

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des
Deutschen Bundestages am 11. September 2019

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein
Sechstes Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der
politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR
(Drucksache 19/10817)

Übersicht

| | Seite |
|--|-------|
| Zusammenfassung | 2 |
| A. Entfristung der Rehabilitierungsgesetze (Art. 1 Nr. 2, 4, 7, Art. 2, Art. 3 Nr. 2 und 3) | 3 |
| B. Regelungen zugunsten ehemaliger Heimkinder | 3 |
| I. Vorbemerkungen | 3 |
| II. Vorgesehene Beweiserleichterung (Art. 1 Nr. 3) | 5 |
| III. Neuer Anspruch auf Unterstützungsleistungen (Art. 1 Nr. 6 lit. b) | 8 |
| C. Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (Art. 4) | 9 |
| D. Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 233/19 (B)) | 10 |
| E. Weitere Anträge | 10 |
| I. Zwangsadoptionen in der SBZ/DDR 1945–1989 (BT-Drs. 19/11091) | 10 |
| II. Weitere Verbesserungen im Rehabilitierungsrecht (BT-Drs. 19/8982) | 11 |

Zusammenfassung

Meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in **Drucksache 19/10817** fasse ich wie folgt zusammen:

1. Die Entfristung der Rehabilitierungsgesetze (Art. 1 Nr. 2, Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs) ist **begrüßenswert**.
2. Die vorgesehene Beweiserleichterung für ehemalige Heimkinder Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs) bedeutet jedenfalls **keine Verbesserung** gegenüber der jetzigen Rechtslage.
3. Die vorgesehene Regelung zu Unterstützungsleistungen für ehemalige Heimkinder, die im Zusammenhang mit der politisch motivierten Inhaftierung ihrer Eltern in einem Heim untergebracht wurden (Art. 1 Nr. 6 lit. b und c des Entwurfs), führt im Hinblick auf solche Betroffenen, die bereits rehabilitiert wurden oder zukünftig noch rehabilitiert werden, zu einer **Verschlechterung** der Rechtslage.

Demgegenüber lässt sich m.E. eine Verbesserung der bisherigen Rechtslage erreichen durch Schaffung

4. einer widerlegbaren gesetzlichen Vermutung zugunsten der politischen Verfolgung ehemaliger Heimkinder, die im Zusammenhang mit der politisch motivierten Inhaftierung ihrer Eltern in einem Heim untergebracht wurden (wie Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 19/261 = BR-Drs. 642/17);
5. eines Zweitantragsrechts für Betroffene, die in den Genuss der für sie günstigeren Rechtslage kommen;
6. eines regelmäßigen Rechts der Betroffenen auf Durchführung einer mündlichen Anhörung im Rehabilitierungsverfahren.

Im Hinblick auf die weiteren Anträge in den **Drucksachen 19/11091 und 19/8982** ist es m.E. wichtig,

7. die Problematik von sog. Zwangsadoptionen in SBZ und DDR und die Möglichkeiten einer rechtlichen und sozialen Wiedergutmachung, die auf einen Ausgleich aller berührten Rechtspositionen ausgerichtet ist, weiter wissenschaftlich zu untersuchen und für Betroffene eine dauerhaft gesicherte feste Anlaufstelle einzurichten;
8. ein Kompetenzzentrum für die Traumabehandlung von SED-Opfern einzurichten und die Begutachtung diesbezüglicher Gesundheitsschäden zu verbessern;
9. für sog. verfolgte Schülerinnen und Schüler den Zugang zu Ausgleichsleistungen nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz zu schaffen.

Weitere Änderungen, die mit einem Eingriff in die bisherige Systematik des Rehabilitierungsrechts verbunden sind, müssen gründlich abgewogen werden.

A. Entfristung der Rehabilitierungsgesetze (Art. 1 Nr. 2, 4, 7, Art. 2, Art. 3 Nr. 2 und 3 des Entwurfs)

Die vorgesehene Entfristung ist uneingeschränkt zu begrüßen.

B. Regelungen zugunsten ehemaliger Heimkinder

I. Vorbemerkungen

1. Wesentlicher Bestandteil des vorliegenden Gesetzentwurfs sind Neuregelungen zugunsten ehemaliger Heimkinder in der DDR. Heimunterbringungen sind bereits nach geltendem Recht **rehabilitierungsfähig**, da das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz insoweit unwiderlegbar vom Vorliegen einer Freiheitsentziehung ausgeht (§ 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG). Die Rehabilitierung einer Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche hat zu erfolgen, wenn die Unterbringung (1) politischer Verfolgung oder (2) sonst sachfremden Zwecken gedient hat (§ 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG) oder wenn (3) der Anlass der Unterbringung in grobem Missverhältnis zu den Rechtsfolgen der Unterbringung steht (§ 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 StrRehaG) oder wenn schließlich (4) die Unterbringung aus sonstigen Gründen mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbar ist (§ 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Halbs. 1 StrRehaG). Für Heimkinder gelten also die in § 2 Abs. 1 sowie die in § 1 Abs. 1 StrRehaG genannten Rehabilitierungsgründe.

