

Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur
Symposium zur Verbesserung der Unterstützung der Opfer der SED-Diktatur
10. Mai 2006

Jörg Siegmund, M.A.
Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Die Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften – Handlungsbedarf, Lösungskonzepte und Realisierungschancen – *

1 Vorbemerkungen

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

gestatten Sie mir bitte drei Vorbemerkungen:

(1) Die Themenstellung des Symposiums und die knapp bemessenen Zeitvorgaben der Veranstalter verlangen, daß mein Vortrag ausschließlich die problematischen Aspekte der Rehabilitierungsgesetze¹, des bisherigen Gesetzesvollzugs und den daraus resultierenden Verbesserungsbedarf fokussiert. Dies geschieht ausdrücklich im Bewußtsein, daß sich andere Regelungsbereiche in der Praxis bewährt haben und keinen Anlaß zur Kritik bieten.

(2) Die folgende Analyse stützt sich auf verschiedene Quellen. Ihr liegt einerseits die Auswertung zahlreicher Materialien aus Ministerien, zuständigen Vollzugsbehörden, statistischen Ämtern und Bundestagsdrucksachen zugrunde. Problematisch daran ist,

* Das Redemanuskript des Vortrags wurde für die Druckfassung lediglich um einige Quellenangaben ergänzt.

¹ Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz – StrRehaG) vom 29.10.1992 in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.12.1999, BGBl. I S. 2664, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.08.2005, BGBl. I S. 2266; Gesetz über die Aufhebung rechtsstaatswidriger Verwaltungsentscheidungen im Beitrittsgebiet und die daran anknüpfenden Folgeansprüche (Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz – VwRehaG) vom 23.06.1994 in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.07.1997, BGBl. I S. 1620, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2003, BGBl. I S. 2834; Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet (Berufliches Rehabilitierungsgesetz – BerRehaG) vom 23.06.1994 in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.07.1997, BGBl. I S. 1625, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

daß diese Daten nur zum Teil kompatibel und oftmals unvollständig sind. Folglich unterscheiden sich die daraus gewonnenen Statistiken hinsichtlich ihrer Genauigkeit; in jedem Fall vermitteln sie aber eine Vorstellung von der Größenordnung des jeweils erfaßten Phänomens. Die Analyse stützt sich andererseits auch auf die schriftliche Befragung zahlreicher Vertreter von Verfolgtenverbänden und Beratungseinrichtungen sowie ergänzende Interviews mit diesem Personenkreis, mit Politikern, Ministerialbeamten und Behördenmitarbeitern.

(3) Der Vortrag gliedert sich in zwei Hauptteile. Zunächst werden die bestehenden Rehabilitierungsregelungen und deren Systematik als Ausgangspunkt der Betrachtungen gewählt. Ich werde dabei herausarbeiten, in welchen Bereichen die Erwartungen des Gesetzgebers oder der Betroffenen nicht erfüllt worden sind und welche Lösungskonzepte zur Behebung dieser Probleme bislang vorgelegt wurden. Forderungen nach einer Überarbeitung der rehabilitierungsrechtlichen Vorschriften ergeben sich aber auch aus dem Vergleich dieser Regelungen mit denjenigen für andere Personengruppen – also aus dem Vergleich mit den Regelungen für die NS-Verfolgten oder die Täter. Dementsprechend werde ich im zweiten Hauptteil derartige Vergleichsregelungen vorstellen und die daran anknüpfenden Verbesserungsvorschläge – Stichwort Opferpension – analysieren. Mit Blick auf den Zeitrahmen habe ich mich entschieden, nur die wichtigsten Punkte ausführlicher darzustellen. In anderen Bereichen beschränke ich mich hingegen auf das schlichte Benennen der Probleme und möglicher Lösungskonzepte und fungiere somit zumindest als Stichwortgeber für die anschließende Diskussion, in der wir bestimmte Fragen vertiefen können.

2 Der Vollzug der Rehabilitierungsgesetze: Probleme und Lösungskonzepte

2.1 Anspruchsberechtigte

Blicken wir also zunächst auf die bisherigen Rehabilitierungsgesetze und deren Vollzug und fragen wir, welche dieser Regelungen die in sie gesetzten Erwartungen – sei es des Gesetzgebers oder der Betroffenen – nicht erfüllen konnten und welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt.

Im Fokus der Kritik steht zunächst die Tatsache, daß bestimmte Personengruppen ganz oder zumindest hinsichtlich einzelner Leistungen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen wurden. Dies betrifft:

(1) die im Zuge oder nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zur Zwangsarbeit deportierten Zivilpersonen, die grundsätzlich nicht von den Rehabilitierungsgesetzen erfaßt werden und für die offensichtlich auch die Vorschriften des Kriegsfolgenbereinigungsrechts zu keinen befriedigenden Ergebnissen führen. Auch wenn es gute Gründe geben mag, Leistungen für diesen Personenkreis nicht in den Rehabilitierungsgesetzen zu regeln, bedeutet die gegenwärtige Situation eine Ungleichbehand-

lung etwa im Verhältnis zu ehemaligen politischen Häftlingen, die in der Sowjetischen Besatzungszone in Gewahrsam genommen wurden und oftmals ein ähnliches Schicksal erlitten haben.

(2) die Opfer von Zersetzungsmaßnahmen und Operativen Vorgängen. Deren Rehabilitation nach dem Verwaltungsrechtlichen oder Beruflichen Rehabilitierungsgesetz scheitert häufig am zu erbringenden Nachweis eines Eingriffs in das Vermögen, die Gesundheit oder die Ausbildung bzw. den Beruf, etwa weil der Betroffene aus Resignation selbst gekündigt hat und Akten zum diesbezüglichen Wirken der Staatssicherheit unvollständig sind. Die nachträglich in das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz aufgenommene Möglichkeit einer sogenannten moralischen Rehabilitation nach § 1a VwRehaG hat ebenfalls kaum zu einer Verbesserung der Lage dieser Personengruppe beigetragen. Auch die Anerkennung der verfolgungsbedingten Gesundheitsschäden, insbesondere psychischer Schäden, scheitert oft in der Praxis. Von der Kapitalentschädigung und den Unterstützungsleistungen nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz ist dieser Personenkreis, sofern nicht inhaftiert, grundsätzlich ausgeschlossen.

(3) die verfolgten Schüler, deren berufliche Rehabilitation im Falle vorhandener Nachweise möglich ist, ohne daß sich daraus allerdings nennenswerte Folgen für die Betroffenen ergeben würden. Sie sind insbesondere von den Ausgleichsleistungen nach § 8 BerRehaG vollständig und vom rentenrechtlichen Nachteilsausgleich nach §§ 10 ff. BerRehaG weitestgehend ausgeschlossen.

(4) die Angehörigen von Verfolgten, wenn sie selbst zwar nicht verfolgt wurden, aber durch die Verfolgungsmaßnahmen erheblich mitbetroffen waren. Viele dieser Angehörigen haben insbesondere psychische Gesundheitsschäden erlitten. Mangels eigener Rehabilitation scheidet die Versorgung ihrer Gesundheitsschäden aus.

Verlässliche Zahlen zur Größe der hier angesprochenen Gruppen liegen nur in einem Fall vor. So wurden bis 2005 rund 3.700 verfolgte Schüler nach § 3 BerRehaG anerkannt. Wir sollten diese vier Personengruppen im Auge behalten, um zu hinterfragen, ob ihre Situation durch die anschließend zu erörternden Novellierungsvorschläge verbessert wird – oder ob vielleicht mit dem einen oder anderen Vorschlag die Gefahr verbunden ist, daß die Benachteiligung dieser Gruppen im Vergleich zu anderen Verfolgten zunimmt.

2.2 Leistungen

Lassen Sie mich nun etwas ausführlicher auf einige problematische Leistungsbereiche der Rehabilitierungsgesetze eingehen. Dabei ist es sinnvoll, daß wir uns zunächst die Anzahl der bis zum Jahr 2005 rehabilitierten Personen vergegenwärtigen. Die entsprechenden Angaben können Sie der Übersicht entnehmen, die das Bundesministerium der Justiz Ihnen freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat. Demnach wurden rund 9.800 Personen verwaltungsrechtlich und zirka 58.300 Personen beruflich reha-

bilitiert. Zur Anzahl der strafrechtlich rehabilitierten Verfolgten lassen sich hingegen keine genauen Angaben machen, da die entsprechenden Statistiken bis 1993, in einigen Ländern sogar bis 1995 sehr undifferenziert geführt wurden. Für den Zeitraum von 1993 bis 2005 ergeben sich jedoch etwas mehr als 60.000 strafrechtliche Rehabilitierungen, so daß man für die Jahre seit 1990, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Rehabilitierungsgesetzes der DDR², durchaus von einer Größenordnung von 70.000 bis 85.000 strafrechtlichen Rehabilitierungen ausgehen kann.

