das Antragskomitee seinen Schlussbericht an die damalige Präsidentin des Nationalrates Doris Bures als Vorsitzende des Kuratoriums des Entschädigungsfonds. Das Kuratorium nahm den Bericht am 19. November 2015 zur Kenntnis. Am 4. April 2017 hielt das Antragskomitee in den Räumlichkeiten des Entschädigungsfonds seine 43. und damit letzte Sitzung ab. Am selben Tag erfolgte die Kenntnisnahme des Schlussberichtes durch den Hauptausschuss des Nationalrates wie auch im Kuratorium einstimmig. Damit wurde das Antragskomitee, wie im Entschädigungsfondsgesetz vorgesehen, aufgelöst. „Eines der größten Projekte der Zweiten Republik zur Entschädigung nationalsozialistischen Vermögensentzuges ist abgeschlossen“, würdigte Nationalratspräsidentin Doris Bures im Rahmen eines Empfangs im Parlament zu Ehren des Antragskomitees dessen Verdienst um die historische Aufarbeitung.

Doch die Arbeit des Entschädigungsfonds und seines Generalsekretariats war mit Auflösung des Antragskomitees noch nicht beendet. Nachdem alle eingelangten Anträge entschieden waren, hatte das Antragskomitee festgelegt, alle bis 31. Dezember 2013 nicht zustellbaren Entscheidungen durch Hinterlegung beim Generalsekretariat zuzustellen.

An die Zustellung der Entscheidungen knüpfte auch die letzte Novelle zum Entschädigungsfondsgesetz (BGBl I 2013/9) an, mit der die Verjährung von Leistungen aus dem Entschädigungsfonds gesetzlich geregelt wurde. Demgemäß konnten die vom Antragskomitee zuerkannten Leistungen von den Berechtigten innerhalb von fünf Jahren nach Zustellung der Entscheidung, jedenfalls jedoch bis 31. Dezember 2017, in Anspruch genommen werden. Der Großteil der noch nicht vollständig ausbezahlten Anträge verjährte bereits mit dem 31. Dezember 2017; die letzte Verjährungsfrist endete am 30. April 2019.

Vor diesem Hintergrund intensivierte das Generalsekretariat die Suche nach Antragstellenden, zu denen der Kontakt abgebrochen war, und nach zur Verfahrensfortsetzung legitimierten Personen. Sie wurden schriftlich und telefonisch

kontaktiert und über das bevorstehende Ende der Verjährungsfrist benachrichtigt. Dadurch sowie durch Veröffentlichungen und andere Publizitätsmaßnahmen war es möglich, ab der Hinterlegung der nicht zustellbaren Entscheidungen Ende 2013 bis zum Ablauf der letzten Verjährungsfrist am 30. April 2019 insgesamt rund 4,1 Millionen USD an AntragstellerInnen sowie zur Verfahrensfortsetzung berechtigte Personen auszuzahlen.

Insgesamt wurden bis Oktober 2019 an 24.708 Begünstigte Angebote für die abschließende Zahlung gesandt und 22.322 abschließende Zahlungen durchgeführt. Im Rahmen der abschließenden Zahlung wurden bis zu diesem Zeitpunkt rund 53,5 Millionen USD geleistet, die Gesamtauszahlungen aus dem Entschädigungsfonds belaufen sich bis Oktober 2019 auf rund 215 Millionen USD. Rund 1.100 Anträge, die einer Gesamtsumme von rund 1,8 Millionen USD entsprechen, konnten – weil entweder die Suche nach Berechtigten erfolglos geblieben war oder wegen fehlender Rückmeldungen – nicht vollständig ausbezahlt werden und sind verjährt. Im Entschädigungsfondsgesetz war vorgesehen, dass verbleibende Gelder dem Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus zufallen. Da die 210 Millionen USD, mit denen der Entschädigungsfonds ursprünglich dotiert war, aufgebraucht sind und mit Novelle BGBl I 2009/54 zusätzliche Mittel vom Bund zur Verfügung gestellt wurden, findet diese Bestimmung keine Anwendung.