Die Rehabilitierung eines ehemaligen Heimkindes löst – wie bei allen Opfern rechtsstaatswidriger Freiheitsentziehung in der DDR – insbesondere **Ansprüche auf soziale Ausgleichsleistungen** aus, wozu (1) Kapitalentschädigung in Höhe von 306,78 EUR je angefangenem Monat Heimerziehung (§ 17 StrRehaG) und (2) die monatliche besondere Zuwendung (sog. Opferrente) in Höhe von 300 EUR bei einer mindestens 180 Tage währenden Heimunterbringung, wenn das ehemalige Heimkind in seiner wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt ist (§ 17a StrRehaG), gehören; währte die Heimunterbringung weniger als 180 Tage, werden (3) **Unterstützungsleistungen** gewährt (§ 18 StrRehaG). Ferner gibt es Ansprüche auf (4) Beschädigtenversorgung bei gesundheitlicher Schädigung (§ 21 StrRehaG) und auf (5) Hinterbliebenenversorgung – jeweils nach dem Bundesversorgungsgesetz (§ 22 StrRehaG).

2. In der Praxis haben sich bei der Rehabilitierung ehemaliger Heimkinder vor allen Dingen **zwei Fallgruppen als problematisch** erwiesen:

(1) In der DDR gab es, soweit hier relevant, **drei Arten von Kinderheimen**: Normalheime für „anhanglose, milieugefährdete“ Kinder und Jugendliche ohne wesentliche Erziehungsschwierigkeiten und für Kinder und Jugendliche, deren Eltern aus Krankheits- oder sonstigen persönlichen Gründen die Erziehung nicht übernehmen konnten. Daneben gab es **Spezialheime** (insbesondere Jugendwerkhöfe) vor allem für sog. „schwererziehbare“ Kinder und Jugendliche und Durch-

gangsheime für vorübergehende Unterbringungen, insbesondere von aufgegriffenen oder sofort aus den Familien herauszunehmenden Kindern. Für die Spezialheime ist angesichts einhelliger wissenschaftlicher Erkenntnisse anerkannt, dass dort „der Alltag von Freiheitsbeschränkung, Menschenrechtsverletzungen, Fremdbestimmung, entwürdigenden Strafen, Verweigerung von Bildungs- und Entwicklungschancen sowie erzwungener Arbeit geprägt“ war und „Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen (...) zum Teil massiv beeinträchtigt und die Entwicklung ihrer Potenziale verhindert“ wurden (Präambel zum Bericht „Aufarbeitung der Heimerziehung in der DDR“ vom 26. März 2013, verfasst von den Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie des Innern und den zuständigen Landesministerien). Weil diese Lebensbedingungen systematischen Charakter hatten und einer ideologischen Umerziehung der Kinder dienen sollten, nimmt ein Teil der Rechtsprechung an, dass Einweisungen in Spezialheime in aller Regel (so das OLG Oberlandesgericht Naumburg; ähnlich Landgericht Frankfurt (Oder)) oder zumindest bei einem groben Missverhältnis zwischen Unterbringungsanlass und Lebensbedingungen (Oberlandesgericht Brandenburg) zu rehabilitieren sind. Nach anderer Ansicht (Kammergericht, Oberlandesgericht Dresden) sind Lebensbedingungen im Heim und die dort praktizierten Erziehungsmethoden im Rehabilitierungsverfahren gänzlich unbeachtlich. Diese divergierende Rechtsprechung kann zur Folge haben, dass Rehabilitierungsanträge von Heimkindern, die zur gleichen Zeit im gleichen Heim lebten, je nach zuständigem Gericht gegensätzlich entschieden werden.

(2) Die zweite wichtige Fallgruppe betrifft ehemalige Heimkinder, die ins Heim gelangten, weil die **Eltern infolge ihrer Inhaftierung als Opfer politischer Verfolgung an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert** waren. Dies betrifft etwa Kinder, die nach der Verhaftung der Eltern wegen versuchter „Republikflucht“ ins Heim eingewiesen wurden. Hier ging die Rechtsprechung zunächst überwiegend davon aus, dass die Betroffenen als mittelbar politisch Verfolgte wie ihre Eltern zu rehabilitieren sind, ohne dass eine unmittelbare politische Zwecksetzung der Heimeinweisung des Kindes nachgewiesen sein musste. Dem bereitete der Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 25. März 2015 (BGHSt 60, 218) ein Ende. Danach muss nunmehr auch für die Einweisung des Kindes eine politische Verfolgung nachgewiesen sein. Davon sind die Rehabilitierungsgerichte in der Folgezeit nicht ausgegangen. Sie haben auch, soweit bekannt, keine Ermittlungen dahingehend angestellt, ob die Kinder – etwa als Opfer von „Sippenhaft“ – selbst politisch verfolgt wurden oder ob die Unterbringung der politischen Verfolgung der Eltern diene, sondern die Entscheidung des Bundesgerichtshofs, vereinfacht gesagt, als Rehabilitierungsverbot verstanden.