Diese Angaben bilden einen geeigneten Maßstab zur Bewertung einiger Leistungen, die die Betroffenen im Anschluß an die Rehabilitierung unter bestimmten Voraussetzungen beanspruchen können. Setzt man die jeweilige Zahl der tatsächlichen Leistungsempfänger in Relation zur soeben genannten Anzahl der rehabilitierten Personen, so wird deutlich, welcher geringem Anteil der rehabilitierten Verfolgten die einzelnen Leistungen in der Praxis nur zugute kommen.

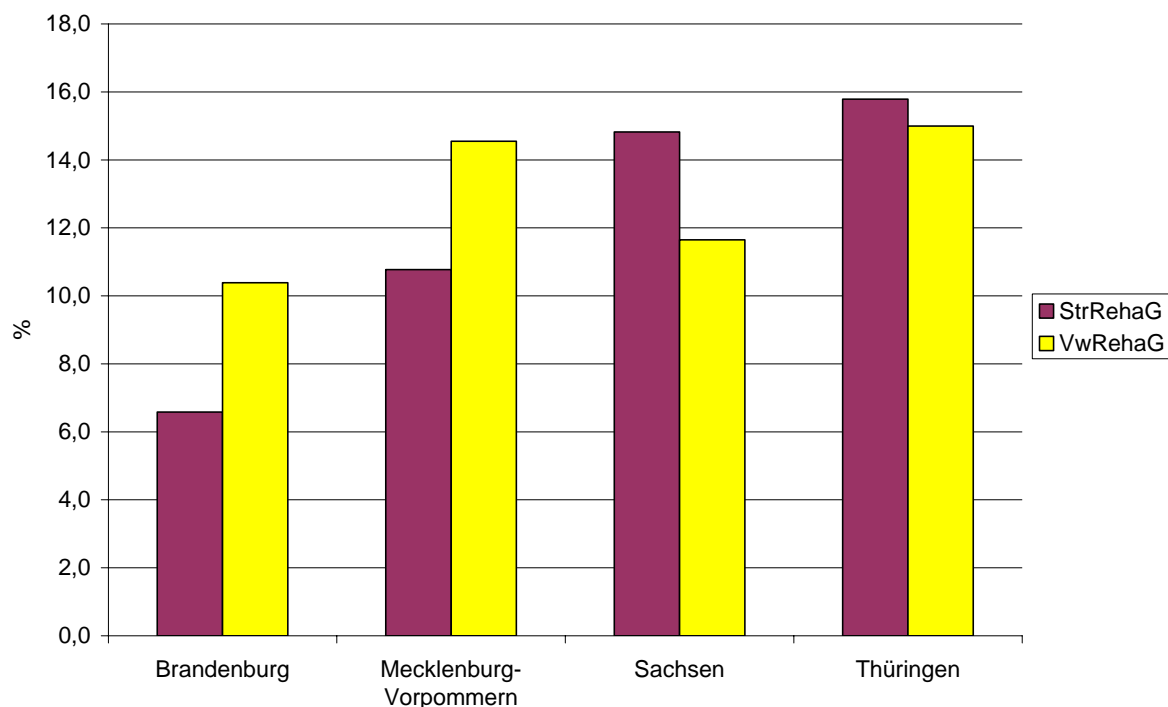
(1) Öffentlich wurde vor allem auf die unbefriedigende Anerkennung der verfolgungsbedingten Gesundheitsschäden verwiesen, die nach dem Strafrechtlichen und dem Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz für den betroffenen Personenkreis eröffnet ist. In diesem Zusammenhang wird bis in die jüngste Zeit behauptet, die Anerkennungsquote – also der Anteil der positiv beschiedenen Anträge an allen Anträgen auf Anerkennung einer verfolgungsbedingten gesundheitlichen Schädigung – betrage lediglich 5 %, so auch im Ihnen sicherlich bekannten Expertengutachten, das von der Konferenz der Landesbeauftragten 2003 herausgegeben wurde.³ Wie Ihnen sicherlich ebenfalls bekannt ist, gab es vor allem in der 14. Legislaturperiode Bemühungen, dieses Problem auf untergesetzlichem Wege zu beheben. So hatte der damalige Bundeskanzler Schröder in einem Rundschreiben vom Juli 1999 an die Ministerpräsidenten der Länder appelliert, die zuständigen Versorgungsbehörden der Länder mögen die abgelehnten Anträge auf Anerkennung verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden nochmals im Lichte der gesetzlichen Beweiserleichterungen und der neuesten medizinisch-wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Verfolgungsfolgen überprüfen. Diese Überprüfungen wurden in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt, wobei es im Ergebnis insgesamt zu keiner signifikanten Zunahme der Zahl der anerkannten Versorgungsberechtigten kam. Hieraus wurde und wird die Forderung abgeleitet, daß untergesetzliche Maßnahmen nicht ausreichen und vielmehr eine Gesetzesänderung erforderlich sei.

Hierzu ist jedoch anzumerken, daß die tatsächliche Anerkennungsquote verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden zumindest in den neuen Ländern momentan deutlich über 5 % liegt – mit großen Schwankungen zwischen den Ländern. Die folgende Übersicht zu den anerkannten Versorgungsberechtigten mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) ab 25 %, das sind die Empfänger von Beschädigtenrenten, vermag dies an ausgewählten Beispielen mit einer relativ gesicherten Datenbasis zu verdeutlichen:

² Rehabilitierungsgesetz vom 06.09.1990, GBl. DDR I S. 1459.

³ Freyberger, Harald J. u.a.: Gesundheitliche Folgen politischer Haft in der DDR. Expertengutachten. Dresden 2003.

Abbildung 1: Anerkennungsquote verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden



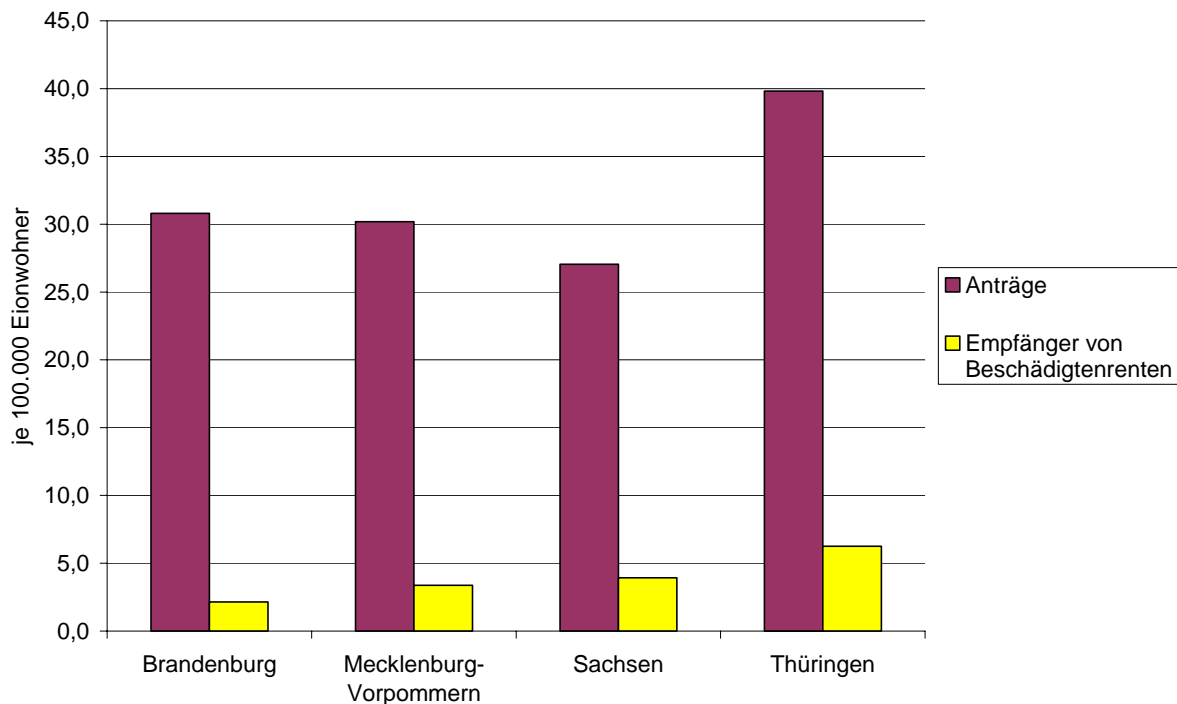
Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund von Angaben der zuständigen Landesversorgungsämter und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Stand: 31.12.2005).

