

Versorgungsrecht oder Staatshaftung? Unterschiede in der Entschädigung politischen Unrechts in Deutschland seit 1945

1 Einleitung

Thema des heutigen Nachmittages sind mögliche Verbesserungen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze (SED-UnrBerG). Aus den Beiträgen der Opfer zu dieser Problematik, aber auch aus den Protokollen der Bundestagsdebatten, lässt sich entnehmen, dass häufig die Entschädigung für die Opfer des Nationalsozialismus als ein Maßstab für Verbesserungen herangezogen wird. Problematisch ist dabei, dass diese Entschädigung vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren erfolgte und heute nur noch wenig Wissen über die geltenden Bestimmungen vorhanden ist.

Mit meinem Vortrag unter dem Titel „Versorgungsrecht oder Staatshaftung? Unterschiede in der Entschädigung politischen Unrechts in Deutschland seit 1945“ möchte ich Ihnen diesen anderen großen Entschädigungskomplex der Bundesrepublik vorstellen. Ich möchte Ihnen in einem Vergleich darlegen, wie hier mit Schwierigkeiten umgegangen worden ist, die wir heute auch mit den SED-UnrBerG haben, z.B. die Beweisprobleme, die Fristen, und die Höhe der Entschädigung.

Die Unterschiede zwischen den beiden Entschädigungskomplexen sind erheblich. Es handelt sich bei den beiden Materien – die Entschädigung der Opfer der SBZ/DDR - Diktatur auf der einen und die der Opfer des Nationalsozialismus auf der anderen Seite - um zwei völlig unterschiedlich ausgestaltete Rechtsbereiche. Es ist oft der Satz zu lesen, bei der Entschädigung für die Opfer des Nationalsozialismus handele es sich um einen Bereich der Staatshaftung, die Entschädigung für die Opfer der SBZ/DDR-Diktatur hingegen sei ein Teilgebiet des Sozialen Entschädigungsrechts.

Zwar hat das BVerfG 1961 ausdrücklich bestätigt, dass die Entschädigung für die NS-Opfer keine Staatshaftung im Rechtsinne sei, dass also die Bundesrepublik nicht ausnahmslos für alle Verbrechen des Dritten Reiches zur Verantwortung gezogen werden könne.¹ Aber dem

¹ BVerfG am 27. Juni 1961, RzW 1961, S. 388, sowie am 24. Oktober 1974, BVerfGE 38, S. 128 (133).

für die NS-Opfer geltenden Bundesentschädigungsgesetz (BEG) liegt ein haftungsrechtlicher Ansatz zu Grunde, der aus dem Bekenntnis der Bundesrepublik zu ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit resultiert.

Es folgt wesentlich stärker einem Schadensersatzprinzip, das den Ausgleich aller erlittenen Einbußen gewähren will, als dies die SED-UnrBerG tun. In Ihnen fehlt dieser haftungsrechtliche Ansatz. Stattdessen gewähren sie Unterstützungsleistungen und gegebenenfalls Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz. Das Bundesversorgungsgesetz gilt heute als das Leitgesetz des Sozialen Entschädigungsrechts. Ursprünglich im Dezember 1950 als Gesetz für die Versorgung der Opfer des Krieges verabschiedet, kommt es heute unter anderem zur Anwendung bei der Versorgung ehemaliger Soldaten, bei der Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, im Rahmen der Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen und eben auch im Rahmen des Häftlingshilfegesetzes und der SED-UnrBerG.

Der Verweis auf die Bestimmungen des Bundesversorgungsgesetzes macht die Einordnung in das Versorgungsrecht und damit in den Bereich des Sozialen Entschädigungsrecht deutlich. Auch die einzige echte Entschädigungsleistung, die Haftentschädigung, kann an der Zuordnung zum Versorgungsrecht nichts ändern, sie bleibt eine positive Ausnahme.

Das für die NS-Opfer geltende BEG hingegen beinhaltet unmittelbar eigene Bestimmungen zur Leistungsgewährung, d.h. ohne einen Verweis in andere Gesetze gibt es selbst vor, wie die finanzielle Entschädigung auszusehen hat. Dabei ist es von einem Wiedergutmachungscharakter geprägt, und seine Leistungen unterscheiden sich nicht nur in ihrer Höhe deutlich von denen des Versorgungsrechts. Wie diese Unterschiede genau aussehen, werde ich Ihnen im zweiten Teil meines Vortrages darlegen.

Um den Charakter des BEG jedoch richtig erfassen zu können, ist ein vorheriger Blick auf seine Entstehungsgeschichte erforderlich.

2 Die Geschichte des BEG

(Folie 1: Zeittafel zur NS-Entschädigung)

Das BEG geht zurück auf einen Vorläufer aus der amerikanischen Besatzungszone, auf das „Gesetz Nr. 951 zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts“ bekannter unter dem Titel: US-Entschädigungsgesetz“.² US-Entschädigungsgesetz deshalb, weil es im April 1949 vom Süddeutschen Länderrat erlassen worden war, einem von der US-Militärregierung geschaffenen Gesetzgebungsorgan für die Länder der amerikanischen Zone. Damit konnten

² Veröffentlicht im Regierungsblatt für Württemberg-Baden 1949, S. 187 oder unter: <http://www.verfassungen.de/de/bw/wuertt-b-entschaedigungsgesetz49.htm>.

vor allem die Vorstellungen der amerikanischen Besatzungsmacht zur Frage der Entschädigung Eingang in das Gesetz finden.

