

Jürgen Pauly
Leiter des Amtes
für Wiedergutmachung
54434 Saarburg

06.05.2007

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 07. Mai 2007
zu**

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR
BT-Drs. 16/4842

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Petra Pau, Dr. Gesine Lötsch, Kersten Naumann und der Fraktion DIE LINKE

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für politisch Verfolgte im Beitrittsgebiet und zur Einführung einer Opferrente (Opferrentengesetz)
BT-Drs. 16/4846

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weitere Abgeordnete und der Fraktion der FDP

Gerechtigkeit für die Opfer der SED-Diktatur
BT-Drs. 16/4409

d) Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Cornelia Behm, Katrin Göring-Eckhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Wirksame Unterstützung für die Verfolgten des DDR-Regimes
BT-Drs. 16/4404

I Vorbemerkungen

Die vorliegenden Gesetzentwürfe und Anträge beziehen sich im wesentlichen Kernbereich auf die Einführung laufender monatlicher Rente für Opfer politischer Verfolgung in der ehemaligen DDR, jedoch mit unterschiedlicher Ausgestaltung hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen und der Rentenhöhe. Ferner sollen die Fristen für die Beantragung von Leistungen nach den bestehenden Rehabilitierungsgesetzen (StrReHaG¹, BerReHaG² und VwReHaG³) verlängert werden bzw. eine Fristenbindung künftig entfallen. Schließlich sehen der Gesetzentwurf unter lit. b) und der Antrag unter lit. c) die Einführung von Beweiserleichterungen in den bestehenden Rehabilitierungsgesetzen vor.

Dabei lehnen sich die Entwürfe und Anträge und die hierzu gegebenen Begründungen in unterschiedlichem Maße an Einzelelemente bestehender Entschädigungsregelungen für andere Opfergruppen an und spiegeln so die öffentliche Diskussion über diese Thematik wider. Verwiesen wird dabei zunächst auf die Auswirkungen des Gesetzes zur Überführung von Anwartschaften aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die allgemeine Rentenversicherung⁴ und insbesondere die Auswirkung der Änderungen dieses Gesetzes aufgrund der einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts⁵. Weiterhin werden Vergleiche zu bestehenden Entschädigungsregelungen für andere Opfergruppen bemüht, namentlich das Bundesversorgungsgesetz⁶ und für den Bereich der NS-Opfer zum einen die Fortführung der ehemaligen DDR-Ehrenpensionen und Hinterbliebenenpensionen durch das Entschädigungsrentengesetz⁷, das Bundesentschädigungsgesetz⁸ sowie die auf diesem Gebiet ergangenen ergänzenden Entschädigungs- und Härtere Regelungen des Bundes⁹ und der Länder¹⁰.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um sehr unterschiedlich ausgestaltete und auch in ihrem historischen Kontext sehr differenziert zu betrachtende Regelungskomplexe handelt, sodass sich ein isoliertes Herausgreifen einzelner Regelungen verbietet, diese vielmehr nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Gesamtsystematik sachgerecht eingeordnet und bewertet werden können.

¹ Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet i.d.F. v. 17.12.1999, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.08.2005, BGBl. I S. 2266)

² Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet i.d.F. v. 01.07.1997, BGBl. I S. 1625, zuletzt geändert durch Art. 28 des Gesetzes v. 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022)

³ Gesetz über die Aufhebung rechtsstaatswidriger Verwaltungsentscheidungen im Beitrittsgebiet und die daran knüpfenden Folgeansprüche i.d.F. v. 01.07.1997, BGBl. I S. 1620, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 22.12.2003

⁴ Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz v. 25.07.1991, BGBl. I S. 1606, 1677, zuletzt geändert durch Artikel 244 der Verordnung vom 31. 10. 2006, BGBl. I S. 2407

⁵ Urteil vom 28.04.1999 - 1 BvL 32/95, 1 BvR 2105/95, Beschlüsse vom 23. Juni 2004 – 1 BvL 3/98, 1 BvL 9/02 und 1 BvL 2/03 und vom 22. Juni 2004 – 1 BvR 1070/02

⁶ Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges i.d.F. v. 22.01.1982 (BGBl. I S. 21), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes v. 26.03.2007 (BGBl. I S. 378)

⁷ v. 22.04.1992 (BGBl. I S. 906, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes v. 09.12.2004 (BGBl. I S. 3242)

⁸ Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung i.d.F. des BEG-Schlussgesetzes v. 14.09.1965 (BGBl. I S. 1315), zuletzt geändert durch Art. 7 Abs. 4 des Gesetzes vom 26. März 2007, BGBl. I S. 358, 366