Während für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die Gesamtzahl aller bis 2005 bewilligten Beschädigtenrenten zugrundegelegt wurde, konnten im Falle Thüringens nur die zum Stichtag 31.12.2005 gezahlten Beschädigtenrenten erfaßt werden. Dort dürften seit dem Inkrafttreten der Rehabilitierungsgesetze insgesamt etwas mehr Versorgungsberechtigte mit einer MdE ab 25 % anerkannt worden sein, da möglicherweise einige Empfänger einer Beschädigtenrente seither verstorben sind oder die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer solchen Rente nicht mehr erfüllen. Daher sollte die Anerkennungsquote im Falle Thüringens sogar geringfügig höher ausfallen.

Diese Quoten sind, isoliert betrachtet, noch keine sehr aussagekräftigen Werte. Eine niedrige Anerkennungsquote kann unter anderem auch daraus resultieren, daß im betroffenen Land ein überproportional hoher Anteil aller rehabilitierten Verfolgten entsprechende Anträge gestellt hat, von denen tatsächlich viele unbegründet waren. Vor diesem Hintergrund ist die folgende Abbildung interessant, aus der sich ergibt, wie viele Anträge bezogen auf die Einwohnerzahl gestellt wurden bzw. zu einer Anerkennung einer MdE ab 25 % führten:⁴

⁴ Die Einwohnerzahl wurde als Bezugsgröße gewählt, da für die Beantragung von Versorgungsleistungen das Wohnortprinzip gilt und keine Daten dazu vorliegen, wie viele rehabilitierte Verfolgte in den einzelnen Ländern wohnen. Näherungsweise kann zumindest für die neuen Länder von Gleichverteilung ausgegangen werden.

Abbildung 2: Anträge auf Anerkennung verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden und Bezieher von Beschädigtenrenten je 100.000 Einwohner (StrRehaG und VwRehaG)



Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund von Angaben der zuständigen Landesversorgungsämter und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Stand: 31.12.2005).

Aus der Übersicht geht hervor, daß in Brandenburg, bezogen auf die Einwohnerzahl, zumindest ebenso viele Anträge gestellt wurden wie in Mecklenburg-Vorpommern. Die unterschiedlichen Anerkennungsquoten können gleichwohl schlicht daraus resultieren, daß in Brandenburg ein großer Anteil objektiv unbegründeter Anträge gestellt wurde, der auch bei Zugrundelegung der in anderen Ländern angewendeten Begutachtungs- und Entscheidungsverfahren und –maßstäbe abzulehnen gewesen wäre. Möglicherweise sind die festgestellten Unterschiede jedoch auch ein Indiz dafür, daß es für die Betroffenen in Brandenburg mit Blick auf die Antragstellung verbesserte Beratungsmöglichkeiten geben sollte – oder sich die dortige Begutachtungs- und Entscheidungspraxis doch von derjenigen in anderen Ländern unterscheidet. Dies ist aufgrund der vorgelegten Zahlen reine Spekulation und soll hier auch nicht vertieft werden. Es galt lediglich zu demonstrieren, daß es Unterschiede zwischen den neuen Ländern gibt.

In den alten Ländern stellt sich die Situation mitunter deutlich schlechter dar. So führten in Niedersachsen⁵ bis einschließlich 2003 im Bereich des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes von 99 Anträgen nur 4 zu einer Anerkennung einer MdE ab 25 % und berechtigten damit zum Bezug von Beschädigtenrenten, 9 weitere Anträge führten immerhin zu einer MdE von unter 25 % und damit etwa zum Anspruch auf Heil- und Krankenbehandlung.

⁵ Das Beispiel Niedersachsen wurde lediglich deswegen gewählt, weil von der dortigen Verwaltung freundlicherweise aussagekräftige Zahlen zur Verfügung gestellt wurden.

Trotz dieser regional unterschiedlichen Verbesserung auf niedrigem Niveau kann die erreichte Anerkennungsquote verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden die in diese Leistungsart gesetzten Erfahrungen noch immer nicht erfüllen. Hinzu kommt, daß auch das Anerkennungs- und insbesondere das Begutachtungsverfahren, das der Antragsteller durchlaufen muß, als unbefriedigend, ja teilweise geradezu als retraumatisierend empfunden wird.

Wer hieraus allerdings die Forderung nach einer gesetzlichen Neuregelung ableitet, sollte zumindest bedenken, daß die einschlägigen Normen schon heute eine Reihe von Beweiserleichterungen ermöglichen. So genügt im Falle der straf- oder verwaltungsrechtlich rehabilitierten Personen die Wahrscheinlichkeit des kausalen Zusammenhangs zwischen dem zugrundeliegenden Schadensereignis und der dadurch verursachten gesundheitlichen Schädigung. Mehr noch ermöglicht § 15 Verwaltungsverfahrensgesetz der Kriegsoferversorgung (VfG-KOV)⁶ die Glaubhaftmachung der Schädigung, indem er festlegt: „Die Angaben des Antragstellers, die sich auf die mit der Schädigung im Zusammenhang stehenden Tatsachen beziehen, sind, wenn Unterlagen nicht vorhanden oder nicht zu beschaffen oder ohne Verschulden des Antragstellers oder seiner Hinterbliebenen verlorengegangen sind, der Entscheidung zugrunde zu legen, soweit sie nach den Umständen des Falles glaubhaft erscheinen. [...]“ Die Bedeutung dieser Regelung gerade für die Feststellung eines Gesundheitsschadens infolge politischer Haft hat das zuständige Bundesministerium mehrfach in Rundschreiben an die Versorgungsverwaltungen der Länder hervorgehoben. Ich zitiere aus einem dieser Rundschreiben aus dem Jahre 1996: „[Es] muß meines Erachtens gerade in solchen Fällen wegen der komplizierten Ermittlungen in den oftmals lange zurückliegenden Einzelfällen und zur Vermeidung der sich daraus für die Betroffenen ergebenden absoluten Beweisnot eine Entscheidung nach der Vorschrift des § 15 VfG-KOV getroffen werden.“⁷

Da die Entscheidung darüber, ob die Angaben des Antragstellers nach den Umständen des Falles glaubhaft erscheinen – wie es im Gesetz heißt –, von den Kenntnissen der mit dem Antrag befaßten Sachbearbeiter und Gutachter abhängt, weist ein weiteres Rundschreiben des zuständigen Bundesministeriums ebenfalls von 1996 auf folgendes hin: „Anträge auf Anerkennung von Folgen gesundheitlicher Schädigungen nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG) sollten im Grundsatz möglichst nur von besonders erfahrenen und geschulten Verwaltungsbeamten bearbeitet werden, die aufgrund ihrer Sachkenntnisse dem ärztlichen Gutachter Vorgaben machen können, von welchen schädigenden Umständen im Einzelfall bei den erforderlichen Begutachtungen auszugehen ist. Als ärztliche Gutachter sollten ebenfalls nur besonders erfahrene und mit den Problemen und den Haftbedingungen vertraute Versorgungsärzte, insbesondere Psychiater herangezogen werden [...]. In diesem Zusammenhang bitte ich auch zu prüfen, ob es nicht sinnvoll ist, die Begutachtungen

⁶ Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsoferversorgung vom 02.05.1955 in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.05.1976, BGBl. I S. 1169, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046.

⁷ Rundschreiben BMA VI 1 – 51027/54163 vom 23.01.1996.

zu zentralisieren, um vorhandene und im Laufe der Zeit hinzugewonnenen Erkenntnisse zu bündeln und unmittelbar nutzen zu können.⁸

Dieses allerdings nur empfehlende Rundschreiben von 1996 benennt mit der teils fehlenden Sachkunde und Erfahrung auf Seiten der Verwaltung und Gutachter Probleme, die auch heute noch die Anerkennung der Gesundheitsschäden erschweren. So berichtete erst am vergangenen Wochenende Frau Dr. Ebbinghaus, eine mit den Folgen verfolgungsbedingter Traumata äußerst vertraute Psychiaterin, auf einem Seminar der Vereinigung der Opfer des Stalinismus von teilweise erschreckenden Gutachten jüngeren Datums, die schwere Bedenken an der fachlichen Eignung der eingesetzten Ärzte nahelegen würden. Wie sie weiter ausführte, würden andererseits auch die Juristen und Sachbearbeiter der Versorgungsverwaltungen mitunter die falschen Fragen an die Gutachter stellen bzw. aus zutreffenden Gutachten mangels ausreichender Kenntnisse falsche Schlüsse ziehen. Als weiteres Indiz für die Bedeutung dieser aus dem Gesetzesvollzug resultierenden Probleme können die zuvor belegten länderspezifischen Unterschiede bei der Anerkennung verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden gelten. Thüringen, das eine im Ländervergleich hohe Anerkennungsquote aufweist, bestellt als Gutachter für alle geltend gemachten psychischen Schäden zentral nur noch die bereits genannte Frau Dr. Ebbinghaus; ebenso verfährt seit kurzem Sachsen. Andere Länder haben sich hingegen nicht für die bereits 1996 per Rundschreiben empfohlene zentrale Begutachtungspraxis entschieden.