In den Ländern der britischen und der französischen Zone sowie in West-Berlin wurden bis 1951 ebenfalls erste Entschädigungsvorschriften erlassen, die jedoch größtenteils hinter den Vorgaben des US-Entschädigungsgesetzes zurückblieben.

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz in Kraft, welches in seinem Art. 74 auch dem Bund die Möglichkeit einräumte, auf dem Gebiet der Wiedergutmachung gesetzgeberisch tätig zu werden. Sowohl von den Verfolgtenverbänden als auch von den Besatzungsmächten war auch erwartet worden, dass die erste Bundesregierung von diesem Recht Gebrauch machen und ein erstes bundeseinheitliches Entschädigungsgesetz auf den Weg bringen würden. Aber die Regierung Adenauer übte sich, aus verschiedenen Gründen, in der gesamten Wiedergutmachungsfrage in Zurückhaltung.

Der öffentliche Druck, insbesondere aus dem Ausland, verstärkte sich jedoch Anfang der fünfziger Jahre. Die westlichen Alliierten betonten, dass eine Ablösung des Besatzungsstatuts, und damit verbunden die Wiederherstellung der deutschen Souveränität, nur dann in Frage kommen könne, wenn eine umfängliche Wiedergutmachung durch den Bund in Angriff genommen würde.

Im Überleitungsvertrag vom Mai 1952 verpflichtete sich die Bundesrepublik schließlich gegenüber den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich „beschleunigt Rechtsvorschriften zu erlassen, welche im gesamten Bundesgebiet eine nicht weniger günstige Grundlage für die Entschädigung bilden, als die gegenwärtig in den Ländern der amerikanischen Zone geltenden Rechtsvorschriften.“³ (Folie 2: Der Überleitungsvertrag)

Ein ähnliches Versprechen findet sich auch gegenüber Israel und der Jewish Claims Conference im Rahmen des „Luxemburger Abkommens“ vom September 1952.

Die in der amerikanischen Zone geltenden Rechtsvorschriften, also das US-EG aus dem Jahr 1949, war hier das Maß aller Dinge. Hinter diesen Vorgaben konnte die Bundesregierung mit ihren Vorschlägen nicht zurückbleiben. Warum galt gerade das US-EG als Vorbild? Es betonte wohl am deutlichsten von allen besatzungsrechtlichen Regelungen den echten Entschädigungscharakter der gewährten Leistungen. Die ersten Maßnahmen zugunsten der NS-Opfer waren nach dem Krieg im Allgemeinen fürsorgerechtlicher Art gewesen, man wollte sie mit dem Nötigsten versorgen und Ihnen den Aufbau einer neuen Existenz ermöglichen. Das US-

³ BGBl. II 1955, S. 405 (431).

EG aber brachte die vollkommene Abkehr von diesem Fürsorgeprinzip und stellte deutlich auf den Entschädigungswillen ab. Es systematisierte die Leistungen nach den erlittenen Einbußen und nicht mehr nach der aktuellen Situation und Bedürftigkeit. Es brachte also die Abkehr vom Versorgungsrecht und die Hinwendung zum Recht der Wiedergutmachung mit seinen schadensersatzrechtlichen Elementen.

(Wieder Folie 1: Zeittafel zur NS-Entschädigung)

Im Oktober 1953 trat schließlich mit dem „Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer nationalsozialistischer Verfolgung - (BErgG)“ ein erstes bundesdeutsches Entschädigungsgesetz in Kraft. Der Name deutet es an: Dieses Gesetz war als Ergänzung zu den bestehenden landesrechtlichen Regelungen gedacht. Es sollte ausgehend von dem US-EG einen einheitlichen Mindeststandard der Entschädigungsleistungen garantieren.

Das Gesetz wurde jedoch schon vor seiner Verabschiedung als missglückt angesehen. Der Bundesrat, so lässt es sich den Protokollen entnehmen, hatte seiner Verabschiedung nur zugestimmt, weil er alsbald ein Änderungsgesetz erwartete, aber der Verabschiedung noch in der ersten Legislaturperiode nicht im Weg stehen wollte.⁴

In den folgenden drei Jahren wurden daher von verschiedenen Seiten zahlreiche Verbesserungsüberlegungen angestellt, die schließlich im Juni 1956 in der Verabschiedung eines ersten Bundesentschädigungsgesetzes mündeten. Doch damit war es nicht getan. In den darauf folgenden Jahren häuften sich die Streitfälle vor den Gerichten und die Beschwerden der Verfolgtenverbände. Auch das neue Gesetz war in vielen Fällen unklar geblieben und immer wieder abgeänderte Durchführungsverordnungen der Bundesregierung trugen nur wenig zur Vereinfachung bei. 1965 – zwanzig Jahre nach Kriegsende – kam es dann noch einmal zu einem letzten großen Wurf.

Ein zweites Änderungsgesetz zum BEG vom September 1965 ist unter dem Namen „BEG-Schlussgesetz“ in die Geschichte eingegangen.⁵

Auch hier sagt der Name, was diesem Gesetz zu Grunde lag: Eine allgemeine politische Schlussstrichdebatte und der Wille des Gesetzgebers, mit einer letzten Reform das für ihn leidige Kapitel der Entschädigung für die NS-Opfer endgültig abzuschließen.

Mit diesem zweiten Änderungsgesetz wurden daher auf der einen Seite diverse Neuregelungen zugunsten der Opfer eingeführt: unter anderem fand erst hier eine als „KZ-Vermutung“ bekannt gewordene Beweiserleichterung Eingang in das Gesetz. Ich komme darauf später

⁴ BRats-DS 356/1/1953.

