

Berlin, den 4. September 2019

**Stellungnahme zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Verbesserung  
rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der  
ehemaligen DDR (Drucksache 19/10817)**

**Zusammenfassung**

- In Bezug auf die dringend gebotene Entfristung ist der Entwurf selbstverständlich sehr gut und sehr zu begrüßen.
- Der Vorschlag zu Beweiserleichterungen für ehemalige Heimkinder (§ 10 Abs. 3 RefE) bringt für Betroffene, die im Zusammenhang mit der politisch motivierten Inhaftierung ihrer Eltern in ein Heim eingewiesen wurden und die nach der jetzigen Rechtsprechung des BGH nicht rehabilitiert werden, zu keiner Verbesserung.
- Der Vorschlag zu Unterstützungsleistungen (§ 18 Abs. 4 RefE) führt zu keinen wirklichen Verbesserungen für die meisten Betroffenen und bleibt auch weit hinter dem Vorschlag des Bundesrates zurück.

Dem jetzigen Referentenentwurf vorausgegangen war der Entwurf des Bundesrates vom 13.12.2017 (Bundestagsdrucksache 19/261), der gute Vorschläge beinhaltet. Der Referentenentwurf nimmt diesen Gesetzesentwurf leider aus nicht verständlichen Gründen nicht auf.

Im Einzelnen:

**Entfristung der Rehabilitierungsgesetze**

Die vorgesehene Entfristung wird von der UOKG als dringend notwendig erachtet und daher uneingeschränkt begrüßt.

**§ 10 Abs. 3 RefE**

Der zu schaffende § 10 Abs. 3 soll eine Beweiserleichterung für Betroffene bieten, die in **Kinderheimen** in der DDR untergebracht waren. Unter diesen Betroffenen gibt es momentan vor allem zwei problematische Fallgruppen:

**(1)** Kinder, die in ein Heim kamen, weil ihre **Eltern**, insbesondere wegen versuchter Republikflucht, aus politischen Gründen verhaftet worden waren. Hier ging die Rechtsprechung zunächst überwiegend davon aus, dass auch die Kinder als politisch verfolgt zu gelten haben. Der BGH hat dies entgegen des Vorschlags der Generalstaatsanwaltschaft 2015 für nicht haltbar erklärt (BGHSt 60, 218). Nach seiner Entscheidung muss in jedem Einzelfall die **politische Verfolgung auch des Kindes nachgewiesen sein** (d.h. es muss mehr dafür als dagegen sprechen); eine politische Verfolgung dürfe nicht allein aus der politischen Verfolgung der Eltern abgeleitet werden. Die

politische Verfolgung des Kindes selbst sehen die Rehabilitierungsgerichte aber im Regelfall nicht als nachgewiesen an. Die Jugendhilfeakte schweigt in der Regel dazu. Stellt man allein auf sie ab, war Grund der Einweisung die durch die Inhaftierung der Eltern ausgelöste Betreuungsbedürftigkeit des Kindes, also kein rechtsstaatswidriger Zweck. Hier sah der Gesetzentwurf des Bundesrates eine **widerlegbare Vermutung** dafür vor, dass auch die Einweisung der Kinder als politische Verfolgung anzusehen ist und, wenn die Vermutung im Rehabilitierungsverfahren nicht widerlegt wird, der Betroffene zu rehabilitieren ist.

(2) Betroffene, die in sog. **Spezialheimen** (insbesondere Jugendwerkhöfen) untergebracht waren. Hier gibt es insbesondere eine umfassende Untersuchung, die 2012 der Beauftragte der Bundesregierung in Auftrag gegeben hat. Die zuständigen Bundes- und Landesminister haben dieser Untersuchung als Ergebnis eine Präambel vorangestellt, in der es heißt: „In der DDR wurden in den Heimen der Jugendhilfe häufig Zwang und Gewalt ausgeübt. Insbesondere in den Spezialheimen der Jugendhilfe war der Alltag von Freiheitsbeschränkung, Menschenrechtsverletzungen, Fremdbestimmung, entwürdigenden Strafen, Verweigerung von Bildungs- und Entwicklungschancen sowie erzwungener Arbeit geprägt.“ Unter den Rehabilitierungsgerichten ist nun umstritten, ob die **Lebensbedingungen in den Heimen**, die dort praktizierten Erziehungsmethoden und mannigfaltigen systematischen Menschenrechtsverletzungen, die im Übrigen auch ausdrücklich bezweckt wurden, zu einer Rehabilitation führen können (so die Oberlandesgerichte Brandenburg, Naumburg, Rostock) oder ob es nur auf die Gründe der Einweisung ankommt (so das Kammergericht in Berlin und das Oberlandesgericht Dresden). Ob ein darauf gestützter Rehabilitierungsantrag Erfolg hat, hängt damit oft davon ab, welches Gericht zuständig ist – ein Zustand, der besonders deshalb gravierend ist, weil die Einweisungen in ein Heim aus allen Teilen der DDR erfolgten: Es kann also sein, dass ein aus Sachsen-Anhalt stammender Betroffener wegen der Zustände im Heim rehabilitiert wird, sein aus Sachsen stammender Zimmergenosse aber nicht.