(2) Neben diesem Leistungsbereich hat auch die gesetzliche Regelung der Ausgleichsleistungen nach § 8 BerRehaG großen Unmut hervorgerufen. Diese Leistungen von monatlich 184 Euro bzw. 123 Euro für Rentner können beruflich rehabilitierte Verfolgte erhalten, die in ihrer wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt sind. Allerdings nur dann, wenn die Betroffenen eine Verfolgungszeit von mehr als drei Jahren aufweisen, sofern die Verfolgung vor dem 2. Oktober 1990 endete; für Rentner gelten weitere Anspruchsvoraussetzungen. Allein durch die Festlegung einer solchen Mindestverfolgungszeit werden viele beruflich rehabilitierte Personen vom Bezug der Ausgleichsleistungen ausgeschlossen. Gerade in den 1980er Jahren verhängte die DDR nicht mehr die noch in früheren Jahrzehnten üblichen langjährigen Haftstrafen gegen mißliebige Personen. So wurden die bei einer gescheiterten Republikflucht Gestellten regelmäßig zu Freiheitsentzug von deutlich unter drei Jahren verurteilt; ihnen wird bei Entlassung in die DDR und Weiterbeschäftigung auf unverändertem Niveau, aber ohne Aussicht auf berufliche Entwicklung und Aufstieg sowie bei beständiger Überwachung und Drangsalierung oftmals keine Verfolgungszeit von mehr als drei Jahren bescheinigt. Kritik haben außerdem die Grenzwerte für die Feststellung der besonders beeinträchtigten wirtschaftlichen Lage hervorgerufen, obwohl das entsprechende Berechnungsverfahren für die Betroffenen etwas günstiger als die Regelungen des Sozialgesetzbuches XII⁹ hinsichtlich der Sozialhilfe ist.

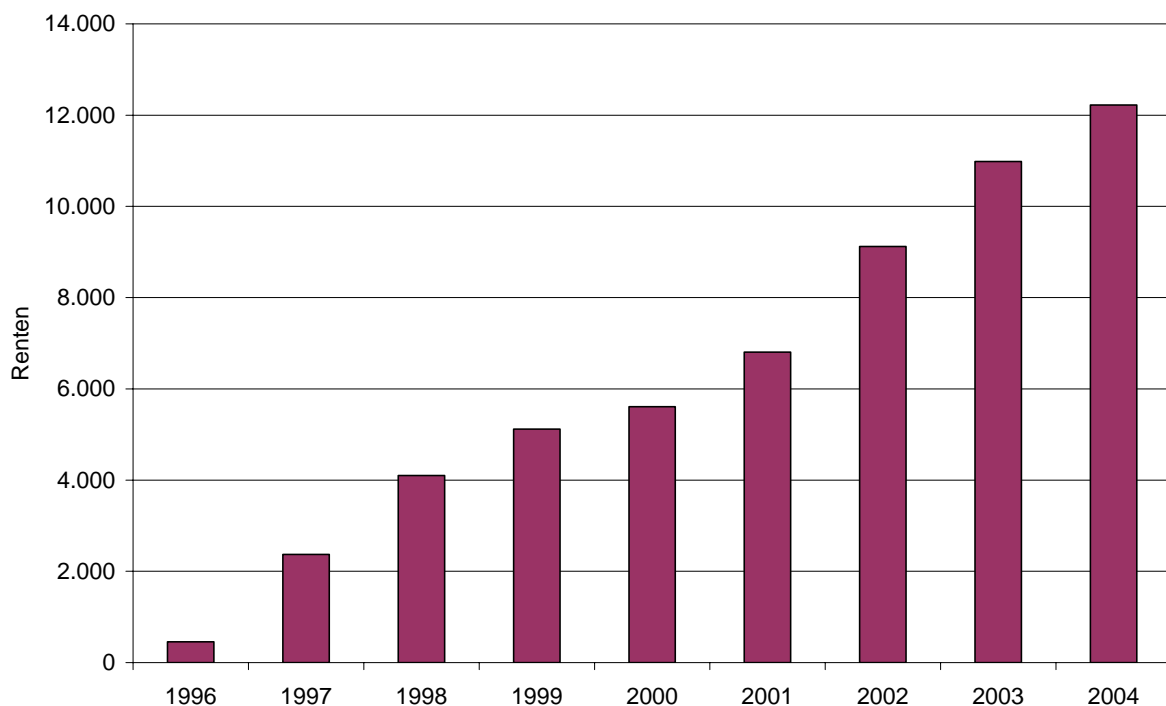
⁸ Rundschreiben BMA VI 5 – 55480, VI 1 – 51027 vom 25.01.1996.

⁹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.03.2006, BGBl. I S. 558.

Wie viele Personen tatsächlich Ausgleichsleistungen seit Inkrafttreten des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes bezogen haben, ist nicht bekannt. Die Bundesregierung war im Entwurf des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes¹⁰ im Jahr 1993 von etwa 7.000 Anspruchsberechtigten ausgegangen und hatte die zu erwartenden Kosten auf 12 Millionen DM jährlich veranschlagt. Legt man zugrunde, daß in Thüringen ausweislich einer Pressemitteilung des dortigen Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit vom September 2005 nur rund 400 Antragsteller Ausgleichsleistungen erhalten haben und die bundesweiten Gesamtausgaben für Ausgleichsleistungen von 1995 bis 2005 15,6 Millionen Euro betragen, wird zumindest eine deutliche Differenz zu den geäußerten Erwartungen ersichtlich.

(3) Ein dritter Leistungsbereich, der Kritik hervorgerufen hat, ist der rentenrechtliche Nachteilsausgleich. Auch hier sind die erbrachten Leistungen deutlich hinter den Erwartungen der Betroffenen und der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zurückgeblieben. Im eben bereits zitierten Gesetzentwurf für das 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz aus dem Jahr 1993 ging die Bundesregierung von rund 70.000 Anspruchsberechtigten allein im Jahr 1995 aus, die Kosten sollten sich für den Zeitraum von 1995 bis 1998 auf etwa 900 Millionen DM belaufen, später auf ca. 142 Millionen DM jährlich – ohne Berücksichtigung der Erhöhungen durch Rentenanpassungen. Demgegenüber kann die tatsächliche Zahl von Renten mit Rentenerhöhungen nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz der Abbildung 3 entnommen werden:

Abbildung 3: Renten mit Rentenerhöhung nach BerRehaG



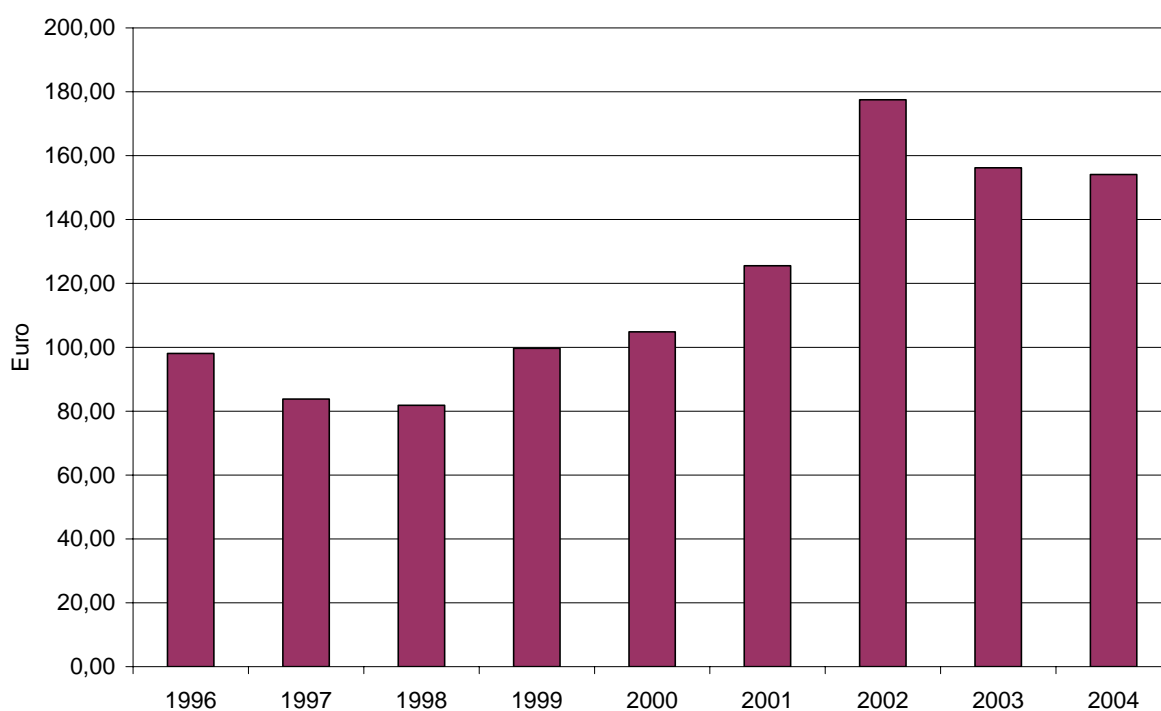
Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund von Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund (Stand: 31.12. des jeweiligen Jahres).

¹⁰ Bundestag-Drs. 12/4994.

Da es sich um stichtagsbezogene Bestandsangaben handelt, kann daraus nicht die exakte Zahl derjenigen Verfolgten ermittelt werden, die insgesamt seit Inkrafttreten des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes einen rentenrechtlichen Nachteilsausgleich erhalten haben. Deren Anzahl liegt jedoch deutlich unter den zuvor genannten Erwartungen der Bundesregierung und ist auch wesentlich geringer als die Zahl der bislang rund 58.000 beruflich rehabilitierten Personen, wobei zu berücksichtigen ist, daß ein Teil von diesen noch nicht das Rentenalter erreicht hat. Genaue Zahlen hinsichtlich der Kosten dieser Regelung liegen nur für den Zeitraum von 1999 bis 2004 vor. Die Kosten beliefen sich innerhalb dieser sechs Jahre auf rund 71 Millionen Euro und damit ziemlich genau auf den Wert, den die Bundesregierung 1993 für jedes einzelne Jahr ab 1998 prognostiziert hatte.

Der Betrag, um den eine nach den Vorschriften des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes berechnete Rente durchschnittlich erhöht wird, ist jedoch größer, als von vielen vermutet. Das verdeutlicht die folgende Übersicht:

Abbildung 4: Durchschnittlicher monatlicher Unterschiedsbetrag bei Renten mit Rentenerhöhung nach BerRehaG



Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund von Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Wie Sie wissen, wurde die Neuberechnung der Rente durch das 2. Änderungsgesetz zum Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz¹¹ im Jahr 2001 so verändert, daß der Verfolgte nunmehr zumindest die Rente bekommen sollte, die er bei Weiterführung der beruflichen Tätigkeit ohne Verfolgung erhalten hätte. Ob der aus der Abbildung ersichtliche Anstieg von 2001 zu 2002 im Zusammenhang mit dieser Ge-

¹¹ Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (2. AAÜG-Änderungsgesetz) vom 27.07.2001, BGBl. I S. 1939.

setzesänderung steht, bedarf weiterer Überprüfung, kann aber als plausibel angenommen werden.

Ich möchte schließlich darauf hinweisen, daß aus den bisher genannten Statistiken nicht hervorgeht, wie groß die Streuung des Unterschiedsbetrags tatsächlich ist, denn es wäre zumindest möglich, daß ein kleinerer Teil der Betroffenen eine sehr deutliche Rentensteigerung erhält, während viele Verfolgte nur einen marginalen Rentenausgleich bekommen. Ebenso geht aus dem Genannten nicht hervor, wie viele Betroffene einen rentenrechtlichen Nachteilsausgleich ohne Erfolg beantragt haben. Einer Übersicht der früheren Bundesversicherungsanstalt für Angestellte vom Dezember 2004 ist jedoch zu entnehmen, daß zum damaligen Zeitpunkt rund 12.000 sogenannten Positivfällen – vermutlich Fällen mit einer Rentensteigerung – etwa 5.000 Negativfälle – wahrscheinlich abgelehnte Anträge auf eine Rentenanpassung – gegenüberstanden.

(4) Mit Blick auf die Zeit möchte ich nur kurz erwähnen, daß gerade die bevorzugte berufliche Fortbildung und Umschulung nach dem Zweiten Abschnitt des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes in der Praxis nahezu ohne Auswirkung geblieben ist. Im Monatsdurchschnitt haben von 1995 bis 2004 lediglich 21,4 Verfolgte Unterhaltsgeld bzw. Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach § 6 I BerRehaG erhalten. Genaue Zahlen über die Bezugsdauer dieser Leistungen liegen leider erneut nicht vor, doch geht man von der plausiblen Annahme aus, daß ein Betroffener im Durchschnitt für die Dauer von 12 Monaten solche Leistungen erhält, dann ergeben sich für die genannte Zeitspanne von 1995 bis 2004 gerade einmal etwas mehr als 200 Verfolgte, die von der Regelung des § 6 I BerRehaG begünstigt wurden. Insgesamt hat der Bund für Leistungen der bevorzugten beruflichen Fortbildung und Umschulung seit Inkrafttreten des Gesetzes 5 Millionen Euro ausgegeben, dies steht in deutlichem Gegensatz zu den allein für die Jahre 1995 bis 1997 veranschlagten 135 Millionen DM.

2.3 Verfahrensregelungen und Vollzugsbedingungen

Auch wenn mit der bisher formulierten Kritik schon wesentliche Defizite der Rehabilitierungsgesetze angesprochen wurden, möchte ich zumindest kurz darauf verweisen, daß weiterer Handlungsbedarf aus den Verfahrensregelungen und den tatsächlichen Vollzugsbedingungen resultiert. Zu nennen sind in dieser Hinsicht:

(1) die Ende 2007 auslaufenden Antragsfristen. Allein im Bereich der Strafrechtlichen Rehabilitierung wurden 2005 noch 2.400 Anträge bei den zuständigen Landgerichten gestellt. Der Bedarf an weiterbestehenden Rehabilitierungsmöglichkeiten ist daraus leicht ersichtlich.

(2) die Zuständigkeitsregelungen, insbesondere für die Ausgleichsleistungen. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist vor allem in den alten Ländern das behördenseitige Wissen um diese Leistungen mitunter katastrophal schlecht.

(3) die personelle Ausstattung der Vollzugsbehörden. Der qualifizierte Gesetzesvollzug setzt kompetente Mitarbeiter in angemessener Zahl voraus. Ganz anders sieht die Realität in einigen Behörden aus, die personell ausgezehrt oder nur mit befristeten Stellen ausgestattet werden; die Auswahl und Einarbeitung neuer Mitarbeiter ohne langfristige Perspektive und dementsprechender Motivation bindet zusätzliche Ressourcen, die bei der Bearbeitung der Anträge fehlen.

2.4 Systemkonforme Lösungskonzepte

Welche Vorschläge wurden in jüngster Zeit vorgelegt, um die skizzierten Probleme zu beheben oder zumindest zu mildern? Folgende Überlegungen und Initiativen sind hier zu nennen:

(1) die Einführung eines versorgungsrechtlichen Vermutungstatbestandes analog § 31 II BEG¹², wie er von der FDP in ihrem Entwurf für ein Drittes SED-Unrechtsbereinigungsgesetz 2003 vorgelegt wurde.¹³ Demnach sollte bei strafrechtlich rehabilitierten Verfolgten, die mindestens sechs Monate inhaftiert waren und in ihrer Erwerbsfähigkeit um 25 % oder mehr gemindert sind, zu ihren Gunsten vermutet werden, daß die verfolgungsbedingte MdE 25 % beträgt. Eine gleichlautende Regelung sollte ferner in das Häftlingshilfegesetz¹⁴ aufgenommen werden. Diese Regelung würde einerseits für die erfaßten Sachverhalte den Kausalitätsnachweis vereinfachen, andererseits aber eine mitunter als belastend empfundene Begutachtung der Höhe der MdE nicht völlig entbehrlich machen. Dies vor allem, weil eine Minderung der Erwerbsfähigkeit nur für die ersten 25 % vermutet würde und jede darüber hinausgehende Minderung wie bislang als verfolgungsbedingt nachgewiesen werden müßte. Außerdem würde die genannte Regelung die Ungerechtigkeiten in der Behandlung verschiedener Verfolgtengruppen verstärken, da verwaltungsrechtlich rehabilitierte Personen – Stichwort Zersetzungsoffer – ausgeklammert blieben.