Bei der Zahl der Erbverfahren hat es gegenüber 2015 ebenfalls Änderungen gegeben. Bis Oktober 2019 konnte in rund 4.300 Fällen verstorbener AntragstellerInnen über die Fortsetzung des Verfahrens entschieden werden, und rund 7.100 Erbinnen und Erben konnten festgestellt werden.

Auch zum Archiv des Entschädigungsfonds gibt es seit der Fertigstellung des Schlussberichtes 2015 Neuerungen zu berichten. Neben einer weiteren Zunahme des Aktenmaterials und des Umfangs des Archivs (es umfasst gemeinsam mit dem Archiv des Nationalfonds mittlerweile rund 39.000 Einzelakten und ca. 890 Laufmeter) wurde in der Zwischenzeit mit der Digitalisierung des Aktenmaterials begonnen; dies nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen des Antragskomitees in dessen Schlusswort, besondere Schritte zur Erhaltung und Zugänglichkeit dieser einzigartigen Bestände zu setzen.

Das Findbuch für Opfer des Nationalsozialismus – ein weiteres Ergebnis der Arbeit des Entschädigungsfonds – kann seit 2015 ebenfalls eine deutliche Erweiterung seiner Datenbestände und Inhalte vorweisen. Per August 2019 beinhaltet es 202.115 Datensätze und ermöglicht zusätzlich eine Suche in mittlerweile rund 50 digitalisierten historischen Adressbüchern, Amtskalendern sowie ergänzender Literatur.

Ein Ereignis, welches das Generalsekretariat besonders berührt hat, war die Überreichung des Österreichischen Ehrenkreuzes für Wissenschaft und Kunst I. Klasse an das langjährige Antragskomitee-Mitglied Kurt Hofmann durch Bundesminister Heinz Faßmann am 7. November 2018. Damit wurden nunmehr alle Mitglieder des Antragskomitees für ihre wichtige Tätigkeit durch die Republik besonders gewürdigt (Sir Franklin Berman wurde das Große Goldene Ehrenzeichen mit dem Stern für Verdienste um die Republik Österreich 2007 verliehen und G. Jonathan Greenwald das Große Silberne Ehrenzeichen für Verdienste um die Re-

publik Österreich 2017 im Rahmen des Empfangs zu Ehren des Antragskomitees durch Nationalratspräsidentin Doris Bures überreicht).

Und an dieser Stelle möchte auch das Generalsekretariat dem Antragskomitee für die langjährige sehr gute Zusammenarbeit und das seinen MitarbeiterInnen entgegengebrachte Vertrauen danken. Es gab nicht wenige Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Rückblickend besonders hervorzuheben ist die Bereitschaft aller Mitglieder des Antragskomitees, dem zu Beginn der Tätigkeit sehr jungen Team jederzeit auf Augenhöhe zu begegnen und diesem die Gelegenheit zu geben, mit beeindruckenden Persönlichkeiten, alle anerkannte Experten auf ihrem Gebiet, bei einem so wichtigen Projekt zusammenzuarbeiten; eine nicht selbstverständliche berufliche Erfahrung, die für die KollegInnen etwas ganz Besonderes war. Das Antragskomitee setzte sich mit den ihm vorgebrachten Vorschlägen und Ideen der MitarbeiterInnen stets offen und ausführlich auseinander. Diese lobende Anerkennung und der Rückhalt des Antragskomitees waren eine große Motivation für die MitarbeiterInnen, verbunden mit dem Wissen um das gemeinsame Ziel, die eingebrachten Anträge so gründlich, effizient und rasch wie möglich zu bearbeiten und einer Entscheidung zuzuführen.