⁵ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes - BEG-SchlußG, BGBl. I 1965, S. 1315.

noch einmal zurück. Auf der anderen Seite wurde die mögliche Anmeldung von Ansprüchen endgültig zum 31. Dezember 1969 befristet.

Insgesamt beinhaltet das BEG in der Fassung des BEG-SchlußG heute eine in sich geschlossene Regelung der Entschädigungsleistungen für die Opfer des so genannten „typischen NS-Unrechts“. Entschädigt werden der Verlust des Lebens, Schäden an Körper und Gesundheit, die Freiheitsentziehung und der Schaden im beruflichen Fortkommen.

Wer als Opfer typischen NS-Unrechts gilt, ist in § 1 BEG festgelegt, nämlich wer „aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung durch nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen verfolgt worden ist. (Folie 3: § 1 BEG)

Dieser „numerus clausus“ der Verfolgtengründe ist bis heute sicherlich die am meisten umstrittene Voraussetzung des BEG. Denn er führte zu der Entstehung der Gruppe der „vergessenen Opfer“. Homosexuelle, so genannte „Asoziale“, Zwangsarbeiter, die Swing-Jugendlichen, bis 1963 auch die Sinti und Roma, und zahlreiche andere Verfolgte blieben von den Leistungen ausgeschlossen. Begründet wurde dies immer damit, dass die Bundesrepublik auf Grund ihrer begrenzten finanziellen Leistungsfähigkeit nicht für jegliches, sondern nur für „typisches NS-Unrecht“ entschädigen könne und „typisches NS-Unrecht“ sei eben die Verfolgung aus den genannten Motiven gewesen. Anhaltender Protest an diesem Ausschlussverfahren führte zur Einrichtung verschiedener Sonderfonds und Härtefallrichtlinien für die bis dahin unberücksichtigten Opfer. Eine solche Sonderregelung stellte zuletzt die Einrichtung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ im Jahr 2000 dar, die insbesondere das Ziel verfolgt, den Millionen von Zwangsarbeitern eine Entschädigung gewähren zu können.

3 Die Entwicklung zu den SED-Unrechtsbereinigungsgesetzen

(Folie 4: Zeittafel zur SBZ/DDR-Entschädigung)

Ich komme nun zu der Entschädigung für die Opfer der der SBZ/ DDR-Diktatur. Auch diese begann nicht erst 1992 mit der Verabschiedung des ersten SED-UnrBerG, sondern bereits in den Fünfziger Jahren.

Allerdings wollte man damals nicht von einer Entschädigung sprechen: Die ersten Leistungen für die politischen Flüchtlinge aus der DDR waren im Bundesvertriebenengesetz von 1953 enthalten. 1955 wurden sie mit dem Häftlingshilfegesetz einer selbständigen Regelung zugeführt. Sie waren immer gedacht als finanzielle Hilfen, die die Eingliederung in die Bundesrepublik erleichtern sollten. Als eine Entschädigung sollten sie nicht verstanden werden.

Man wollte die Bewertung des Unrechts in der DDR dem gesamtdeutschen Gesetzgeber vorbehalten. Mit Blick auf die innerdeutschen Verhältnisse scheute man sich vor Regelungen, die den Unrechtscharakter der Vorgänge in der DDR allzu klar bezeichnet hätten.

Auch die ab 1957 gewährte finanzielle Leistung für eine in der DDR erlittene Inhaftierung wurde nicht als Haftentschädigung bezeichnet, sondern mit dem Begriff „Eingliederungshilfe“ umschrieben. Sie betrug zwischen 30 und 60 Mark pro erlittenen Haftmonat, abhängig von der Gesamtdauer der Inhaftierung.

Außer dieser Eingliederungshilfe schrieb das Häftlingshilfegesetz keine weiteren Leistungen vor, sondern erklärte ansonsten das Bundesversorgungsgesetz für entsprechend anwendbar.

Die Häftlingsverbände der Opfer der SBZ/DDR-Diktatur erhoben mit Blick auf die Debatten zur NS-Entschädigung schon 1957 die Forderung, sie mit den Opfern des Nationalsozialismus gleichzustellen. Sie wollten aus dem Bereich des allgemeinen Versorgungsrechts ausgegliedert und in den Anwendungsbereich des Bundesentschädigungsgesetzes, einbezogen werden. Dies wurde jedoch konsequent mit dem Argument abgelehnt, dass es dem gesamtdeutschen Gesetzgeber vorbehalten bleiben sollte, eine Bewertung des in der DDR begangenen Unrechts vorzunehmen und zu überlegen, wie dieses ggf. zu entschädigen sei.

Die Rücksichtnahme auf die innerdeutschen Beziehungen wurde mit dem Fall der Mauer obsolet. Seit dem Herbst 1989 waren es die demokratischen Kräfte in der DDR selbst, die eine öffentliche Auseinandersetzung mit den Verbrechen der DDR vorantrieben. Die Arbeiten an einem eigenen Rehabilitierungsgesetz begannen noch im Herbst 1989.

Dieses erste Gesetz, das noch die Volkskammer der DDR im September 1990 verabschiedet hatte hieß, um das noch einmal besonders zu betonen, Rehabilitierungsgesetz, und nicht Entschädigungsgesetz. Es ging in diesem Gesetz primär um eine Rehabilitierung der Betroffenen - also um die förmliche Aufhebung eines Unrechtsurteils - und damit, wie es das Gesetz in § 2 selbst benennt: „um eine politisch-moralische Genugtuung für den Betroffenen“.