Für die Betroffenen der zweiten Fallgruppe sieht der **Gesetzentwurf des Bundesrates vom 13. Dezember 2017** (BT-Drs. 19/261 = BR-Drs. 642/17) eine widerlegbare Vermutung dafür vor, dass auch die Unterbringung des Kindes politischer Verfolgung diene. Würde dann eine Rehabilitierung erfolgen, hätte der Betroffene Anspruch auf die üblichen Ausgleichsleistungen.

II. Vorgesehene Beweiserleichterung (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs)

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht statt der vom Bundesrat vorgeschlagenen widerlegbaren Vermutung zugunsten ehemaliger Heimkinder, die ins Heim gelangten, weil die Eltern infolge ihrer Inhaftierung als Opfer politischer Verfolgung an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert waren, lediglich eine Beweiserleichterung im Rahmen des § 10 StrRehaG vor. Dabei lehnt sich der Entwurf an bestehende Regelungen des sozialen Entschädigungsrechts an (etwa § 176 Abs. 2 S. 1 Bundesentschädigungsgesetz, § 15 S. 1 Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsoferversorgung).

1. Zunächst fällt auf, dass der Gesetzentwurf **nur an die in § 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG genannten Rehabilitierungsgründe** (politische Verfolgung, sachfremder Zweck) anknüpft, obwohl für Heimunterbringungen auch die Rehabilitierungsgründe des § 1 Abs. 1 StrRehaG (grobes Missverhältnis, Rechtsstaatswidrigkeit aus sonstigen Gründen) gelten (s.o.). Gründe für diese Differenzierung sind nicht erkennbar. Der Entwurf hätte etwa zur Folge, dass Betroffene, die ihren Rehabilitierungsantrag auf die menschenrechtsverletzenden Lebensbedingungen in einem Spezialheim stützen und für die das Oberlandesgericht Brandenburg zuständig ist, das insoweit auf § 1 Abs. 1 Nr. 2 StrRehaG abstellt (s.o.), nicht von der Neuregelung profitieren, wohl aber Betroffene, deren Rehabilitierungsantrag wegen der Lebensbedingungen im Heim, wie es etwa das Oberlandesgericht Naumburg vereinzelt getan hat, am Vorliegen sachfremder Zwecke (§ 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG) bemessen wird.

Dass die Beweiserleichterungen **nur für ehemalige Heimkinder** gelten sollen, nicht aber auch für alle anderen vom Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz erfassten Betroffenen mag vor dem Hintergrund des geringen Alters der Betroffenen zum Unterbringungszeitpunkt auf den ersten Blick gerechtfertigt erscheinen (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 23. März 2012 – 1 BvR 3023/11, Rn. 16, wonach im Hinblick auf die Entschädigung westdeutscher Heimkinder auf deren staatlich verursachte Beweisnot durch grundrechtskonforme Auslegung der Beweisregeln in Form von Beweiserleichterungen bis hin zur Beweislastumkehr zu begegnen ist). Im Ergebnis überzeugt dies allerdings nicht, da Minderjährige auch Opfer von Strafverfolgungsmaßnahmen oder anderer Formen von Freiheitsentziehung werden konnten. Beispielhaft zu nennen ist die sachfremde und der Disziplinierung dienende Unterbringung von Mädchen in geschlossenen Stationen für Geschlechtskrankheiten. Im Übrigen kann es ähnliche und ebenfalls staatlich verursachte Beweisschwierigkeiten auch bei Opfern strafrechtlicher politischer Verfolgung geben, die zum Tatzeitpunkt erwachsen waren und z.B. ihre Unterlagen wegen Flucht in der DDR zurücklassen mussten.

2. In der Sache führt die vorgesehene Neuregelung nicht zu einer Verbesserung der Rechtslage, vielmehr droht eine **faktische Verschlechterung**.

§ 10 Abs. 1 S. 2 StrRehaG schreibt für die Rehabilitierung das **Freibeweisverfahren** vor. Im Freibeweisverfahren sind **sämtliche Erkenntnisquellen** heranzuziehen, die zur Bestätigung der Angaben des Betroffenen führen können, darunter Akten oder Auskünfte jeder Art von Behörden oder Privatpersonen. Eine Rehabilitierung kann auch allein auf glaubhaft gemachte Angaben des Betroffenen gestützt werden (§ 10 Abs. 2 S. 2 StrRehaG i.Vm. § 294 Abs. 1 ZPO). Das Rehabilitierungsgericht hat den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln (§ 10 Abs. 1 S. 1 StrRehaG), ein Beweisantragsrecht des Betroffenen besteht nicht.

Für die Überzeugungsbildung des Gerichts ist nicht der Vollbeweis erforderlich, sondern es genügt eine **überwiegende Wahrscheinlichkeit** (in der Gesamtschau spricht mehr dafür als dagegen).