Nach Abschluss dieser Tätigkeit bestehen die noch offenen Aufgaben des Entschädigungsfonds einerseits in der Übersetzung und Publikation des Schlussberichtes in englischer Sprache. Andererseits hat der Entschädigungsfonds auch weiterhin noch die Funktion des Rechtsträgers der Schiedsinstanz für Naturalrestitution zu erfüllen. Diese hat zwar 2018 ihren Schlussbericht vorgelegt, zu ihren Verfahren laufen aber teilweise noch Wiederaufnahmefristen bis Ende August 2020. Darüber hinaus gilt es, die Datenbanken, die Akten und die im Rahmen der Unterstützung des Antragskomitees und der Schiedsinstanz seit 2001 erstellten und gesammelten Materialien und Unterlagen zu sichern und zu dokumentieren. Zu den weiteren Vorkehrungen für den administrativen Abschluss des Entschädigungsfonds zählen die Beendigung der vom Entschädigungsfonds abgeschlossenen Verträge und die Abschlussrechnung über die Mittel des Fonds.

Mit der vollständigen Erfüllung seiner Aufgaben, die vom Kuratorium festgestellt werden wird, gilt der Entschädigungsfonds als aufgelöst, und damit endet auch die Arbeit seines Generalsekretariats. In allen, die zum Ergebnis der Arbeit des Entschädigungsfonds beigetragen haben, werden die dabei über die vielen Jahre gemachten Erfahrungen, Erlebnisse und Eindrücke sicher noch lange nachwirken.

Mag. Hannah M. Lessing
Generalsekretärin des
Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus, des
Allgemeinen Entschädigungsfonds
für Opfer des Nationalsozialismus sowie
des Fonds zur Instandsetzung
der jüdischen Friedhöfe in Österreich

Mag. Christine Schwab
Stellvertretende Generalsekretärin und
Leiterin des Allgemeinen
Entschädigungsfonds
für Opfer des Nationalsozialismus
Sekretärin des Antragskomitees

Vorwort des Vorsitzenden

Es ist mir eine Freude, den Schlussbericht des Antragskomitees des Allgemeinen Entschädigungsfonds über die Vollziehung seiner durch das Bundesgesetz vom 28. Februar 2001 übertragenen Aufgaben präsentieren zu können. Das Antragskomitee begrüßte sehr die 2012 beschlossene Novelle des Gesetzes, die dem Antragskomitee die Erstellung dieses Berichtes auferlegte; die Gründe dafür, dass es dem Antragskomitee ebenso notwendig wie sinnvoll erschien, die Durchführung seines Mandates – vor dem Hintergrund jener Umstände, die zu dessen Erteilung führten – umfassend zu dokumentieren, werden im Bericht selbst ausführlich dargelegt.

Einen Bericht wie diesen vorzulegen, stellt die förmliche und sachliche Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung dar. Es ist jedoch unmöglich, den jetzt vorliegenden Bericht ohne eine gewisse Emotion zu präsentieren. Diese Emotion entspringt nicht der einfachen Befriedigung über eine erledigte Aufgabe, sondern vor allem der Sache selbst. Dazu beizutragen, zunächst zum Aufbau und daraufhin über einen Zeitraum von 15 Jahren zur erfolgreichen Umsetzung eines Systems, das sich mit dem unerträglichen Unrecht der Vergangenheit befassen soll, ist eine Aufgabe moralischer Natur und wurde von allen Beteiligten gleichermaßen als solche wahrgenommen. Aber berufen zu werden, so etwas zu unternehmen im Auftrag eines Landes, das nicht das eigene ist, ist ein Erlebnis, das einem in aller Nüchternheit viele Fragen vor Augen führt, und zwar über die menschliche Gesellschaft und die menschliche Natur – wie auch über die Gefahren, denen beide ausgesetzt sind.