Die neue Regelung in § 10 Abs. 3 StrRehaG könnte nun für die Betroffenen, die in Spezialheimen untergebracht waren (Fallgruppe 2), eine gewisse Verbesserung im Hinblick auf die in den Heimen herrschenden Lebensbedingungen, die nun vereinfacht nachgewiesen werden können, bringen, insbesondere weil auf die Ermittlung von Zeugen, die die Zustände im Heim bestätigen können, nach Maßgabe von § 10 Abs. 3 Nr. 2 lit. c des Entwurfs verzichtet werden könnte. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob die Gerichte, durch die neue Regelung ihre Rechtsprechung zu Gunsten der Betroffenen ändern werden, da schon jetzt gemäß § 10 Abs. 2 StrRehaG eine vereinfachte Beweisführung gilt, die Gerichte davon aber nur selten Gebrauch machen.

Für die Fallgruppe der im Zusammenhang mit der politischen Inhaftierung der Eltern inhaftierten Betroffenen (1) bringt die Regelung indes **keinerlei Verbesserung**, weil die Rehabilitation auch in der Vergangenheit nicht an den im Entwurf genannten Nachweisschwierigkeiten (vgl. S. 20 Absatz 3) gescheitert ist. In den Jugendhilfeakten findet sich in diesen Fällen kein Hinweis auf politische Verfolgung (das wurde ja gerade vermieden); auch Zeugen würden eine solche Verfolgungsabsicht selten bestätigen können. Dass die Einweisungen der betroffenen Kinder überhaupt politisch motiviert war und eine Art „Sippenhaft“ darstellte, wird bisher überhaupt nur vermutet, ist noch nicht wissenschaftlich untersucht und könnte sich wohl i.d.R. nur aus allgemeinen Vorgaben der Staatsführung oder aus Rückschlüssen von anderen Fallgruppen (Behandlung von Angehörigen, von Pfarrern, Oppositionellen, Ausreisewilligen) ergeben, aber nicht aus Beweismitteln, die sich auf den konkreten Fall beziehen.

Vorbild für § 10 Abs. 3 des Entwurfs ist eine Regelung zur NS-Wiedergutmachung (§ 176 Abs. 2 BEG). Zu dieser Vorschrift hat der BGH entschieden (Urt. vom 12.2.1958 – IV ZR 272/57): „Die in § 176 Abs. 2 BEG vorgesehene Beweiserleichterung kann nur Platz greifen, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen der zu beweisenden Tatsache gegeben ist.“ Angesichts der geschilderten Problematik und des Fehlens wissenschaftlicher Erkenntnisse zu politischer Verfolgung auch der Kinder Inhaftierter, ist aber genau fraglich, ob es eine solche überwiegende Wahrscheinlichkeit überhaupt gibt und geben kann.

Dieser Gruppe von Betroffenen kann daher nur wirksam geholfen werden, indem ihr Verfolgungsschicksal im Gesetz **ausdrücklich als Rehabilitierungsgrund** anerkannt wird, so wie es im Bundesratsentwurf geschehen ist.

Im Zusammenhang mit dem Entwurf zu § 10 Abs. 3 StrRehaG erlauben wir uns einige **weitere Anmerkungen**:

- Es besteht die Gefahr, dass die Regelung Betroffene benachteiligt, deren Akten (**zufällig**) erhalten geblieben sind.
- Den im Zusammenhang mit der politischen Inhaftierung der Eltern untergebrachten Betroffenen, deren Rehabilitierungsantrag gerichtlich abgelehnt wurde, müsste das Recht auf Stellung eines erneuten Antrag eingeräumt werden, um die Rechtskraft der früheren Entscheidung zu durchbrechen. Der Bundesratsentwurf sah ein solches **Zweitanspruchsrecht** vor.
- Die Entwurfsbegründung (S. 20 2. Absatz) geht davon aus, dass ehemalige Heimkinder „nur“ rehabilitiert werden können, wenn die Einweisung politischer Verfolgung diente oder sonst sachfremd war (§ 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG). Dies trifft aber nicht zu: Nach einhelliger Auffassung kommen in entsprechender Anwendung auch die **weiteren Rehabilitierungsgründe des § 1 Abs. 1 StrRehaG** zur Anwendung (etwa BVerfG, Beschl. vom 13.05.2009 – [2 BvR 718/08](#); KG, Beschl. vom 5.2.2018 – 4 Ws 117/17 REHA – unter II 1 b).
- Die Regelung gilt nur für ehemalige Heimkinder. Wenn also die Regelung dazu führen sollte, dass Heimkinder eine erleichterte Beweiserbringung bekommen, würde dies dazu führen, dass politische Häftlinge, bei welchen sich ebenfalls oftmals eine schwierige Aktenlage darstellt, plötzlich schlechter gestellt wären.