Erst daraus sollte sich ein Anspruch auf so genannte „soziale Ausgleichsleistungen“ ergeben, die sich im Übrigen nach den Bestimmungen des westdeutschen HHG und damit wiederum nach dem Bundesversorgungsgesetz richten sollten.

Eine solche Zweiteilung in Rehabilitierung und Ausgleichsleistung, das sei noch hinzugefügt, ist dem Entschädigungsrecht für die NS-Opfer fremd. Die Leistungen nach dem BEG setzten eine Rehabilitierung nicht voraus. Schon deshalb nicht, weil es überhaupt nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile gab. Zum Teil blieben

bis in die neunziger Jahre hinein Urteile des Volksgerichtshofes und anderer nationalsozialistischer Gerichte in Kraft, bis sie 1998 endlich mit dem NS-Aufhebungsgesetz per Gesetz aufgehoben wurden und die Betroffenen damit rehabilitiert werden konnten.

Aber zurück zum DDR-Unrecht: 1992 wurde schließlich mit dem Ersten SED-UnrBerG und dem darin enthaltenen Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG) das erste Gesetz des gesamtdeutschen Gesetzgebers zum DDR-Unrecht verabschiedet. 1994 folgten mit dem Zweiten SED-UnrBerG das Verwaltungsrechtliche und das Berufliche Rehabilitierungsgesetz.

Im Rahmen der Arbeiten zum StrRehaG bestand jetzt also die Möglichkeit einer umfassenden Analyse und Bewertung der Vorgänge der zurückliegenden 40 Jahre, der sich die westdeutschen Regierungen bis 1989 immer enthalten hatten.

Bei der Ausgestaltung des Gesetzes orientierte man sich jedoch am schon vorliegenden DDR-RehaG - und damit letztendlich an der Systematik der fünfziger Jahre: Zwar wurde jetzt eine echte Haftentschädigung eingeführt, die dann auch so bezeichnet wurde. Im Übrigen wurde jedoch der Verweis auf das Bundesversorgungsgesetz beibehalten.

In ihrem Entwurf zum ersten SED-UnrBerG hatte die Bundesregierung im November 1991 in der Begründung zur Haftentschädigung ausgeführt „Unter Beachtung dessen, dass im Leiden der Betroffenen nicht zwischen den Opfern des SED-Unrechtsregimes und den NS-Verfolgten unterschieden werden kann, ist eine Orientierung am Bundesentschädigungsgesetz angezeigt.“⁶ (Folie 5: Begründung der Bundesregierung vom 16. August 1991)

Offenbar sollte diese Orientierung jedoch nur im Hinblick auf die Haftentschädigung gelten, bei den anderen Bestimmungen findet sich ein solcher Hinweis nicht. Und die Haftentschädigung ist tatsächlich die einzige Leistung des StrRehaG, die in etwa dem BEG entspricht. Wenn sie auch, und das möchte ich hinzusetzen, noch immer hinter dem Betrag zurückbleibt, der für eine unrechtmäßige Freiheitsentziehung in der Bundesrepublik gezahlt wird.

Der Bundesrat ging im Gesetzgebungsverfahren zum ersten SED-UnrBerG offenbar davon aus, dass dem gesamten Gesetzesentwurf eine Gleichstellung mit den NS-Opfern zu Grunde liegen soll. Denn er benutzte dies, um eine Befristung der Antragsmöglichkeiten durchzusetzen. Die Bundesregierung hatte nämlich, ausdrücklich im Interesse der Betroffenen, auf eine solche verzichten wollen. Der Bundesrat beantragte jedoch das Einfügen einer Frist und begründete diesen Antrag unter anderem damit, dass, wenn die Orientierung am BEG gewollt

⁶ BRat-DS 483/91, S. 69.

sei, die Entschädigung nach dem StrRehaG nicht großzügiger gestaltet sein dürfe, als die Wiedergutmachung des NS-Unrechts.

Es stimmt, dass eine Entfristung der Rehabilitierungsgesetze den Opfern der DDR eine deutlich günstigere Situation bieten würde, als sie die NS-Opfer in den sechziger Jahren hinnehmen mussten. Ich hatte die Ausschlussfrist des BEG zum 31.12. 1969 vorhin schon erwähnt. Nach diesem Zeitpunkt war keine Antragstellung mehr möglich. Wer es nicht geschafft hatte, seine Ansprüche in den ersten 25 Jahren nach dem Ende des Krieges anzumelden, dem blieben also die Leistungen des BEG versagt.

Heute wissen wir jedoch, dass viele Betroffene sich oft erst sehr lange nach dem Ende einer Diktatur mit deren Folgen auseinandersetzen können und dadurch erst sehr viel später in der Lage sind, sich überhaupt einem aufwändigen Entschädigungsverfahren auszusetzen.

Aber kann das Versagen des BEG in diesem Punkt ein Argument dafür sein, die Opfer der SBZ/DDR-Diktatur einem ähnlichen Schicksal auszusetzen? Ich denke nein: Zum einen deshalb, weil den SED-UnrBerG mitnichten eine Orientierung am BEG zugrunde liegt. Zum zweiten, weil niemand erwarten kann, dass man offensichtliche Fehler zweimal begehen muss und zum Dritten, weil das Argument, mit dem damals die absolute Ausschlussfrist begründet wurde, heute meines Erachtens noch weniger Bestand hat.