Über die genauen Gründe dafür, dass die Vertragsparteien zum Washingtoner Abkommen sich für ein international besetztes Antragskomitee entschieden, kann man nur mutmaßen. Man kann jedoch hoffen, dass dieses internationale Element seinen beabsichtigten Zweck erfüllt hat. Der Allgemeine Entschädigungsfonds ist in seiner durch Bundesgesetz vorgegebenen Form eine *österreichische* Institution. Er steht für Österreichs eigene Bestrebung, sich mit Österreicherinnen und Österreichern bezüglich ihrer in Österreich erfolgten Misshandlung zu versöhnen. Das internationale Element des Antragskomitees vermochte nicht mehr als dessen Objektivität und Unabhängigkeit zu gewährleisten, und zwar in öffentlich sichtbarer Form. Das Antragskomitee wurde gemäß den Bestimmungen des Washingtoner Abkommens und des Bundesgesetzes als ein unabhängiges Organ eingerichtet, und ich nütze diese Gelegenheit, um meine persönliche Wertschätzung dafür zum Ausdruck zu bringen, dass diese Unabhängigkeit zu jeder Zeit und durch sämtliche Organe des österreichischen Staates überaus korrekt respektiert wurde – einschließlich, bei einmaliger Gelegenheit, durch den Verfassungsgerichtshof. Waren Diskussionen mit den zuständigen Ressorts zu administrativen und budgetären Themen auch unvermeidlich, so wurde doch zu keinem Zeitpunkt oder auf irgendeine Weise versucht, die unabhängige Amtsausübung des Antragskomitees zu beeinflussen oder auf dessen Entscheidungsfindung einzuwirken.

Die Vollziehung der Entschädigungsmaßnahmen des Allgemeinen Entschädigungsfonds gibt unvermeidlich Anlass zur Frage: Welchen Erfolg sie für sich genommen auch gehabt haben mag, war es nicht einfach zu wenig und zu spät? Die einzige Antwort auf letztere Frage, wenn auch keine vollständige, liefert die englische Volksweisheit: besser spät als nie. Die erstere Frage ist schwieriger. Niemand, der an diesen Maßnahmen beteiligt war, kommt umhin sich zu fragen, welche Gründe die Verhandlungspartner in Washington auch bewogen haben mochten, sich im Jahr 2001 auf eine fixe Summe von 210 Millionen USD zu einigen, ob es tatsächlich unvermeidlich war, dass die Höhe dieser Summe unbeweglich in Stein gemeißelt blieb – selbst als es sich zu erweisen begann, dass das Ausmaß der zu entschädigenden Verluste diesen Betrag ganz beträchtlich übersteigen würde, oder als es sich später unverkennbar herausstellte, dass die Schlusszahlungsquoten nur einen kleinen Bruchteil der vom Antragskomitee in dessen Entscheidungen nominell „zuerkannten" Beträge ausmachen würden. Wie dem auch sein mag, von Anfang an orientierte das Antragskomitee seinen Kurs an der Entschlossenheit, dass die bloße Zahlung von Geldentschädigungen niemals das geschehene grobe Unrecht wieder gutmachen kann und dass ein Hauptzweck des Allgemeinen Entschädigungsfonds darin bestand anzukündigen, dass mit ihm eine Stelle geschaffen worden war, die Antragstellerinnen und Antragstellern zuhört, die ihre Lebensgeschichten aufnimmt und die in einer gewissen Form anbietet, ihr Leid offiziell anzuerkennen. In diesem Bestreben fand das Antragskomitee unermesslich wertvolle Hilfestellung in der Erfahrung des Nationalfonds unter der inspirierenden Führung von Hannah Lessing.

Mein Vorwort zu diesem Schlussbericht bietet mir die Möglichkeit, wie dies im Bericht selbst nicht angemessen wäre, meine aufrichtige Dankbarkeit meinen Kolleginnen und Kollegen im Antragskomitee gegenüber auszusprechen: den drei amerikanischen Mitgliedern, dem verstorbenen Robert Rosenstock, Vivian Grosswald Curran und Jonathan Greenwald, von denen ich zwei dank einem glücklichen Zufall aus früherer Zusammenarbeit gekannt hatte und die sich alle mit unermüdlichem Einsatz dieser Aufgabe widmeten, und Dr. Kurt Hofmann, der während der gesamten Dauer des Bestehens des Antragskomitees an meiner Seite als dessen österreichisches Mitglied fungierte und dessen unersetzbares Wissen über die örtlichen Gegebenheiten und dessen juristisches Feingefühl zur architektonischen Grundlage unserer gemeinsamen Arbeit geworden sind. Wie im Bericht dargestellt, kam ausnahmslos jede einzelne vom Antragskomitee getroffene Entscheidung im einstimmigen Einverständnis aller drei Mitglieder zustande.