(2) die Verbesserung der versorgungsrechtlichen Begutachtung durch eine Zertifizierung der eingesetzten Gutachter und/oder eine Zentralisierung der Begutachtung und Antragsbearbeitung. Eine solche Zentralisierung wäre auf verschiedene Weise möglich. Die insofern diskutierten Vorschläge reichen von einer bundesweit einheitlichen Zuständigkeit, etwa indem ein Land die Bearbeitung aller Anträge einschließlich der Begutachtungen übernimmt, bis hin zur Zentralisierung innerhalb der einzelnen Länder, was heute auf Gutachterebene ja zum Teil bereits praktiziert wird. Problematisch bei jeder Form der Zentralisierung sind die zusätzlichen Kosten und auch die

¹² Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz – BEG) vom 18.09.1953, BGBl. I S. 1387, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.05.2004, BGBl. I S. 718.

¹³ Bundestag-Drs. 15/1235.

¹⁴ Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurde (Häftlingshilfegesetz – HHG) vom 06.08.1955 in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.06.1993, BGBl. I S. 838, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2001, BGBl. I S. 2144.

sonstigen Belastungen für den Antragsteller – etwa weitere Anreisewege –, die durch eine solche Form der Begutachtung entstünden.

Eine Zertifizierung der Gutachter ist sicherlich ein geeigneter Vorschlag, um die Anerkennungsquote deutlich zu heben, und wird inzwischen auch bei anderen Formen der Begutachtung auf freiwilliger Basis praktiziert, beispielsweise im asylrechtlichen Bereich. Sie ist allerdings für die Gutachter mit erheblichen Kosten verbunden, die viele von ihnen aufgrund des hier unsicheren langfristigen Bedarfs scheuen könnten.

Alle bislang vorgestellten Konzepte zur Verbesserung der verfolgungsbedingten Gesundheitsschäden würden sich zudem nicht auf die bislang abgelehnten Anträge auswirken. Die Betroffenen kämen nicht umhin, einen neuen Antrag auf Anerkennung der Schäden zu stellen.

(3) die Absenkung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der Ausgleichsleistungen. Ein Vorschlag der Beratungsinitiative bei der Thüringer Landesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen zielt darauf ab, die Mindestverfolgungszeit auf unter ein Jahr zu senken und auch die Grenzen der erforderlichen sozialen Bedürftigkeit in Anlehnung an das Vorgehen der Stiftung für ehemalige politische Häftlinge hinsichtlich der Unterstützungsleistungen zu reduzieren. Andere Konzepte sehen eine deutliche Anhebung der gewährten Leistungen auf beispielsweise 250 Euro monatlich vor, um bestehende Notlagen wirklich lindern zu können. Dies würde ggf. auch den Anreiz für manche Betroffene erhöhen, diese Leistungen beim Sozialamt zu beantragen, was sie bislang auch aus Scham vermeiden.

(4) die Verlängerung der Antragsfristen. Dies würde einerseits dem Bedarf nach fortbestehenden Rehabilitierungs- und Entschädigungsmöglichkeiten entsprechen. Da die Antragsfristen des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes allerdings seit dessen Inkrafttreten bereits sechs Mal verlängert wurden, würde eine erneute Fristausdehnung – es wäre dann der achte gesetzlich verankerte Stichtag – die grundsätzliche Glaubwürdigkeit einer solchen Fristenregelung und ihre intendierte Wirkung – also die Betroffenen zur Antragstellung zu drängen – untergraben. Daher sollte auch eine vollständige Aufhebung der Antragsfristen erwogen werden.

Weitere Vorschläge und Initiativen oder in einzelnen Ländern erprobte Regelungen – beispielhaft sei nur auf die einmalige Entschädigungsleistung für die verfolgten Schüler in Sachsen, an die Thüringer Leistungen für Zwangsausgesiedelte oder an die Überlegungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hinsichtlich einer beruflichen Kapitalentschädigung für die beruflich am schwersten Verfolgten – können hier nur am Rande erwähnt werden. Allen bislang genannten Konzepten ist gemeinsam, daß sie versuchen, durch eine punktuelle Veränderung bestehender Regelungen eine Verbesserung für die politisch Verfolgten zu erreichen.

3 Der gesellschaftspolitische Kontext der Wiedergutmachung: Gerechtigkeitslücken und Überbrückungsmöglichkeiten

3.1 Regelungen für anderen Verfolgengruppen und Stellung der Täter

Wie eingangs angedeutet, resultieren weitere Forderungen nach einer Verbesserung der bestehenden Regelungen auch aus dem Vergleich mit den entsprechenden Vorschriften für andere Personengruppen – also aus dem Vergleich mit den Regelungen für die NS-Verfolgten oder die Täter. Frau Gleinig ist bereits detailliert auf das Bundesentschädigungsgesetz eingegangen, so daß ich hierzu nichts weiter ausführen werde. Ebenfalls nur kurz hinweisen möchte ich auf die Empörung, die die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes von 1999 und 2004 bezüglich der Rentenregelungen für die staatsnahen Bediensteten der DDR bei den Verfolgten hervorgerufen haben. Ich zitiere eine Pressemitteilung der Union der Opferverbände kommunistischer Gewaltherrschaft vom Juli 2004, in der das jüngste Verfassungsgerichtsurteil und die demnach vorzunehmenden Verbesserungen für die Herrschaftselite der DDR als „eine offene Verhöhnung von Opfern der Repression in der SBZ/DDR“ bezeichnet werden. Unmißverständlich kommt darin zum Ausdruck, daß die Verfolgten diese Rentensteigerungen angesichts der eigenen oft als äußerst unbefriedigend empfundenen Situation als große Ungerechtigkeit betrachten.

Lassen Sie mich jedoch etwas ausführlicher auf die Regelungen für einen weiteren Personenkreis eingehen, nämlich auf die sogenannten Ehrenpensionen für die Verfolgten des Nationalsozialismus im Beitrittsgebiet. Im Unterschied zur Bundesrepublik hatte die DDR kein differenziertes Entschädigungsrecht für NS-Verfolgte verabschiedet und erst 1976 mit der Anordnung über Ehrenpensionen für Kämpfer gegen den Faschismus und für Verfolgte des Faschismus sowie für deren Hinterbliebene einen pauschalisierten Ausgleich geschaffen. Nach dieser Anordnung, die am 1. Dezember 1976 in Kraft trat, konnten Kämpfer gegen bzw. Verfolgten des Faschismus – ich orientiere mich im folgenden an der Terminologie dieser Anordnung – eine monatliche Ehrenpension erhalten, sofern sie das 55. Lebensjahr bei Frauen bzw. das 60. Lebensjahr bei Männer vollendet hatten oder invalide waren. Der Betrag dieser monatlichen Pension wurde 1985 und 1988 angehoben und belief sich zuletzt auf 1.700 M für die Kämpfer und 1.400 M für die Verfolgten. Hinzu kam ggf. ein monatlicher Zuschlag von 200 M für jedes anspruchsberechtigte Kind. Leistungen erhielten darüber hinaus auch die Hinterbliebenen der Kämpfer oder Verfolgten, unter bestimmten Voraussetzungen sogar deren Enkelkinder.

Diese Anordnung, die nach dem Einigungsvertrag mit Maßgaben auch nach Herstellung der Deutschen Einheit fortgalt, wurde 1992 durch das Entschädigungsrentengesetz¹⁵ ersetzt, daß die Bestimmungen der Anordnung jedoch im wesentlichen über-

¹⁵ Entschädigungsrentengesetz vom 22.04.1992, BGBl. I S. 906, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.2004, BGBl. I S. 3242.

nahm. Die frühere Ehrenpension, jetzt Entschädigungsrente, wurde auf einheitlich 1.400 DM monatlich festgesetzt; ansonsten blieb für die bisherigen Bezieher dieser Leistungen einschließlich der Hinterbliebenen mit nur marginalen Veränderungen alles beim alten. Zusätzlich wurde Verfolgten des Nationalsozialismus im Sinne des § 1 BEG, die bislang keine Entschädigungsrente erhalten hatten und wegen ihres Wohnsitzes im Beitrittsgebiet am 2.10.1990 auch künftig keine Leistungen nach dem BEG erhalten konnten, nach § 8 Entschädigungsrentengesetz nun ebenfalls eine monatliche Leistung zugesprochen, die der Entschädigungsrente vergleichbar ist. Alle Leistungen nach dem Entschädigungsrentengesetz bleiben als Einkommen bei Sozialleistungen, deren Gewährung von andern Einkommen abhängig ist, unberücksichtigt; bei der Sozialhilfe werden sie zur Hälfte angerechnet. Die Kosten trägt der Bund.