Die Befristung des BEG wurde mit dem Gebot des Rechtsfriedens gerechtfertigt und mit dem Anliegen des Gesetzgebers, einen Überblick darüber erhalten zu wollen, in welcher Größenordnung die finanzielle Belastung läge, die sich aus den geschaffenen Ansprüchen ergäbe. Dieses Argument brachte auch der BRat in seiner Begründung der Antragsfrist des StrRehaG.

Das Gebot des Rechtsfriedens und die haushaltspolitische Notwendigkeit, die Ausgaben im Blick behalten zu müssen, können vielleicht eine Befristung rechtfertigen. Aber doch überhaupt nur dann, wenn tatsächlich eine unüberschaubare Vielzahl von Anspruchstellern zu erwarten ist, wie es im Bereich der NS-Entschädigung sicherlich der Fall war.

Im Hinblick auf das StrRehaG halte ich diese Situation jedoch nicht für gegeben: Nach der inzwischen umfangreichen Forschung zum DDR-Unrecht und den ohnehin bereits erledigten Anträgen sowie in Anbetracht der grundsätzlich erheblich geringeren Zahl von Betroffenen müsste eine verlässliche Schätzung des Antragsvolumens schon jetzt möglich sein.

Dann spricht aber nichts mehr dagegen, durch eine Entfristung der SED-UnrBerG allen Betroffenen die Möglichkeit einer Antragstellung zu belassen.

Auch nicht die Befürchtung, dass damit eine günstigere Regelung als für die NS-Opfer bestünde. Ich werde Ihnen nämlich im Folgenden beispielhaft anhand dreier Punkte darlegen, wie unterschiedlich die Entschädigungsleistungen im BEG und in den SED-UnrBerG ausgestaltet sind, und dass keineswegs davon ausgegangen werden kann, dass diese sich an den Vorgaben des BEG orientieren.

Ich werde dies zeigen 1. anhand der Problematik der Anerkennung von haftbedingten Gesundheitsschäden, 2. an der Höhe der dafür gezahlten Entschädigung sowie 3. an den Leistungen zur Entschädigung von beruflichen Beeinträchtigungen.

4 Die Ausgestaltung der Gesetze im Einzelnen

4.1 Die Anerkennung haftbedingter bzw. verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden

Zum ersten Punkt:

Die Anerkennung von erlittenen Gesundheitsbeeinträchtigungen als verfolgungsbedingt ist oder war für beide Verfolgtengruppen äußerst schwierig.

Bei den Opfern des Nationalsozialismus lag die erste Hürde schon darin, dass sie erreichen mussten, dass überhaupt anerkannt wurde, dass ihr Leiden eine Ursache in der Verfolgung haben könnte und damit überhaupt entschädigungsfähig war: Dies wurde bis zu Beginn der sechziger Jahre nämlich vor allem bei psychischen Schädigungen überwiegend abgelehnt: Gutachter und Gerichte gingen häufig davon aus, dass die Ausgleichsfähigkeit des Organismus auch bei schweren psychischen Traumata nahezu unbegrenzt sei.⁷

Lassen Sie mich dazu aus einem Urteil des Bundesgerichtshofes vom Januar 1957 zitieren: Eine Frau hatte auf Entschädigung geklagt, weil sie nach einer Zwangssterilisation an schweren Depressionen litt und infolgedessen nicht mehr arbeitsfähig war. Der BGH verneinte jedoch einen Zusammenhang zwischen der Zwangssterilisation und der Depression, und zwar mit dem Argument, dass mehr als 8 Jahre „vielfach genügen, die seelischen Folgen selbst schwerster körperlicher Eingriffe zu verarbeiten und zu überwinden. Gelingt dies nicht, treten vielmehr noch nach einer solchen Zeitspanne ungewöhnliche Reaktionen, etwa erhebliche Minderwertigkeitsempfindungen, auf, so ist zu erwägen, ob solche Erscheinungen nicht die entscheidende Ursache in der Persönlichkeit des Betroffenen haben.“⁸ Mit dem Hinweis darauf, dass die Frau wohl eine Anlage zu psychischen Probleme gehabt haben müsse, wurde die Entschädigung hier versagt.

⁷ Pross, Kleinkrieg gegen die Opfer, S. 156.

⁸ Urteil des BGH vom 16.1.1957, Az: IV ZR 244/56, abgedruckt in: LM, Band 20, Nr. 1 zu § 28 BEG 1956.

Erst 1960 entschied der Bundesgerichtshof in einem Grundsatzurteil, dass auch für psychische Störungen grundsätzlich Entschädigung verlangt werden könne.⁹

Dieser Kampf ist den Opfern der SBZ/DDR-Diktatur zum Glück erspart geblieben. Heute gilt als Gesundheitsschaden grundsätzlich jeder regelwidrige Zustand an Körper, Geist oder Seele. Die Schwierigkeiten liegen heute darin, anerkannt zu bekommen, dass die Inhaftierung die spätere Erkrankung tatsächlich verursacht hat.

Sowohl im BEG als auch im StrRehaG genügt es, wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Verfolgung und der Schädigungsfolge wahrscheinlich ist.