⁹ siehe hierzu die Übersicht in der Broschüre „Entschädigung von NS-Unrecht, Regelungen zur Wiedergutmachung, Ausgabe 2006, herausgegeben von Bundesministerium der Finanzen

¹⁰ siehe hierzu die Übersicht in Kisker, Bischoff (Hrsg.), Koblenzer Handbuch des Entschädigungsrechts, Nomos Verlag, Baden-Baden 1997

II. Die Einführung einer laufenden Rente für erlittenes SED-Unrecht

1) Die unterschiedlichen Konzeptionen:

Die vier vorliegenden Entwürfe bzw. Anträge sehen im Kern die Einführung einer laufenden monatlichen Entschädigungszahlung („Opferpension“, „Opferrente“, „Ehrenpension“) vor, um die bestehenden Entschädigungsregelungen aufgrund des 1. und 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes zu ergänzen. Diese werden mit unterschiedlichen Bewertungen und Schwerpunkten im Ergebnis übereinstimmend als nicht ausreichend und von daher ergänzungsbedürftig empfunden. Die konkreten Vorstellungen hierzu differenzieren im Detail jedoch sehr stark.

Die Rente nach den Entwürfen zu a) und b) und wohl auch dem Antrag zu d) ab Antragstellung bzw. weitergehend nach b) für den Fall bereits erfolgter Anerkennung durch eine entsprechende Rehabilitierungsentscheidung bereits ab Inkrafttreten des Gesetzes gewährt werden; demgegenüber sieht der Antrag zu c) i.V.m. dem in Bezug genommenen Entwurf in BT-Drs. 15/1235 lediglich eine Altersrente vor, die spätestens mit Vollendung des 60. Lebensjahres einsetzen soll.

Die vorgesehene Rentenhöhe variiert zwischen 250, 500 und 511 €.

Ferner sehen die Anspruchsvoraussetzungen sehr unterschiedliche Anforderungen an das vorausgesetzte Verfolgungsschicksal vor:

Während der Entwurf zu a) und der Antrag zu c) eine Freiheitsentziehung von insgesamt mindestens sechs Monaten fordern, wird im Entwurf zu b) und im Antrag zu d) der Verzicht auf das Vorliegen eines Hafttatbestandes gefordert, um so insbesondere die Einbeziehung der Opfer von „Zersetzungsmaßnahmen“ zu erreichen. Schließlich sehen die Entwürfe/Anträge zu b), c) und d) den Verzicht auf das im Entwurf zu a) vorgesehene Erfordernis einer wirtschaftlichen Notlage vor.

2) Rechtssystematischer Vergleich mit bestehenden Regelungssystemen

a) Das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz

Bei der Überführung der Ansprüche aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung war durch den Einigungsvertrag vorgesehen, „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“. Das AAÜG setzte diese Vorgaben dadurch um, dass Zeiten der Zugehörigkeit zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen danach als Pflichtbeitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung galten. Die Arbeitsentgelte und -einkommen wurden dabei höchstens bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt. Darüber hinausgehende Entgeltbegrenzungen sah das AAÜG im Falle der Zugehörigkeit zu „staats- und systemnahen“ Versorgungssystemen sowie der Ausübung „systemnaher“ Funktionen vor. Diese weitergehenden Entgeltbegrenzungsvorschriften des AAÜG in der Fassung von 1993 erklärte das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 28. April 1999 für die Zeit nach dem 1. Juli 1993 wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) für verfassungswidrig¹¹. Der Gesetzgeber habe in einer unzulässig typisierenden Weise

¹¹ S.o. Fn. 5

unterstellt, dass die Arbeitsentgelte oder Arbeitseinkommen der von den Regelungen erfassten Personen durchweg überhöht gewesen seien. Allein aus der „Staats- und Systemnähe“ der Berufstätigkeit könne nicht geschlossen werden, dass die betroffenen Personengruppen durchgängig Entgelte erhalten hätten, die nicht durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt gewesen seien. Dies führte zu notwendigen Änderungen im AAÜG, sodass ein Teil der ursprünglich von den Kürzungen betroffenen Personenkreise jetzt hiervon ausgenommen ist. Nach wie vor jedoch bestehen Sonderkürzungen für ehemalige Stasi-Mitarbeiter und Personen mit exponierter Stellung in SED, Regierung und Staatsapparat der ehemaligen DDR weiter.

Die z.T. sehr emotional vorgebrachte Kritik gegen diese verfassungsrechtlich gebotenen Änderungen der ursprünglichen Regelung fußt auf einem „Täter-Opfer-Vergleich“, der auf finanzielle Unterschiede zwischen sozialversicherungsrechtlichen Renteneinkünften einerseits und Entschädigungsregelungen für die Opfer andererseits abstellt.