Die gegenwärtige Rechtslage geht somit grundsätzlich von der Gleichrangigkeit aller Beweismittel aus. Da de lege lata für die Überzeugungsbildung des Gerichts eine überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt, ist die Berücksichtigung etwaiger Beweisschwierigkeiten hinsichtlich einzelner Rehabilitierungsvoraussetzungen bereits jetzt möglich.

3. Der **Gesetzentwurf verkompliziert hingegen die Rechtslage**, indem er für eine bestimmte Opfergruppe und dann auch nur für einen Teil der in Frage kommenden Rehabilitierungsgründe Sonderregelungen installiert. Bereits jetzt beklagen die Rehabilitierungsgerichte die Unübersichtlichkeit der für das Rehabilitierungsverfahren geltenden Vorschriften, die grundsätzlich an das Strafverfahren angelehnt sind (vgl. § 15 StrRehaG), aber zum Teil hiervon abweichen oder gar auf die ZPO verweisen. Ebenso beklagt wird übrigens das Fehlen aktueller juristischer Fachliteratur. Diese Unübersichtlichkeit nähme mit der vorgesehenen Regelung noch zu. Als Reflex droht sogar, dass die Gerichte im Umkehrschluss aus der Neuregelung folgern, im Beweisverfahren sei vorrangig auf die im Entwurf genannten Beweismittel (Urkunden, Zeugen) abzustellen, obwohl alle Erkenntnisquellen heranzuziehen sind (s.o.).

Hinzu kommt, dass die vorgesehene Regelung in der Sache in den meisten Fällen **kaum weiterhelfen wird**. Denn es müsste ja zumindest in jedem betroffenen Rehabilitierungsverfahren eine Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass bei einer angenommenen idealen Beweissituation, also insbesondere bei Vorhandensein der vollständigen Jugendhilfeakte, ein Rehabilitierungsgrund nachweisbar wäre. Für die beiden oben genannten Fallgruppen – Einweisungen in Spezialheime und Heimunterbringung infolge politischer Verfolgung der Eltern – kann davon nach den bisherigen Erfahrungen aber nicht ausgegangen werden. Aus der Jugendhilfeakte wird sich, selbst wenn die Akte vorliegt, die Absicht, mit der Heimunterbringung eine politische Verfolgung zu bezwecken, im Regelfall nicht ergeben. Gerade ab den 1970er Jahren unterließen es die Behörden wegen des Interesses der DDR an einer internationalen Anerkennung und wegen des KSZE-

Prozesses, verdächtige „Spuren“ in den Akten zu hinterlassen. Auch für die Opfer von Spezialheimen würde die Neuregelung nichts bringen, da für die Rehabilitierung vorrangig auf die tatsächlichen Zustände in den Heimen abgestellt wird, zu denen sich aus Urkunden zumeist nichts ergibt. Im Übrigen sind die Erkenntnisse der Wissenschaft hierzu eindeutig; sie können bereits jetzt einer Rehabilitierung zugrunde gelegt werden. Eine Beweisnot liegt insoweit nicht vor.

Regelungsbedarf besteht vor allem für die ehemaligen Heimkinder, die ins Heim gelangten, weil die Eltern infolge ihrer Inhaftierung als Opfer politischer Verfolgung an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert waren. Diesen Opfern wird man nur mit einer **Vermutungslösung** effektiv helfen, wie sie der Bundesrat in seinem Gesetzentwurf vom 13. Dezember 2017 (BT-Drs. 19/261 = BR-Drs. 642/17) vorgesehen hat, auch wenn dieser Entwurf im Detail ebenfalls durchaus Fragen aufwirft (vgl. Mützel, ZOV 2016, S. 146). Eine solche Vermutungslösung vermeidet auch weitgehend eine Ungleichbehandlung zwischen Opfern, deren Akten erhalten geblieben sind, und solchen, deren Akten fehlen.

Die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, die Vermutungslösung könne dazu führen, dass die Betroffenen Gericht und Staatsanwaltschaft als Gegenspieler empfinden (BT-Drs. 19/19817, S. 3, 13), überzeugt nicht. Zum einen birgt das Rehabilitierungsverfahren in seiner jetzigen Struktur stets diese Gefahr in sich. Zum anderen wird die Vermutungslösung in den allermeisten Fällen zu einer Rehabilitierung führen, während die von der Bundesregierung vorgesehene Beweiserleichterung zu keiner Verbesserung der Rechtslage führt. Am Rande sei erwähnt, dass einige ehemalige Heimkinder mit Verwunderung das *strafrechtliche* Rehabilitierungsverfahren betrachten, das in der Regel vor *Strafkammern* unter Beteiligung der Staatsanwaltschaft (nicht aber des Jugendamtes oder des Landesbeauftragten für die Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur) geführt wird, obwohl ihre Heimunterbringung keinerlei strafrechtlichen Hintergrund hatte. Hier kann der Eindruck einer **Quasikriminalisierung der Betroffenen ex post** entstehen.