Wahrscheinlich ist dieser Zusammenhang, so heißt es jedenfalls in den einschlägigen Kommentaren und Gerichtsurteilen, wenn mehr für als gegen ihn spricht. Wann dies der Fall ist, wann also mehr für als gegen einen solchen Zusammenhang spricht, ist hingegen leider nicht näher festgelegt, und so hängt die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen Verfolgung und Erkrankung zu bejahen ist, von der Einschätzung der Gutachter und der Gerichte ab

Im Bereich des BEG ist man den Betroffenen hier entgegen gekommen, indem zwei wesentliche Beweiserleichterungen eingeführt wurden: Zum einen wurde gemäß § 28 Abs. 2 BEG von einem Zusammenhang zwischen Verfolgungsmaßnahme und Schädigungsfolge ausgegangen, wenn die Erkrankung zeitnah zu einer Deportation oder einer Inhaftierung aufgetreten war. Zeitnah heißt währenddessen oder innerhalb von 8 Monaten nach ihrem Ende. War dies der Fall, hatten sich also Symptome der Erkrankung in den ersten 8 Monaten schon gezeigt, so vermutete das Gesetz, dass die Erkrankung verfolgungsbedingt war. Wollte die Behörde in einem solchen Fall nicht zahlen, musste sie nachweisen, dass ein Zusammenhang zwischen der Verfolgung und der Entstehung der Erkrankung gerade nicht bestand.

Die zweite wesentliche Beweiserleichterung ist mit dem BEG-SchlußG 1965 in das Gesetz aufgenommen worden. Mit § 31 Abs. 2 BEG wurde die so genannte „KZ-Vermutung“ geschaffen: „War der Verfolgte mindestens ein Jahr in Konzentrationslagerhaft und ist er in seiner Erwerbsfähigkeit um 25 vom Hundert oder mehr gemindert, so wird für den Anspruch auf Rente zu seinen Gunsten vermutet, daß die verfolgungsbedingte Minderung der Erwerbsfähigkeit 25 vom Hundert beträgt.“

(Folie 6: § 31 Absatz 2 BEG)

Minderung der Erwerbsfähigkeit steht dabei für das Maß der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Zur Berechnung dieser Minderung der Erwerbsfähigkeit wird die persönliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen ermittelt und dann untersucht, inwieweit – also in wie viel

⁹ Urteil des BGH vom 18. Mai 1960, RzW 1960, S. 453.

Prozent - er in dieser Leistungsfähigkeit durch die Erkrankung beeinträchtigt ist. Das ist ein allgemeines Verfahren im Bereich der Gesundheitsversorgung, das bis heute so praktiziert wird.

§ 31 Abs. 2 BEG sagt also: Betroffene, die mindestens 1 Jahr in einem KZ gewesen sind und jetzt an einer Erkrankung leiden, die mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 25 % oder mehr bewertet wird, müssen einen Zusammenhang mit der Verfolgung bezüglich der ersten 25% nicht mehr nachweisen.

Eine erleichterte Anerkennung der MdE iHv 25% war deshalb so wichtig, weil der Anspruch auf Rente diese als Mindestbeeinträchtigung voraussetze. Darunter liegende Beeinträchtigungen wurden als unerheblich eingestuft und berechtigten nicht zu einer Entschädigung.

Zu beachten ist dabei noch, dass dies nur für die Insassen von Konzentrationslager galt. Als KZ gelten vor allem diejenigen Haftstätten, die unter der Leitung der SS standen. Obwohl teilweise die Lebensbedingungen in den Ghettos, z.B. dem Warschauer-Ghetto, schlimmer waren als in manchen Konzentrationslagern, wurde eine Anwendung des § 31 Abs. 2 BEG auf andere Verfolgungsstätten grundsätzlich abgelehnt. Die Bundesregierung legte schließlich in einer Rechtsverordnung zum BEG fest, welche Lager als Konzentrationslager im Sinne dieser Vermutung gelten sollten.¹⁰

Auch im Versorgungsrecht, also bei den Opfern der SBZ/DDR-Diktatur muss eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 25 % vorliegen, um Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz beanspruchen zu können¹¹.

Aber Beweiserleichterungen, wie ich sie eben für die NS-Opfer erläutert habe, gibt es hier nicht. Der Betroffene kann seinen Antrag weder damit stützen, dass das Leiden bereits während der Inhaftierung oder unmittelbar im Anschluss daran aufgetreten ist. Noch wird, auch wenn er 1 Jahr oder länger inhaftiert war und heute schwer krank ist, per se davon ausgegangen, dass im Bezug auf eine MdE von 25 % diese Erkrankung haftbedingt ist.

Das ist problematisch, weil die Beweissituation der SBZ/DDR-Opfer keinesfalls besser ist als die der NS-Opfer. Auch hier ist inzwischen ein langer, und meist sogar ein erheblich längerer Zeitraum seit der Inhaftierung vergangen, auch hier fehlen typischerweise Unterlagen, die bestimmte Vorgänge in den Haftanstalten dokumentieren, wie z.B. unerklärliche Unfälle oder

¹⁰ Sechste Verordnung zur Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes vom 18. September 1965, BGBl. I 1967, 233.

¹¹ § 31 Abs. 1 und 2 BVG.

Misshandlungen, und auch hier waren wohl nur selten unabhängige Zeugen dabei, die heute die Aussage des Antragsstellers unterstützen könnten.

Eine gesetzgeberische Klarstellung hin zu einer Beweiserleichterung wäre hier wünschenswert.

4.2 Die Höhe der Entschädigungszahlungen

Die eben aufgezählten Unterschiede lagen vor allem in dem Bereich der Anerkennung eines Gesundheitsschadens. Deutlich wird der Unterschied zwischen BEG und SED-UnrBerG jedoch auch bei den Auszahlungsbeträgen, also bei den Summen, die für einen anerkannten Schaden gezahlt werden. Ich komme damit zu meinem zweiten Punkt, der Entschädigungshöhe.