Ich empfehle diesen Bericht, dessen englischsprachige Fassung folgen wird, dem österreichischen Parlament sowie der österreichischen und internationalen Öffentlichkeit.

Sir Franklin Berman
Vorsitzender des Antragskomitees

1. Einleitung

§ 4 Abs 6 Entschädigungsfondsgesetz[1] normiert, dass das Antragskomitee des Allgemeinen Entschädigungsfonds[2] anlässlich der Erfüllung seiner Aufgaben dem Kuratorium des Entschädigungsfonds bis 1. September 2015 einen Schlussbericht übermittelt. Mit dem hier vorliegenden Dokument kommt das Antragskomitee dieser gesetzlichen Verpflichtung nach. Die Kenntnisnahme des Schlussberichtes durch den Hauptausschuss des Nationalrates bewirkt laut Gesetz die Auflösung des Antragskomitees.

Einleitend soll hervorgehoben werden, dass der Weg, den das Antragskomitee als unabhängiges Organ bei der Verwirklichung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgabe wählte, ständig geprägt war vom Bewusstsein, dass Ziel und Zweck der Entstehung des Allgemeinen Entschädigungsfonds waren, der moralischen Verantwortung der heutigen Republik Österreich für das nationalsozialistische Unrecht Rechnung zu tragen. So beruhte auch die Gestaltung der Arbeit des Antragskomitees und des Generalsekretariats in ihren zahlreichen Details, auf die im Folgenden eingegangen wird, auf deren Wissen um den besonderen Auftrag der Institution.

> „Mit der Einrichtung des Allgemeinen Entschädigungsfonds und des Nationalfonds hat Österreich dazu beigetragen, den Weg in eine bessere Welt zu weisen. [...] Die Erfüllung des Auftrags der Fonds setzte Verständnis für die menschliche Dimension wie auch für die rechtlichen und technischen Aspekte eines fairen Verfahrens voraus. Viel galt es zu beachten: die Verletzlichkeit älterer Menschen, die Schwierigkeit, Beweise für so lange zurückliegende Sachverhalte zu finden, psychologische Faktoren und natürlich die Notwendigkeit, angemessene und greifbare Antworten auf unterschiedliche Formen von Verlust und Beraubung zu finden. Die Bandbreite dieser Antworten reicht von Entschädigung im engeren Sinn über medizinische Hilfe bis zur Finanzierung verschiedenster Gedenk- und pädagogischer Projekte, und sie alle spiegeln einen offenen und respektvollen Zugang wider, der es nicht erlaubt, aus institutioneller Bequemlichkeit oder wegen vorgeblicher betriebsbedingter Zwänge die Bedürfnisse der Opfer und AntragstellerInnen zu vernachlässigen. [...] Ohne viel Aufhebens darum zu machen, haben der Nationalfonds und sein judizielles Gegenstück, der Allgemeine Entschädigungsfonds, ihren Platz unter den am meisten entwickelten und effizientesten Einrichtungen ihrer Art eingenommen. Ich betrachte es als ein großes Privileg, dass ich in Wien, wo die MitarbeiterInnen der Fonds in ihren bescheidenen Büros still und voller Eifer an der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben arbeiten, dieses ‚juristische Weltwunder' kennenlernen durfte."[3]

---

1 Bundesgesetz über die Einrichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus und über Restitutionsmaßnahmen (Entschädigungsfondsgesetz) sowie zur Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes und des Opferfürsorgegesetzes, BGBl I 2001/12, im Folgenden auch EF-G.