Soweit das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in der auf seiner Webseite veröffentlichten zusätzlichen Information zum Gesetzgebungsvorhaben vom 15. Mai 2019 wiederum betont, der Gesetzentwurf behebe in intensiven Gesprächen mit den Ländern festgestellte **Mängel der Sachverhaltsaufklärung**, so ist zu konstatieren, dass solche Mängel zwar tatsächlich bestehen, allerdings nicht auf eine unzureichende Rechtslage zurückzuführen sind, sondern auf die – auffällig oft verfassungsgerichtlich gerügte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. September 2014 – 2 BvR 2782/10, Rn. 51 ff.; Beschluss vom 9. Dezember 2014 – 2 BvR 429/11, Rn. 14 ff.; Beschluss vom 18. Dezember 2014 – 2 BvR 2063/11, Rn. 13 ff.; VerfGH Berlin, Beschluss vom 15. Dezember 2014 – 88/13; Beschluss vom 16. Januar 2019 – 145/17) – unzureichende Sachverhaltsaufklärung durch die Gerichte trotz eines ausreichenden gesetzlichen Instrumentariums. Der vorliegende Gesetzentwurf

wird aus den genannten Gründen an diesem Zustand nichts ändern. Die oft unzureichende Sachverhaltserklärung ist m.E. vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Rehabilitierungsgerichte ihre Ermittlungen auf Akten beschränken, die Betroffenen nicht anhören und nicht über die erforderlichen geschichtlichen Kenntnisse zur Heimerziehung in der DDR verfügen. Zum Beispiel berief sich das Kammergericht in Berlin im Hinblick auf die Lebensbedingungen in Spezialheimen noch bis vor Kurzem auf den Forschungsstand von 2011, obwohl die maßgeblichen Erkenntnisse zur Heimerziehung in der DDR erst nach 2011 veröffentlicht wurden (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 16. Januar 2019 – 145/17). Auch konstatierte erst jüngst ein Mitarbeiter der Landesbeauftragten für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur, dass seine Behörde in keinem einzigen Rehabilitierungsverfahren eines ehemaligen Heimkindes zu Rate gezogen worden sei (NDR-Nordmagazin vom 28. Juli 2019), obwohl dort die Anlauf- und Beratungsstelle „Heimerziehung in der DDR“ angesiedelt war.

Eher würde den Betroffenen in verfahrensrechtlicher Hinsicht ein **Recht auf mündliche Anhörung** helfen, sofern nicht im Einzelfall Ausnahmegesichtspunkte für den Verzicht auf eine solche Anhörung streiten. Die „dialogische Gesprächssituation“ eignet sich am besten zur Erlangung der notwendigen Erkenntnisse und verschafft dem Gericht einen unmittelbaren Eindruck vom Betroffenen und seiner Glaubwürdigkeit. (VerfG Brandenburg, Beschluss vom 24. Januar 2014 – 2/13). Bisher sieht das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz nur im Ausnahmefall eine solche Anhörung vor (§ 11 Abs. 3 StrRehaG); in der Rechtswirklichkeit kommt sie nur äußerst selten vor.

Auch dies stößt bei den Betroffenen auf Befremden, weil das strafrechtliche Rehabilitierungsverfahren damit das einzige gerichtliche Verfahren ist, in dem Opfer des SED-Unrechts kein Recht auf mündliche Anhörung haben.

4. Unabhängig von der Frage, welchen Weg zur Besserstellung von Heimkindern der Gesetzgeber beschreitet, sollte für Begünstigte einer gesetzlichen Verbesserung ein **Zweitantragsrecht** vorgesehen werden, sodass Betroffene, deren Rehabilitierungsantrag bereits rechtskräftig abgelehnt wurde, einen neuen Antrag stellen können. Bisher gehen nur wenige Gerichte in analoger Anwendung von § 1 Abs. 6 S. 2 StrRehaG vom Bestehen eines solchen Zweitantragsrechts aus. Dessen gesetzliche Fixierung ist deshalb zurecht im Gesetzgebungsverfahren gefordert worden (vgl. Abg. Winkelmeier-Becker, Sten. Ber. 19/108, S. 13434 D).

III. Neuer Anspruch auf Unterstützungsleistungen (Art. 1 Nr. 6 lit. b des Entwurfs)

Der Entwurf zu § 18 Abs. 4 StrRehaG bedeutet eine **Verschlechterung** gegenüber der jetzigen Rechtslage, da Heimunterbringungen nach bisheriger Rechtslage als Freiheitsentziehung gelten (§ 2 Abs. 1 S. 2 StrRehaG) und deshalb unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 StrRehaG einen Anspruch auf Unterstützungsleistungen auslösen.