Die Leistungen bei anerkannten gesundheitlichen Schädigungen bestehen zum einen aus der notwendigen Versorgung dieser Leiden. So werden unter verschiedenen Voraussetzungen Heilbehandlungen durchgeführt, die den aktuellen Gesundheitszustand verbessern sollen. Zum anderen wird ein finanzieller Ausgleich dafür gezahlt, dass der Betroffene in seiner körperlichen Unversehrtheit beeinträchtigt ist.

Dieser finanzielle Ausgleich wird im Versorgungsrecht vor allem in Form einer monatlichen Grundrente sowie einer einkommensabhängigen Ausgleichsrente gezahlt. Diese Renten berechnen sich nach dem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit und betragen jeweils zwischen 118,- Euro und maximal 621,- Euro.¹²

Die Entschädigung nach dem BEG für einen Gesundheitsschaden geht deutlich darüber hinaus, und zwar deshalb, weil sich die monatliche Rente an dem Einkommen der Beamten orientiert.

Abhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Stellung vor der Verfolgung wurde der Betroffene in eine von vier Besoldungsstufen eingruppiert. Sodann wurde seine Minderung der Erwerbsfähigkeit ermittelt und ein sich daraus ergebender Prozentsatz des Dienstehaltens der entsprechenden Beamtengruppe gezahlt, wobei zusätzlich das Alter bei Kriegsende zu berücksichtigen war. Der Entschädigte partizipierte damit unmittelbar an der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik. Jede Erhöhung der Beamtengehälter zog eine Erhöhung der Entschädigung nach sich. (Folie 7: Die monatliche Rente wegen Gesundheitsschadens)

Seit der letzten Erhöhung der Beamtenbesoldung im August 2004 erhält ein bei Ende des Krieges 30-jähriger Verfolgter, ohne eigenes Vermögen, ledig und ohne Kind, bei einer Min-

¹² Vgl. § 31,33 BVG.

derung der Erwerbsfähigkeit von 40 % in der Gruppe des einfachen Beamtendienst 568,- Euro, und in der höchsten Stufe, dem Höheren Dienst 996,- Euro.

Das Bundesversorgungsgesetz gewährt bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 40 % generell 161,- Euro.

Im BEG wurde aber nicht nur eine weitaus höhere monatliche Rente für die Gesundheitsbeeinträchtigung gezahlt, sondern es wurde auch der gesamte Zeitraum von Beginn der Schädigung an entschädigt. Es wurde zusätzlich zur monatlichen Rente eine Kapitalentschädigung für den Zeitraum gezahlt, den der Betroffene vor dem Inkrafttreten des Gesetzes im Oktober 1953 schon erkrankt war. (Folie 8: Die Berechnung der Kapitalentschädigung)

Diese Kapitalentschädigung errechnete sich aus der Multiplikation der vergangenen Monate mit dem Betrag, der ihm grundsätzlich im November 1953 als Rente zustand. Die Rente im obigen Beispiel lag im November 1953 bei einer Eingruppierung in den mittleren Beamtendienst bei 111 DM. Geht man nun davon aus, dass die Schädigung seit dem 1. Januar 1945 vorlag, so lagen zwischen dem Beginn der Schädigung und dem Stichtag 1. November 1953 insgesamt 8 Jahre und 10 Monate, also 106 Monate. Diese 106 Monate multipliziert mit den 111,- DM monatlicher Rente ergeben eine Einmalzahlung in Höhe von 11.766,- DM. Und dies in den fünfziger und sechziger Jahren. Würde man heute eine solche Regelung schaffen, würde man also die heutige Beamtenbesoldung der Berechnung zu Grunde lägen, ergäbe sich in einem solchen Fall eine Einmalzahlung in Höhe 67.900,- Euro.

Eine solche Einmalzahlung, die direkt den Entschädigungscharakter verdeutlicht, gibt es für die DDR-Opfer nicht. Das Versorgungsrecht ist primär darauf ausgerichtet, den Jetzt-Zustand abzumildern. Es verfolgt, anders als das BEG, nicht das Ziel einer Entschädigung, also den früheren Zustand so weit als möglich wiederherzustellen bzw. einen entsprechenden Ersatz zu leisten.

4.3 Entschädigung im beruflichen Bereich

Ich komme jetzt zu meinem dritten Punkt der Unterschiede: Auch im Bereich des beruflichen Unrechts überwiegt bei den SBZ/DDR-Opfern der Versorgungsaspekt den Entschädigungswillen. Ausgeglichen wird nicht der Eingriff in die berufliche Laufbahn an sich, sondern es werden nur Nachteile abgemildert, die noch heute unmittelbar zu spüren sind. Daher stellt die Berücksichtigung der Haftzeiten in der Rentenversicherung die zentrale Leistung des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes (BerRehaG) dar.

Das BEG beinhaltet einen solchen Nachteilsausgleich nicht. Die Berücksichtigung der Verfolgung in der Rentenversicherung erfolgte von Anfang an außerhalb des BEG, in einem eigenen Gesetz zur Wiedergutmachung in der Sozialversicherung.¹³

Stattdessen wird die Zielrichtung des BEG, nämlich die Bemühung, den Zustand vor Beginn der Verfolgung wieder aufleben zu lassen, im Kapitel der Entschädigung für berufliche Beeinträchtigungen besonders deutlich. Es wurde nämlich ein Wiedereinstellungsanspruch auf Einräumung des früheren Arbeitsplatzes geschaffen, den auch jeder Rechtsnachfolger des früheren Arbeitgebers gegen sich gelten lassen musste.