### **§ 18 Abs. 4 RefE**

Der Entwurf zu § 18 Abs. 4 bedeutet für viele Betroffene eine **Verschlechterung** gegenüber der jetzigen Rechtslage. Unterbringungen in den Kinderheimen gelten als Freiheitsentziehung i.S.d. StrRehaG. Betroffene, die wegen eines Heimaufenthalts rehabilitiert werden – was etwa beim OLG Naumburg bei Betroffenen, die in Spezialheimen (also z.B. Jugendwerkhöfen) untergebracht waren, der Regelfall ist – erhalten daher die gleichen Ausgleichsleistungen (Kapitalentschädigung gemäß § 17 StrRehaG, „Opferrente“ gemäß § 17a StrRehaG, Beschädigtenversorgung gemäß § 21 StrRehaG) wie alle anderen Betroffenen, die eine Freiheitsentziehung erlitten haben. Unter den bisherigen Voraussetzungen haben die ehemaligen (rehabilitierten) Heimkinder deshalb auch Anspruch auf Unterstützungsleistungen nach § 18 StrRehaG.

Der Entwurf sieht seinem Wortlaut nach nun vor („Ein Antragsteller, der in einem Heim für Kinder oder Jugendliche untergebracht war, erhält Unterstützungsleistungen, wenn ...“), den Anspruch auf Unterstützungsleistungen **nur noch** solchen ehemaligen Heimkindern

einzuräumen, die im Zusammenhang mit der Inhaftierung ihrer Eltern im Heim waren und *nicht* rehabilitiert wurden. Alle anderen Betroffenen von Heimeinweisungen hätten keinen Anspruch auf Rehabilitierungsleistungen mehr.

Deshalb müsste § 18 Abs. 4 **wie folgt gefasst** werden: „Ein Antragsteller, der in einem Heim für Kinder oder Jugendliche untergebracht war, erhält **auch** Unterstützungsleistungen, wenn ...“. Nur dies würde dem Ziel gerecht werden, keine Verschlechterung gegenüber der jetzigen Rechtslage zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist auch die **wenig praxisfreundliche und zu Missverständnissen einladende Formulierung** in § 18 Abs. 4 Nr. 1 anzusprechen, die der Umschreibung eines „Sippenhaffalles“ (obige Fallgruppe 1) dient.

Formulierung im Bundesratsentwurf	Formulierung im jetzigen Referentenentwurf
<p>„Es wird widerlegbar vermutet, dass die Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche der politischen Verfolgung diene, soweit gleichzeitig mit der Unterbringung freiheitsentziehende Maßnahmen gegen die</p> <p><i>Eltern oder Elternteile</i></p> <p>auf Grund von Entscheidungen, die im Wege der Rehabilitierung für rechtsstaatswidrig erklärt und aufgehoben worden sind, vollstreckt wurden.</p>	<p>(Ein Antragsteller, der in einem Heim für Kinder oder Jugendliche untergebracht war, erhält Unterstützungsleistungen, wenn ...)</p> <p>1. die Unterbringung angeordnet wurde, weil zeitgleich mit dieser eine freiheitsentziehende Maßnahme, die mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbar ist, an einer</p> <p><i>Person vollstreckt wurde[n], die ihn nicht nur vorübergehend in ihren Haushalt aufgenommen und dort gepflegt, erzogen und beaufsichtigt hat, (...)</i></p>

Unseres Erachtens würde es sich am ehesten anbieten, einfach von „**sorgeberechtigter Person oder sorgeberechtigten Personen**“ zu sprechen.

Auf den ersten Blick stellt die Vorschrift in ihrer jetzigen Fassung eine Verbesserung für Betroffene dar, die im Zusammenhang mit der politischen Haft ihrer Eltern ins Heim kamen, und nicht rehabilitiert wurden/werden. **Es scheint so, als ob der Referentenentwurf die Rehabilitierungsmöglichkeiten dieser Betroffenen gar nicht zu verbessern beabsichtigt**, indem zwar Ansprüche auf Unterstützungsleistungen nach § 18 StrRehaG gegen die Stiftung für ehemalige politische Häftlinge in Bonn vorgesehen werden, aber eben eine Rehabilitierung nicht möglich ist (genau darauf kommt es den Betroffenen aber an). Den Betroffenen bliebe es verwehrt, dass das Ihnen als Teil der Gesamtfamilie widerfahrene Unrecht gerichtlich als solches benannt und die Heimeinweisung für rechtsstaatswidrig erklärt und aufgehoben wird. Auch der Zugang zu den üblichen Ausgleichsleistungen wie Kapitalentschädigung (§ 17 StrRehaG), „Opferrente“ (§ 17a StrRehaG) oder Beschädigtenversorgung (§ 21 StrRehaG), was weit über die Ansprüche aus § 18 hinausgeht, bliebe diesen Betroffenen verwehrt. Es wird schwer sein, den Betroffenen zu

sagen: „Ihr werdet zwar nicht rehabilitiert, ihr könnt aber über die Stiftung in Bonn **jährlich neu zu stellende Anträge** auf Unterstützungsleistungen einreichen.“