Nach seinem Wortlaut („Ein Antragsteller ... erhält Unterstützungsleistungen, wenn ...“) sieht der Gesetzentwurf vor, den Anspruch auf Unterstützungsleistungen *nur noch* solchen ehemaligen Heimkindern einzuräumen, die die in dem Entwurf genannten Voraussetzungen erfüllen, also im Zusammenhang mit der Inhaftierung ihrer Eltern im Heim waren und *nicht* rehabilitiert wurden, aber einen Rehabilitierungsantrag gestellt haben. Alle anderen (rehabilitierten) Betroffenen von Heimeinweisungen hätten **keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen mehr**.

Sofern nicht ohnehin dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 13. Dezember 2017 (BT-Drs. 19/261 = BR-Drs. 642/17) gefolgt wird, der regelmäßig zu einer Rehabilitierung der Betroffenen führen und die für § 18 Abs. 4 StrRehaG vorgesehene Regelung entbehrlich machen würde, müsste die Neuregelung 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 und einen weiteren, bisher nicht berücksichtigten Personenkreis in die Regelung aufzunehmen.

2. Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist es, mit der Gewährung eines Anspruch auf Unterstützungsleistungen das den Betroffenen, die im Zusammenhang mit der Inhaftierung ihrer Eltern im Heim waren, widerfahrene Leid zu lindern, **ohne sie einem erneutem gerichtlichen Verfahren auszusetzen** (BT-Drs. 19/10817, S. 2 f., 13). Diese Erwägung kann allerdings bei Betroffenen, die bisher noch kein Rehabilitierungsverfahren durchlaufen haben – der Bundesrat geht insoweit von etwa 200 Personen aus (BT-Drs. 19/261, S. 9) – nicht zum Tragen kommen. Diese Personen müssen sich zunächst einem Rehabilitierungsverfahren aussetzen, das wenig Aussicht auf Erfolg hat. Diesen Betroffenen müsste also auch nach Auffassung der Bundesregierung eine erhebliche Belastung zugemutet werden. Das ist widersprüchlich.

Aus der Schaffung des neuen Anspruchs in § 18 StrRehaG für diese Fallgruppe könnten die Rehabilitierungsgerichte schließlich den Rückschluss ziehen, dass die Betroffenen, die im Zusammenhang mit der Inhaftierung ihrer Eltern im Heim waren, nach Auffassung des Gesetzgebers nicht rehabilitiert werden sollen.

C. Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (Art. 4 des Entwurfs)

Der Entwurf sieht die Streichung von Fristen auch in Bezug auf die Übermittlung von Eintragungen im Strafregister der DDR für Zwecke der Rehabilitierung vor. Dies ist folgerichtig.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass eines der wichtigsten Beweismittel für die Rehabilitierung von ehemaligen Heimkindern die Jugendhilfeakte ist. In den Regelungen der §§ 67 a ff. SGB X ist die **Übermittlung der Jugendhilfeakte an das Rehabilitierungsgericht** nicht explizit vorgesehen. Lediglich eine wohlwollende Auslegung von § 69 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 SGB X – wenn man bereits die Rehabilitierung an sich und nicht nur damit verbundene soziale Ausgleichsleistungen als Leistungen im Sinne der Vorschrift ansieht – bietet eine tragfähige Grundlage für die Datenübermittlung. Nach Auffassung des Landesdatenschutzbeauftragten Berlin sollten noch 2011 über die Datenübermittlung die Jugendämter im Einzelfall entscheiden (vgl. Mützel, ZOV 2011, S. 106 (109)). Außerdem ist in der Vergangenheit verschiedentlich beklagt worden, dass Jugendhilfeakten – ggf. nach **Ablauf der Aufbewahrungsfristen** – kassiert wurden. Insoweit könnte ebenfalls Bedarf nach einem Tätigwerden des Gesetzgebers bestehen.

D. Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 233/19 (B))

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung schlägt der Bundesrat vor, den bisher an die wirtschaftliche Bedürftigkeit des Betroffenen geknüpften Anspruch auf eine monatliche besondere Zuwendung (sog. Opferrente) in Höhe von 300 EUR gem. § 17a StrRehaG, die bei einer mindestens 180 Tage währenden Freiheitsentziehung geleistet wird, künftig **einkommensunabhängig** zu gewähren.

Gegen eine solche Regelung bestehen keine rechtlichen Bedenken. Hinzuweisen ist aber auf zwei Aspekte: Zum einen ist die Bedürftigkeitsklausel in Anlehnung an monatliche Rentenzahlungen (in Höhe von gegenwärtig 415 EUR) nach dem Artikel 2-Abkommen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und der Jewish Claims Conference in das Gesetz aufgenommen worden (vgl. BT-Drs. 16/4842, S. 5; Guckes, Opferentschädigung nach zweierlei Maß?, 2008, S. 189 ff.). Von dieser Parallelität würde sich eine Streichung des Bedürftigkeitserfordernisses lösen. Zum anderen öffnet sich mit einer solchen Regelung zugunsten der Opfer einer Freiheitsentziehung die ohnehin bestehende **„Gerechtigkeitsschere“** zwischen diesen und Opfern anderer Rechtsgutverletzungen (z.B. von Gesundheitsschäden infolge von Zersetzungsmaßnahmen des Ministeriums für Staatssicherheit), die unabhängig von der Größe des erlittenen Schadens nie Anspruch auf eine vergleichbare Leistung haben, noch weiter.