2 Langtitel „Allgemeiner Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus", im Folgenden auch „Entschädigungsfonds" oder „Fonds".

3 John *Barker*, Nationalfonds und Entschädigungsfonds aus Londoner Perspektive. In: Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus, Allgemeiner Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus, Geschäftsbericht 2008–2009, Wien 2010, 54–57. Dr. Barker war von 2004 bis 2013 Vorsitzender der britischen *Foreign Compensation Commission*.

Der hier vorliegende Schlussbericht des Antragskomitees gibt einen Überblick über die sehr komplexe und über Jahre andauernde Arbeit dieses Organs des Entschädigungsfonds. Das Antragskomitee wurde vom Gesetz als unabhängiges Organ mit internationaler Zusammensetzung eingesetzt. Es sah seine Aufgabe darin, das auf einem internationalen Abkommen (Washingtoner Abkommen) basierende Entschädigungsfondsgesetz mit Genauigkeit und Menschlichkeit zu vollziehen. Somit sollte das Ziel erreicht werden, die durch das Washingtoner Abkommen vorgesehene monetäre Entschädigung den Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich auf eine möglichst faire, effiziente und gerechte Weise zukommen zu lassen.

Um den Weg nachvollziehbar zu machen, den das Antragskomitee beschritt, um diese Ziele zu erreichen, ist es wichtig, Einblick in die rechtlichen Voraussetzungen zu geben, in die (oft nicht beeinflussbaren) äußeren Umstände und in die für die Abwicklung notwendigen Prozesse und die spezifischen Probleme, die sich bei der Durchführung des Verfahrens ergaben, mit denen das Antragskomitee und das Generalsekretariat des Entschädigungsfonds konfrontiert waren.

Zuerst schildert Kapitel 3 die Grundlagen der Arbeit des Antragskomitees, ausgehend vom Zustandekommen und Inhalt des bilateralen Washingtoner Abkommens von 2001 zwischen den USA und der Republik Österreich bis hin zur Umsetzung des Abkommens im Bundesgesetz über den Allgemeinen Entschädigungsfonds. Da nach dem Willen der Vertragsparteien eine der Zielsetzungen des Entschädigungsfonds war, allfällige Lücken und Unzulänglichkeiten in früheren Rückstellungs- und Entschädigungsmaßnahmen zu schließen, gehört zu diesen Grundlagen auch ein Überblick über die Entschädigungs- und Wiedergutmachungsgesetze der Zweiten Republik, der in Kapitel 3.3 zu finden ist.

Daran schließt das umfangreiche Kapitel 4 an, das die Aufgaben und Arbeitsweise des Antragskomitees beschreibt. Kapitel 4.1 widmet sich der Zusammensetzung des Antragskomitees, Kapitel 4.2 seinen Kompetenzen, Kapitel 4.3 seiner rechtlichen Natur und Kapitel 4.4 seiner Arbeitsweise und Organisation. Der vom Antragskomitee erlassenen Verfahrens- und Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung, dem internen Entscheidungsprozess und den sukzessiven Novellierungen des Entschädigungsfondsgesetzes sind einzelne Unterkapitel gewidmet.

Kapitel 4.5 befasst sich mit dem wichtigen Anliegen der Berücksichtigung der besonderen Situation der AntragstellerInnen, sowohl der direkt Betroffenen als auch von deren Erbinnen und Erben, das das Verfahren vor dem Antragskomitee charakterisierte und prägte. Einer kurzen Beschreibung der antragstellenden Opfergruppen folgt ein Rückblick auf Opferorganisationen als Beobachterinnen des Verfahrens und eine detaillierte Beschreibung der Kommunikation mit Antragstellenden, auf die das Antragskomitee immer besonderen Wert legte. Damit verbunden sind sowohl mehrere Anpassungen der Regelungen zur Antragsfrist (im Unterkapitel 4.5.4) als auch die Regelung zur Einbeziehung von Miterbinnen und Miterben (im Unterkapitel 4.5.5). Unterkapitel 4.5.6 behandelt die Beweislast bzw. das Beweismaß und erklärt, wie das Antragskomitee das Prinzip der erleichterten Beweisstandards – die faktischen Umstände der AntragstellerInnen berücksichti-

gend – verwirklichte. Unterkapitel 4.5.7 nimmt Bezug auf die Entwicklung einer Praxis der „Ausweitungen“ für Fälle, in denen AntragstellerInnen ihre Anträge nur lückenhaft und unvollständig einbrachten.