Blicken wir auch hier noch kurz auf die Zahl der Leistungsempfänger und die dadurch verursachten Ausgaben. Zwischen 1992 und 2004 haben insgesamt 9.281 Personen Renten nach dem Entschädigungsrentengesetz erhalten. Am 31.12.2004 waren es immerhin noch 3.161 Empfänger. Der Bund hat von 1992 bis 2004 rund 620 Millionen Euro für diese Leistungen aufgewendet. Die Tendenz ist aufgrund der Altersstruktur der Betroffenen deutlich abnehmend.

3.2 Konzepte zur Ehren- oder Opferpension

Diese Regelungen verstärken das Gefühl der Benachteiligung und Ungleichbehandlung bei den politisch Verfolgten der SBZ und DDR. Sie bilden zugleich den Anknüpfungspunkt für die Vorschläge zur Einführung einer Ehren- oder Opferpension auch für diesen Personenkreis, die ich abschließend kurz vorstellen möchte. Bislang wurden vier unterschiedliche Konzepte für einen solchen pauschalisierten Nachteilsausgleich in den parlamentarischen Gremien beraten. Es sind dies die Entwürfe der CDU/CSU-Fraktion unter Federführung von Günter Nooke aus dem Jahr 2000¹⁶, der CDU/CSU-Fraktion unter Federführung von Arnold Vaatz von 2003¹⁷, der Entwurf der FDP-Fraktion aus dem gleichen Jahr¹⁸ sowie als jüngster Entwurf derjenige von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, den diese Länder 2004 in den Bundesrat eingebracht haben.¹⁹ Mit Ausnahme des letztgenannten Entwurfs wurden diese Vorschläge im Bundestag jeweils in zweiter Lesung endgültig abgelehnt; die Gesetzesinitiative der drei Länder ruht momentan in den Ausschüssen des Bundesrates.

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Vorschläge habe ich in der folgenden Tabelle überblicksartig zusammengestellt:

¹⁶ Bundestag-Drs. 14/3665.

¹⁷ Bundestag-Drs. 15/932.

¹⁸ Bundestag-Drs. 15/1235.

¹⁹ Bundesrat-Drs. 425/04.

Abbildung 5: Synopse der bisherigen Gesetzentwürfe für einen pauschalisierten Nachteilsausgleich

	Nooke-Entwurf (2000)	Vaatz-Entwurf (2003)	Entwurf Sachsens, Sachsen-Anhalts, Thüringens (2004)	FDP-Entwurf (2003)
	„Ehrenpension“	„Opferpension“	„Opferpension“	„Opferrente“
I	unrechtmäßige Haft (StrRehaG/HHG- Gewahrsam im Bei- trittsgebiet) ≥ 1 Jahr Maßnahmen i.S.d. VwRehaG/BerRehaG bei weiteren gleich- zeitigen Maßnahmen > 2 Jahre	unrechtmäßige Haft (StrRehaG/HHG- Gewahrsam im Bei- trittsgebiet) ≥ 1 Jahr Maßnahmen i.S.d. BerRehaG > 2 Jahre	unrechtmäßige Haft (StrRehaG/HHG- Gewahrsam im Bei- trittsgebiet) ≥ 1 Jahr	unrechtmäßige Haft (StrRehaG/HHG- Gewahrsam im Bei- trittsgebiet) ≥ 1/2 Jahr
II	1000 DM falls am 3.10.1990 < 55. Lebensjahr: für 10 Jahre	150 – 500 Euro (4 Stufen nach Ver- folgungszeit)	150 – 500 Euro (4 Stufen nach Ver- folgungszeit)	500 Euro ab 60. Lebensjahr oder bei Alters-/EU- Rente/Pension
III	keine Anrechnung auf Sozialleistungen	keine Anrechnung auf Sozialleistungen, einkommensteuerfrei	keine Anrechnung auf Sozialleistungen, einkommensteuerfrei	keine Anrechnung auf Sozialleistungen
IV	auf Antrag Rehabilitierungs- behörde (Tatortprinzip) Ausschließungsgrün- de wie SED-UnBerG	auf Antrag bis 31.12.2006 Rehabilitierungs-/ HHG-Behörde (Tatortprinzip) Ausschließungsgrün- de wie § 2 I HHG	auf Antrag bis 31.12.2007 HHG-Behörde (Wohnortprinzip) Ausschließungsgrün- de wie § 2 I HHG	auf Antrag Rehabilitierungs- behörde (Tatortprinzip) Ausschließungsgrün- de wie SED-UnBerG
V	1.500 Mio. DM p.a. [keine Angaben]	180 Mio. Euro p.a. 150.000 Berechtigte (55 % ≤ 2 Jahre Verfolgungszeit)	71 Mio. Euro p.a. 70.000 Berechtigte (50 % < 1 Jahr Verfolgungszeit)	[keine Angaben] 85.000 – 90.000 Berechtigte

Anmerkungen:

- | | | | |
|-----|--|----|-----------------------------|
| I | Erfasste Verfolgungstatbestände | IV | Verfahrensvorschriften |
| II | Monatliche Leistungshöhe / Bezugsdauer | V | Kosten / Antragsberechtigte |
| III | Zusammentreffen mit anderen Ansprüchen | | |

Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund der Gesetzentwürfe.

Hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen sehen alle vier Entwürfe die Einbeziehung derjenigen Verfolgten vor, die eine unrechtmäßige Haft im Sinne des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes bzw. einen von diesem Gesetz erfaßten politischen Gewahrsam nach dem Häftlingshilfegesetz erlitten haben, wobei die Zeit der unrechtmäßigen Freiheitsentziehung mindestens ein bzw. ein halbes Jahr umfassen muß. Darüber hinaus bezieht der Nooke-Entwurf auch diejenigen Verfolgte ein, die Maßnahmen im Sinne des Verwaltungsrechtlichen und des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes erdulden mußten, allerdings nur, soweit gleichzeitig weitere staatliche oder staatlich gelenkte Maßnahmen gegen den Antragsteller durchgeführt wurden – beispielhaft verweist der Entwurf auf Operative Vorgänge und Operative Personenkontrollen –

und die Dauer dieser Maßnahmen mehr als zwei Jahre betrug. Daneben benennt lediglich noch der Vaatz-Entwurf mit den beruflich Verfolgten eine zweite Gruppe von Anspruchsberechtigten, wobei auch hier die Verfolgungszeit mehr als zwei Jahre betragen sollte.

Weitere einschränkende Regelungen enthält das Nooke-Papier dadurch, daß die Gewährung der Ehrenpension für die Verfolgten, die 1990 das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, auf 10 Jahre begrenzt werden sollte. Demgegenüber sieht der FDP-Entwurf den Bezug der Opferrente gerade erst ab Vollendung des 60. Lebensjahres oder dem Bezug einer Alters- oder Erwerbsunfähigkeitsrente bzw. einer entsprechenden Pension vor – eine sehr deutliche Anlehnung an die frühere Regelung der DDR über die Ehrenpensionen.

Hinsichtlich der Höhe der monatlichen Leistungen sind jeweils zwei Entwürfe identisch: Die beiden soeben erwähnten Initiativen von Nooke und der FDP legen die Leistungen auf 500 Euro fest, während der Vaatz-Entwurf und derjenige der drei Länder, die ja beide auf eine Einschränkung in Abhängigkeit vom Lebensalter verzichten, eine Staffelung der monatlichen Bezüge je nach Länge der Verfolgungszeit zwischen 150 und 500 Euro vorsehen; die höchste Stufe soll übereinstimmend ab einer Verfolgungszeit von mehr als neun Jahren erreicht werden.

Gemeinsam ist im übrigen allen vier Entwürfen, daß die Gewährung einer Ehren- oder Opferpension die Leistungen für politisch Verfolgte im Beitrittsgebiet, die nach anderen Gesetzen, vor allem also den Rehabilitierungsgesetzen erbracht werden, nicht berühren soll. Das heißt, die vorgesehenen pauschalisierten Leistungen sind als Ergänzung, nicht aber als Ersatz für die bisherigen Regelungen konzipiert.