Dass die Vorschrift nur auf den ersten Blick eine Verbesserung darstellt, ergibt aus dem Fakt, dass allen Betroffenen, die unter den neuen Anspruch gemäß § 18 Abs. 4 fallen würden, ohnehin genau den gleichen Anspruch über § 18 Abs. 3 StrRehaG haben, ab dem Moment wo der rehabilitierte Elternteil verstirbt. Der einzige Vorteil des § 18 Abs. 4 wäre also der, dass die Betroffenen nicht mehr auf den Tod des rehabilitierten Elternteils bzw. erziehungsberechtigten warten müssten, bis sie einen Antrag bei der Stiftung in Bonn stellen können. Nicht zu vergessen ist zudem, dass die Betroffenen, die noch keine Ablehnung erhalten haben, zuvor einen Rehabilitierungsantrag bei Gericht stellen müssten, mit dem Wissen, dass dieser abgelehnt werden wird. Denn Voraussetzung nach § 18 Abs. 4 Nr. 3 ist ein abgelehnter Rehabilitierungsantrag. Dies erscheint mehr als konstruiert.

Nur zur Verdeutlichung: Es wird bei den Betroffenen, die im Zusammenhang mit der politisch motivierten Inhaftierung ihrer Eltern ins Heim kamen, von gerade einmal 200 Fällen ausgegangen (Bundestagsdrucksache 19/261, S. 9 unter III 1 Absatz 2), sodass die angestrebte und wohl auch für jeden sehr gut nachvollziehbare Rehabilitierung dieser Betroffenen nicht mit allzu hohen Kosten verbunden wäre.

Abschließend muss festgehalten werden, dass der Referentenentwurf ausgenommen der Entfristung leider sehr enttäuschend ist. Die komplizierten Regelungen rund um die Heimerziehung werden auf wenig Verständnis stoßen. Dies gilt insbesondere für die nicht gewährte Rehabilitierung und für die in der Begründung des Referentenentwurfs benutzte Bezeichnung als „Sonderopfer“.

Auch mit dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesrats (Drucksache 316/18) vom 19. Oktober des letzten Jahres und der darin enthaltenen Prüfbitte geht der Referentenentwurf nicht weit genug. Sollte es zu einem positiven Beschluss des Entwurfs kommen, muss davon ausgegangen werden, dass zumindest in den nächsten Jahren keine Verbesserungen beschlossen und die vielen guten Ansätze aus der Prüfbitte des Bundesrates im Sande verlaufen werden.

Nun muss die Entfristung bis spätestens Ende des Jahres umgesetzt werden. Es wird daher empfohlen, die vorgeschlagenen Änderungen zu überdenken, mit dem Ziel noch in diesem Jahr einen Novellierungsentwurf vorzulegen, der neben der Entfristung und einer vertretbaren Regelung für Heimkinder, insbesondere auch die Bitten aus der Bundesratsinitiative 316/18 berücksichtigen sollte. So wird dort u.a. eine Dynamisierung der Opferrente vorgeschlagen. Auch wenn eine solche Dynamisierung in der Umsetzung schwierig sein dürfte, hindert dies keineswegs eine Erhöhung der Opferrente auf z.B. 400 Euro. Lange Zeit galt durchaus nachvollziehbar das Argument, dass Opfer des NS-Unrechts über die Jewish Claims Conference auch nur 320 Euro erhielten und Opfer des SED-Unrechts nicht mehr erhalten dürften. Nun hat die Jewish Claims Conference die Zahlungen auf 415 Euro erhöht, weshalb also einer Erhöhung der Opferrente nichts mehr im Wege steht. Darüber hinaus sollten entsprechend der Bundesratsinitiative Regelungen für verfolgte Schüler, politisch Inhaftierte mit weniger als 180 Tagen, Zersetzungsoffer oder auch Betroffene von Zwangsaussiedlungen in den Gesetzesentwurf mit aufgenommen werden. Dies wäre in den Jubiläumsjahren 30 Jahre Friedliche Revolution und 30 Jahre Deutsche Einheit ein deutliches Zeichen für die Betroffenen von SED-Unrecht.

Dieter Dombrowski, Bundesvorsitzender der UOKG