Kapitel 4.6 behandelt mit den Grundsätzen und der Entscheidungspraxis Kernaufgaben des Antragskomitees. Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Anträge war an sich von prinzipieller Bedeutung, erlangte jedoch zusätzliche Relevanz aufgrund der Tatsache, dass es sich um einen abschließend dotierten Fonds handelte. Dies führte dazu, dass mit jeder anerkannten Forderung die „*pro-rata*“-Abgeltung aller Forderungen vermindert wurde. Welche Erfordernisse sich aus der konsequenten Umsetzung dieses Kernprinzips im Detail ergaben, wird in diesem Kapitel geschildert. Dabei handelt es sich unter anderem um die Antragsvoraussetzungen, erbrechtliche Fragen, die Abgrenzung der Verfahrensarten Forderungsverfahren/Billigkeitsverfahren und der Vermögenskategorien, wobei liquidierte Betriebe und berufs- und ausbildungsbezogene Verluste besondere Schwerpunkte bildeten. Wesentlich war es auch, dass das Antragskomitee im Lichte der Erfahrung in der Fallbearbeitung Richtlinien für die Gleichbehandlung der Fälle ausarbeitete, die gerade angesichts von fast 21.000 Anträgen (ca. 150.000 Einzelforderungen) zu einem Kernstück der Abwicklung des Verfahrens wurden.

Das Unterkapitel 4.6.6 behandelt die zentrale Frage der Bewertung von anerkannten Forderungen, ein Umstand, der bei manchen internationalen *Mass Claims procedures* zu großen Schwierigkeiten geführt hat, mit nachteiliger Wirkung auf die Dauer dieser Verfahren. Hier wird die Berechnung und Verwendung von Pauschalsummen dargelegt, die sich als grundlegend für die effiziente Durchführung dieses Verfahrensschrittes erwiesen haben. Die folgenden Unterkapitel 4.6.7 und 4.6.8 beschreiben die Praxis des Antragskomitees in Bezug auf die Berücksichtigung früherer Maßnahmen, die laut Gesetz die Entschädigung entweder vermindern oder diese ausschließen. Davon ausgenommen ist einerseits der Fall, dass im Billigkeitsverfahren eine frühere Entschädigung nicht ausreichend war, andererseits der Fall, dass im Forderungsverfahren eine frühere Entscheidung oder einvernehmliche Regelung vom Antragskomitee einstimmig als „extrem ungerecht“ beurteilt wurde. Letzteres war nur bei 17 Anträgen der Fall.

Weil eine Berufungsmöglichkeit aufgrund der Natur des Verfahrens ausgeschlossen war, öffnete der Gesetzgeber stattdessen den Weg, unter gewissen Umständen beim Antragskomitee einen Antrag auf neuerliche Entscheidung zu stellen (Unterkapitel 4.6.9). In demselben Unterkapitel wird auch auf die durch das Antragskomitee vom Amts wegen eingeleiteten „Wiederaufnahmen“ eingegangen. Diese wurden zumeist vorgenommen, um die inhaltliche Richtigkeit seiner Entscheidungen durch spätere Korrektur zu gewährleisten, besonders in jenen Fällen, in denen neuerliche Informationen über die Rechtsnachfolge hervorgekommen waren.