Außerdem gewährte das BEG eine Entschädigung für den gesamten Zeitraum, den der berufliche Schaden angedauert hatte. Als beruflicher Schaden galt dabei die verlorene Möglichkeit, seine Arbeitskraft zu nutzen. Er war erst beendet, wenn die frühere oder eine vergleichbare Tätigkeit wieder in vollem Umfang aufgenommen worden war. Für die Zwischenzeit, also für die Zeit zwischen der Verdrängung aus dem Arbeitsplatz und der Neuaufnahme einer gleichwertigen Tätigkeit, wurde eine Entschädigung gezahlt, die sich wie im gesundheitlichen Bereich an dem Dienstinkommen eines vergleichbaren Beamten orientierte.

Das BEG erfasste auch die reinen Ausbildungsschäden, also auch die verfolgten Schüler. Zwar kamen hier mangels eines ausgeübten Berufes Wiedereinstellungsansprüche nicht in Betracht. Stattdessen wurde aber eine Entschädigung pauschal in Höhe von 10.000 DM gezahlt, die die Kosten für das Nachholen der Ausbildung abdecken sollten, unabhängig davon, ob sie tatsächlich nachgeholt wurde.

Die Leistungen nach dem BerRehaG beinhalten weder einen Wiedereinstellungsanspruch, noch eine Kapitalentschädigung. Stattdessen wird nur in den Fällen sozialer Dringlichkeit eine Ausgleichzahlung iHv 184,- Euro monatlich gewährt. Und auch das nur, wenn eine Verfolgungszeit von mindestens drei Jahren nachgewiesen werden kann.

Verfolgte Schüler erhalten im BerRehaG keine pauschale Entschädigung, sondern ihnen wird, wenn sie eine Ausbildung nachholen, das BAföG als so genannter verlorener Zuschuss gewährt, d.h. die 50 % Rückzahlungspflicht, die beim Bafög besteht entfällt.

Für Schüler, die jedoch in der Mitte der fünfziger oder sechziger Jahre vom Abitur oder vom Studium ausgeschlossen wurden, ist dies in Anbetracht ihres zwischenzeitlich erreichten Alters nicht immer eine ernsthafte Option. Hier wäre eine pauschale Entschädigung, wie sie das BEG vorsieht, sicherlich hilfreicher gewesen.

¹³ Zuletzt im „Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung“ vom 20.12.1970, BGBl. I 1970, S. 1846.

5 Schlussteil

An diesen drei Punkten - die Anerkennung der haftbedingten Gesundheitsschäden , die daraus folgende Entschädigung und der Ausgleich für Schäden im Beruf – zeigt sich beispielhaft, welcher Unterschied sich daraus ergibt, dass das BEG einem schadensersatzrechtlichen Prinzip folgt, die SED-UnrBerG hingegen primär von einem Versorgungsgedanken geprägt sind.

(Folie 9: Entschädigung oder Versorgung?)

Ich möchte an dieser Stelle hinzusetzen, dass auch die Entschädigung der NS –Opfer mit dem BEG keineswegs optimal verlaufen ist. Die Hauptschwäche des BEG war der begrenzte Anwendungsbereich auf bestimmte Verfolgten Gruppen, der zahlreiche Verfolgte im In- und Ausland von einer Entschädigung ausschloss. Darüber hinaus war das Klima in der Bundesrepublik bis in die achtziger Jahre hinein keineswegs darauf ausgerichtet, den Opfern umfassend Entschädigung für das Ihnen zugefügte Leid gewähren zu wollen.

Der große Vorteil des BEG gegenüber den SED-UnrBerG liegt heute darin, dass sich die Bundesrepublik schließlich zu ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit bekannt hat - nicht zuletzt wegen des außenpolitischen Drucks und der Aussicht auf völkerrechtliche Wiedereingliederung. Diese Übernahme von Verantwortung hat dem BEG seinen haftungsrechtlichen Charakter verliehen.

Es ist unstrittig, dass die jetzige Situation der SBZ/DDR- Opfer dringend verbesserungswürdig ist. Art. 17 des Einigungsvertrages gibt vor, dass die Opfer des SED-Unrechtsregimes angemessen zu entschädigen sind, nicht nur, dass sie ausreichend zu versorgen seien.

(Folie 10: Art. 17 des Einigungsvertrages)

Die Umsetzung dieses Entschädigungswillens sollte daher das Ziel aller künftigen Änderungen der SED-UnrBerG sein. Wie diese Änderungen aussehen könnten, dafür könnte das BEG eine Orientierung bieten. So wie es die Bundesregierung schon 1992 angedeutet hatte.

Nicht, um alles maßstabgetreu zu übernehmen: Dazu weißt das BEG selber zu viele Schwächen auf, und dazu ist auch ein zu langer Zeitraum zu entschädigen. Es würde mit Sicherheit die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik übersteigen, wollte man die gesamten 45 Jahre, die die SBZ und die DDR überdauert haben in demselben Rahmen entschädigen, wie es das BEG vorgesehen hat. Und es würde auch die komplette bisherige Systematik der SED-UnrBerG zum Einsturz bringen, wenn man nun dem Regelungsmodell des BEG folgen wollte.

Aber im Rahmen einer pauschalierenden Lösung könnte man insgesamt für die Nachteile entschädigen, die dem Betroffenen durch die politische Verfolgung entstanden sind, an seinem

Leben, an seiner körperlichen Unversehrtheit, an der Möglichkeit, seine Arbeitskraft so zu nutzen, wie er es gerne getan hätte.

Und auch dafür, dass ein Entschädigungssystem wie das BEG für ihn nicht geschaffen werden kann.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!