Mit Blick auf die Uhr erspare ich Ihnen weitere Hinweise auf die Verfahrensregelungen dieser Entwürfe, obwohl sich auch dort teils deutliche Unterschiede offenbaren, die sich mitunter problematisch auf den Vollzug dieser Normen auswirken würden. Zu nennen wären hier die Festlegungen der zuständigen Verwaltungsbehörde, der zu erbringenden Nachweise sowie der anzuwendenden Ausschließungsgründe. Bei Bedarf können wir auch hierauf in der Diskussion näher eingehen.

Alle Entwürfe enthalten schließlich Hinweise auf die geschätzte Zahl der Empfänger oder die daraus resultierenden Kosten, die übereinstimmend zu 60 % der Bund zu tragen hätte. Vorauszuschicken ist, daß alle diesbezüglichen Angaben auf Annahmen beruhen, die nicht überprüfbar sind, weil weder der Bund noch die Länder Statistiken führen, aus denen sich die Länge der im einzelnen rehabilitierten Verfolgungszeiten ergeben. Unbekannt ist auch, welcher Anteil der in der Vergangenheit Rehabilitierten inzwischen verstorben ist und damit keine Pensionsleistungen erhalten kann. Bezüglich der Kosten geht der Nooke-Entwurf am weitesten, in dessen Begründung es heißt: „Die Einführung einer Ehrenpension für die Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet führt zu einer erheblichen und dauerhaften Belastung des Bundeshaushalts.“²⁰ Ohne Nennung einer Zahl der vermutlich Anspruchsberechtigten bezif-

²⁰ Bundestag-Drs. 14/3665, S. 6.

fert dieses Papier die Kosten auf anfänglich 1,5 Milliarden DM jährlich. Deutlich niedriger sind die Annahmen beim Vaatz-Entwurf mit 150.000 Antragsberechtigten und geschätzten Kosten von zunächst 180 Millionen Euro jährlich sowie beim Dreiländer-Entwurf, der von nur 70.000 Antragsberechtigten und lediglich 71 Millionen Euro pro Jahr ausgeht. Da sich beide Initiativen hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten jedoch allein bei den beruflich Rehabilitierten unterscheiden, die insgesamt rund 58.000 Personen umfassen, kann eine der beiden Angaben zur vermutlichen Zahl der Antragsberechtigten nicht stimmen. Mißverständlich sind die Ausführungen im Entwurf der drei Länder auch deswegen, weil 50 % der genannten 70.000 Antragsberechtigten eine Verfolgungszeit von unter einem Jahr aufweisen sollen – diese wären jedoch vom Bezug der Opferpension ausgeschlossen, die eine Mindestverfolgungszeit von einem Jahr voraussetzen würde. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten sind schließlich auch die Kostenansätze beider Entwürfe nicht schlüssig oder zumindest erklärungsbedürftig. Der FDP-Entwurf entzieht sich solchen Überlegungen weitgehend, indem er lediglich – aber sehr realistisch – ausführt: „Eine zuverlässige Schätzung der durch das Gesetz entstehenden Kosten ist nicht möglich, da es an verlässlichen Daten fehlt. Die Zahl der Berechtigten dürfte jedoch bei ca. 85 000 bis 90 000 Personen liegen.“²¹

Der Vorzug einer Ehren- oder Opferpension gegenüber den bisherigen Regelungen und den anderen vorstehend erörterten Vorschlägen liegt auf der Hand – sie würde die Situation der Betroffenen schlagartig und nachhaltig verbessern. Da ich davon ausgehe, daß unter Ihnen viele Befürworter einer solchen Opferpension sind, erlaube ich mir abschließend allerdings auf einige Problemlagen hinzuweisen, die mit der Umsetzung der soeben vorgestellten Modelle verbunden wären. Diese Probleme sprechen nicht unbedingt gegen die Einführung einer solchen Pension, aber sie zeigen Schwierigkeiten auf, die es zu lösen gälte.

Während alle Entwürfe die bestehenden „Gerechtigkeitslücken“ – so die wörtliche Formulierung in mehreren der vorliegenden Gesetzentwürfe – im Verhältnis zur Entschädigungsrente für NS-Verfolgte und den Regelungen für die Täter schließen würden, besteht die Gefahr, daß sie in unterschiedlichem Maße neue Ungerechtigkeiten hervorrufen. Auf der Hand liegt, daß alle nicht erfaßten Verfolgtengruppen relativ zu den Begünstigten schlechter gestellt würden – ich erinnere beispielhaft an die eingangs benannten Zivildeportierten, deren Lage heute schon als unbefriedigend empfunden wird. Bei den meisten Entwürfen fielen auch die Opfer von Zersetzungsmaßnahmen und die verfolgten Schüler oder die Zwangsausgesiedelten aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten hinaus.

Der insofern weitestgehende Nooke-Entwurf wiederum birgt die Gefahr einer großen internen Ungleichbehandlung, da die Leistungsgewährung für jüngere Verfolgte auf 10 Jahre begrenzt ist. Wer 1990 54 Jahre alt war, hätte ab dem Jahr 2000 als 64jähriger die Ehrenpension nur für 10 Jahre beziehen können, also bis zum 74. Lebensjahr. Sollte der Betroffene dann noch leben, hätte er nach Auskunft des Statisti-

²¹ Bundestag-Drs. 15/1235, S. 1.

schen Bundesamtes eine ungefähre Lebenserwartung von weiteren 10 Jahren als Mann bzw. von fast 13 Jahren als Frau. Der nur unwesentlich ältere Verfolgte würde die Ehrenpension hingegen ohne Altersbegrenzung erhalten, die sich über den Zeitraum von 13 Jahren auf rund 80.000 Euro summieren würde. Beim Vaatz- und dem Drei-Länder-Entwurf schließlich resultiert eine große Ungleichbehandlung aus der Staffelung der Pensionshöhe. Dabei kann sich ein Unterschied von einem Monat Verfolgungszeit über eine Bezugsdauer von 20 Jahren auf 36.000 Euro summieren.

Neben diesen Gerechtigkeitsüberlegungen wurden gegen die erläuterten Entwürfe auch stets deren Kosten sowie rechtssystematische Erwägungen ins Feld geführt. Verkürzt ausgedrückt: Pauschalentschädigungen widersprechen der Systematik der bisherigen Rehabilitierungsgesetze und auch dem BEG. Würde man nun für die Verfolgten der SBZ und DDR einen solchen pauschalierten Nachteilsausgleich einführen, wären entsprechende Forderungen der bislang nach dem BEG entschädigten Personen zwangsläufig. Dem kann entgegengehalten werden, daß mit den Entschädigungsrenten bereits ein Systembruch vorliegt, so daß man eher von Systemalternativen – Einzelfallentschädigung verletzter Rechtsgüter nach dem BEG oder pauschaler Ausgleich nach dem Entschädigungsrentengesetze – sprechen sollte. Allerdings versuchen die soeben erläuterten Entwürfe für eine Opferpension, sich vor einer klaren Entscheidung für eine dieser beiden Alternativen zu drücken, da sie ja, wie erwähnt, zusätzlich zu den bislang bestehenden, am individuellen Schicksal orientierten Regelungen treten sollen. Hierin kann man tatsächlich einen Systembruch erkennen – ein reichlich formales Argument, was die Betroffenen angesichts deren Wünsche nach einer deutlichen Verbesserung ihrer Lage kaum beeindrucken dürfte.

4 Fazit

Die aufgezeigten systemkonformen Lösungskonzepte, die sich an den bisherigen Regelungen orientieren, haben den Vorteil, daß ihre Auswirkungen relativ präzise abzuschätzen und daß sie politisch einfacher durchzusetzen sind. Gerade von den Betroffenen wird jedoch befürchtet, daß diese Vorschläge nur partielle Lösungen für bestimmte Probleme beinhalten, ohne ihre Situation grundlegend zu verbessern. Die Alternative in Form einer Opferpension hat den Vorzug des großen Wurfes, der raschen und nachhaltigen Veränderung. Ob sie sich unter den gegenwärtigen politischen Konstellationen durchsetzen läßt, muß stark bezweifelt werden. Auch birgt sie die Gefahr neuer Ungerechtigkeiten, nicht zuletzt mit Blick auf verschiedene Verfolgtengruppen aus der SBZ und DDR.

Über den angesichts dieser Vor- und Nachteile einzuschlagenden Weg gibt es grundsätzliche Differenzen – sicherlich zwischen den Verfolgtenverbänden einerseits und verantwortlichen Politikern andererseits, aber auch innerhalb dieser Gruppen. Ich freue mich daher auf eine spannende Diskussion. Herzlichen Dank.