Im Unterkapitel 4.6.10 (Spezialfälle) werden einige Themen, die nicht die Mehrheit der Anträge und die sogenannten „typischen“ Fälle betreffen, dargelegt. Behandelt werden die Besonderheiten der juristischen Bearbeitung der etwa 650

Anträge von Angehörigen der Opfergruppe der Roma und Sinti, die von der nationalsozialistischen Verfolgung besonders schwer getroffen worden waren, aber in manchen Fällen nicht in der Lage waren, die sonst üblichen Beweismittel beizubringen. In weiteren Unterkapiteln werden Anträge von Vereinigungen (wie etwa jüdische Vereine, Kultur- oder Studentenvereine oder Genossenschaften), Forderungen aus Versicherungspolizzen sowie die Kunstrecherche und die nachträgliche Einbeziehung eines Aktenbestandes behandelt.

Abschließend wird im Unterkapitel 4.6.11 ein Blick auf die wichtige Frage der Verfahrensfortsetzung mit den Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolgern der ca. 4.800 im Laufe des Verfahrens verstorbenen AntragstellerInnen geworfen.

Im Kapitel 5 Organisation und Abwicklung wird das Generalsekretariat des Entschädigungsfonds vorgestellt, das im Entschädigungsverfahren als Geschäftsapparat des Antragskomitees fungierte. Als der Entschädigungsfonds 2001 beim Nationalfonds eingerichtet wurde, mussten innerhalb kurzer Zeit die Grundlagen für die Arbeit des Entschädigungsfonds entwickelt und unmittelbar darauffolgend mit der Abwicklung des Massenverfahrens begonnen werden. Dafür mussten die technischen und administrativen Voraussetzungen geschaffen und in der Folge laufend an die sich ändernden Anforderungen des Verfahrens angepasst werden – eine Dynamik, die der Personalstand des Entschädigungsfonds widerspiegelte. Seit 2001 hat der Fonds unterschiedliche Arbeitsphasen durchlaufen, die in diesem Kapitel dargestellt werden.

Im abschließenden Kapitel werden Arbeitsmethoden und Arbeitsergebnisse des Fonds im Detail dargestellt. Sein bemerkenswertes Archiv und die zur Umsetzung der Entschädigungsmaßnahme entwickelte neuartige E-Government-Software werden vorgestellt. Ein Gastbeitrag von Dipl.-Ing. Mag. Dr. Waldl erläutert die aufwendige statistische Prognose, die die im Jahr 2005 aufgrund einer Gesetzesnovelle begonnenen Vorauszahlungen ermöglichte. Schließlich wird ein Blick auf die Website „Findbuch“ geworfen, ein Projekt von Historikerinnen und Historikern des Entschädigungsfonds, die ihre Quellen auf einer eigenen Website einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich machen.

In einem Schlusswort stellt das Antragskomitee einige wichtige Überlegungen hinsichtlich seiner nunmehr erfüllten Aufgaben an.

Im Anhang werden die wichtigsten Dokumente, auf denen die Arbeit des Antragskomitees beruhte, dargestellt. Unter anderem werden das Regierungsabkommen, die einschlägige Bundesgesetzgebung (mit Novellierungen), die Verfahrens- und Geschäftsordnung des Antragskomitees (mit Novellierungen), die vom Fonds publizierten bzw. versendeten Informationen zur Antragstellung (Merkblätter, Postkarte, Annoncentext) und das Antragsformular im Volltext wiedergegeben.

Abschließend wird der für diesen Bericht erstellte statistische Teil, der einen ausführlichen Überblick über die Tätigkeit des Antragskomitees, die Verteilung der AntragstellerInnengemeinschaft und die Bandbreite der vom Antragskomitee getroffenen Entscheidungen gibt, dargestellt.

Es wird darauf hingewiesen, dass alle in diesem Bericht angeführten Beispielfälle auf realen Sachverhalten beruhen, die persönlichen Daten jedoch geändert wurden. Darüber hinaus werden, um geschlechtergerecht zu formulieren, teils das „Binnen-I“, teils die ausgeschriebenen Wortformen für beide Geschlechter und teils neutrale Pluralwörter verwendet.