E. Weitere Anträge

1. Zwangsadoptionen in der SBZ/DDR 1945–1989 (BT-Drs. 19/11091)

1. Zwangsadoptionen in SBZ und DDR gehören zu den schwierigsten Themen der Aufarbeitung der SED-Diktatur. Weil es bereits in den 1970er Jahren Berichte im

Magazin „Der Spiegel“ über die Fälle von Zwangsadoptionen gegeben hatte, sah bereits der Einigungsvertrag 1990 die Möglichkeit der Aufhebung von Adoptionen in der DDR vor. Später wurde eine Regelung in Art. 234 § 13 EGBGB aufgenommen; danach konnten Aufhebungsanträge bis 2. Oktober 1993 gestellt werden.

Clearingstellen in Berlin und Sachsen-Anhalt, die Aktenbestände zu Adoptionen in der DDR untersuchten, erkannten indes nur wenige Fälle politisch motivierter Adoptionen an, in Berlin für die Zeit von 1969 bis 1976 sieben. Dabei definierte man Zwangsadoptionen als solche Fälle, in denen Eltern nach politischen Delikten wie versuchter Republikflucht oder Spionage das Elternrecht entzogen oder die Einwilligung der Eltern in eine Adoption durch das Gericht ersetzt wurde, ohne dass in der Vergangenheit ein gegen das Kindeswohl gerichtetes Versagen der Eltern nachweisbar war. Nicht einbezogen wurden allerdings Adoptionen nach Verurteilung wegen **asozialen Verhaltens** (§ 249 DDR-StGB), wovon überwiegend junge, alleinstehende Mütter betroffen gewesen sein sollen (zum Ganzen Warnecke, Zwangsadoptionen in der DDR, 2009, insbesondere S. 175 f., S. 343 ff.; A. Wolf, FamRZ 1991, S. 12 (13)).

Der **geringen Zahl an aufgearbeiteten Fällen** steht ein „verhältnismäßig breites Spektrum an Erfahrungsberichten und biographischen Publikationen, in denen der politisch motivierte Kindesentzug und die damit einhergehende erzwungene Adoption thematisiert werden“ gegenüber (Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam, Dimension und wissenschaftliche Nachprüfbarkeit politischer Motivation in DDR-Adoptionsverfahren 1966–1990, 2018, S. 25).

2. Die im Antrag von CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 19/11091) vorgeschlagenen Maßnahmen sind zu begrüßen. Insbesondere erscheint es wichtig, die Thematik weiter wissenschaftlich aufzuarbeiten, aber auch – insoweit über den Antrag hinausgehend – nicht nur eine Vermittlungsstelle und eine Datenbank, sondern dauerhaft auch eine Anlauf- und Beratungsstation für Betroffene einzurichten.

Bei der Aufarbeitung des Themas Zwangsadoption müssen der Datenschutz und die Persönlichkeitsrechte sowohl der adoptierten Kinder als auch der leiblichen Eltern strikt gewahrt bleiben (vgl. Offenbarungs- und Ausforschungsverbot in § 1758 BGB). Nachgedacht werden könnte darüber, für Fälle von Zwangsadoptionen eine spezifische Form der **Rehabilitierung** zu schaffen, die die Adoption selbst zunächst unberührt lässt.

II. Weitere Verbesserungen im Rehabilitierungsrecht (BT-Drs. 19/8982)

Zu einigen Forderungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die auf eine Entschließung des Bundesrates (BR-Drs. 316/18 (B)) zurückgeht, wird im Folgenden kurz Stellung genommen.

1. Ausgleichsleistungen für Opfer von **Zersetzungmaßnahmen** des Ministeriums für Staatssicherheit. Maßnahmen der sog. „operativen Zersetzung“ sind als Maßnahmenbündel bereits nach § 1 Abs. 5 VwRehaG **rehabilitierungsfähig** und können auch einen Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und auf Leistungen nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz begründen. Die Forderung nach der Gewährung von Ausgleichsleistungen ist im Kern sinnvoll, stößt aber auf verschiedene Schwierigkeiten:

- Es ist nicht ohne Weiteres möglich, den Begriff „Zersetzung“ rechtssicher zu **definieren**. Zurückgreifen müsste man möglicherweise auf Definitionen, die das Ministerium für Staatssicherheit – etwa in Nr. 2.6 seiner Richtlinie Nr. 1/76 – entwickelt hat.
- Zersetzungmaßnahmen sind Verwaltungsunrecht. Die Einführung von Ausgleichsleistungen müsste daher im Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz erfolgen, das bisher – anders als das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz – Ausgleichsleistungen wie eine monatliche besondere Zuwendung (sog. Opferrente) nicht vorsieht. Dies berührt die Systematik des geltenden Rehabilitierungsrechts.
- Es ist unklar, ab welchem Ausmaß von Zersetzung Betroffene weitere Ausgleichsleistungen erhalten sollen. Hier sollten **Ungerechtigkeiten gegenüber anderen Opfergruppen**, die keine Ausgleichsleistungen erhalten, vermieden werden.

2. Weitere Ausgleichsleistungen für Opfer von **Zwangsaussiedlungsmaßnahmen**:

- Opfer von Zwangsaussiedlungsmaßnahmen können schon bisher rehabilitiert werden, wenn die Maßnahme (1) zu einer gesundheitlichen Schädigung, einem Eingriff in Vermögenswerte oder einer beruflichen Benachteiligung geführt hat und (2) die Folgen der Maßnahme noch unmittelbar schwer und unzumutbar fortwirken (§ 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 VwRehaG). Es ist also keine „automatische“ Rehabilitierung vorgesehen, sondern eine, die an strenge Voraussetzungen anknüpft.
- Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Zwangsausgesiedelte in Thüringen Ende der 1990er Jahre eine **Einmalzahlung** in Höhe von 4.000 DM erhalten haben (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung vom 23. Februar 2019 – WD 7 - 3000 - 041/19, S. 10 f.).
- Hinsichtlich weiterer Ausgleichsleistungen zeigt sich die gleiche Problematik wie bei Zersetzungsoffern: nach der bisherigen Systematik sind umfassende Ansprüche den Opfern von Freiheitsentziehungen vorbehalten (vgl. §§ 16 ff. StrRehaG). Diese **Systematik des Rehabilitierungsrechts** müsste durchbrochen werden. Außerdem erscheint es bei der Ausweitung von Anspruchsberechtigungen nur ein oder zwei Opfergruppen zu begünstigen. Hier müsste ein **umfassendes Gesamtkonzept** verfolgt werden.

3. Gewährung von Ausgleichsleistungen nach § 8 BerRehaG für **verfolgte Schülerinnen und Schülern**. Hierbei handelt sich um eine sinnvolle Forderung, weil Betroffene, denen bereits die höhere Schulbildung aus rechtsstaatswidrigen Gründen verweigert wurde, besonders erhebliche Einbußen erlitten haben. Bisher sieht das Berufliche Rehabilitierungsgesetz Ausgleichsleistungen nur für Eingriffe in eine berufliche Tätigkeit vor. Verfolgte Schülerinnen und Schüler haben hingegen nur Anspruch auf bevorzugte berufliche Fortbildung und Umschulung (§ 3 Abs. 1 BerRehaG), der angesichts des Zeitablaufs mittlerweile faktisch hinfällig geworden ist. Erforderlich ist, wenn man dem Vorschlag folgt, auch eine Regelung zu Verfolgungszeiten, an die das Berufliche Rehabilitierungsgesetz auch im Hinblick auf die anderen Leistungsberechtigten anknüpft (vgl. § 2 BerRehaG).

4. **Dynamisierung der Ausgleichsleistungen** nach § 8 BerRehaG und § 17a StrRehaG (sog. Opferrente). Dies ist eine ausschließlich politische Frage. Die regelmäßigen Ausgleichsleistungen orientieren sich an Leistungen nach dem Art. 2-Abkommen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und der Jewish Claim Conference (s.o.). Dort ist eine Dynamisierung nicht vorgesehen.

5. Anteilige Gewährung der monatlichen besonderen Zuwendung nach § 17a StrRehaG (sog. Opferrente) auch für Betroffene, denen **weniger als 180 Tage die Freiheit entzogen wurde**: Wie zu 4. Bei einer sehr kurzen Freiheitsentziehung ist die Gewährung einer Opferrente wegen des Verwaltungsaufwands nicht sinnvoll. Die Opferrente beträgt jetzt grundsätzlich 300 EUR. Heruntergerechnet sind das, wenn man von 180 Tagen ausgeht, 1,67 EUR je Tag.

6. Berücksichtigung der „**komplexen Traumafolgestörungen**“ auf Grund von politischer Verfolgung in der DDR bei der Feststellung und Bewertung von verfolgungsbedingten Gesundheitsschäden: Hierbei handelt es sich um eine Frage der angemessenen Begutachtung der Betroffenen bei Feststellung einer gesundheitlichen Schädigung für die Geltendmachung eines Anspruchs auf Beschädigtenversorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz (vgl. z.B. § 21 StrRehaG). Immer wieder gibt es zu Recht Kritik an der **unzureichenden Begutachtung Betroffener** (vgl. zuletzt Frommer/Gallistl/Regner/Lison, ZOV 2019, S. 5), denen zum Teil von Beratungsstellen empfohlen wird, in ein anderes Bundesland umzuziehen, um dort in den Genuss einer besseren Begutachtung zu kommen. Deshalb ist der Vorschlag der Landesbeauftragten für die Aufarbeitung der SED-Diktatur in Sachsen-Anhalt zu begrüßen, ein Kompetenzzentrum für die Traumabehandlung von SED-Opfern einzurichten.