Dieser Vergleich aber geht rechtssystematisch ins Leere: Das deutsche Entschädigungsrecht ist dadurch geprägt, dass grundsätzlich Entschädigungsansprüche nur zum Ausgleich konkret feststellbarer individueller Schäden an bestimmten Rechtsgütern (insbesondere Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit, Vermögen, Eigentum) gewährt werden. Die Bemessung hat sich dabei ausschließlich am Ausmaß des an diesen Rechtsgütern eingetretenen Schadens zu orientieren, denn angestrebt wird der Ausgleich dieses konkreten Schadens.

Im übrigen ist der Gesetzgeber einerseits an die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der im Rentensystem der ehemaligen DDR erworbenen Anwartschaften und die hierzu ergangenen konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gebunden, andererseits ist für eine vergleichende Bewertung der nach dem AAÜG in das sozialversicherungsrechtliche Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik überführten Rentenleistungen auf die gesamte Gemeinschaft der Sozialversicherten in der Bundesrepublik abzustellen und nicht etwa lediglich auf die Gruppe der Opfer politischer Verfolgung in der ehemaligen DDR.

b) Das Entschädigungsrentengesetz:

Dieses Gesetz führt die Regelungen der ehemaligen DDR über die Gewährung einer Ehrenpension für anerkannte „Opfer des Faschismus“ und „Kämpfer gegen den Faschismus“ in leicht modifizierter Form fort und eröffnet unter gewissen Voraussetzungen ein Neuantragsrecht. Es sieht im Wesentlichen für beide Gruppen eine einheitliche Entschädigungsrente i.H.v. 715,80 € monatlich vor, die jedoch erst mit Erreichen des 60. Lebensjahres bei Männern bzw. des 55. Lebensjahres bei Frauen oder mit Eintritt der Invalidität beginnt. Eine ergänzende Regelung nach § 8 ERG ist zum 01.05.1992 in Form von Richtlinien der Bundesregierung¹² für Verfolgte i.S.v. § 1 BEG in Kraft getreten, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem ERG haben und wegen ihres Wohnsitzes im Beitrittsgebiet auch keine Leistungen nach anderen Wiedergutmachungsregelungen erhalten haben oder erhalten konnten.

Es handelt sich hierbei also im Kern um eine Regelung, die statt der Entschädigung eines konkreten Schadens eine zusätzliche Altersrente in pauschalierter Form beinhaltet.

Eine ähnliche Regelung findet sich im Berliner Gesetz über die Anerkennung und Versorgung

¹² RL/B; BAnz. Nr. 95 v. 21.05.1992, S. 4185

der politisch, rassistisch oder religiös Verfolgten des Nationalsozialismus (PrVG)¹³, wonach eine Grund- und Ausgleichsrente gewährt werden kann. Dabei werden BEG-Rentenleistungen in voller Höhe auf die Grundrente sowie BVG-Ausgleichsrenten und sonstige Renteneinkünfte und ferner sonstige Einkünfte eines Ehepartners nach Abzug geringer Freibeträge¹⁴ in voller Höhe auf die Ausgleichsrente angerechnet. Weitere Voraussetzungen sind Wohnsitz in Berlin¹⁵, das Vorliegen einer verfolgungsbedingten MdE von 25% oder einer allgemeinen MdE von 80%. Die Rente beginnt ab dem Erreichen des 60. Lebensjahres bei Frauen bzw. des 65. bei Männern oder beim Eintritt einer Invalidität, stellt also ebenso wie das ERG eine zusätzliche Altersversorgung dar. Hierbei handelt es sich jedoch innerhalb der gesamten gesetzlichen und außergesetzlichen Entschädigungsregelungen des Bundes und der Länder um eine einmalige Sonderregelung, die im übrigen aufgrund der Wohnsitzvoraussetzungen auch nur einen eng begrenzten praktischen Anwendungsbereich besitzt.

Die hier gewährte zusätzliche Altersversorgung stellt keine echte Entschädigungsleistung dar. Sowohl den Regelungen zur Entschädigung von NS-Opfern, als auch der generellen Systematik des Entschädigungsrecht der Bundesrepublik ist eine derartige Regelung wesensfremd. Dort geht es vielmehr stets um den individuellen Ausgleich eines konkret festgestellten Schadens, was insbesondere auch im Bereich der Entschädigung der NS-Opfer durch die Bundesrepublik gilt.

Für die hier vorzunehmende Erörterung der Einführung einer laufenden Rentenzahlung für die Opfer politischer Verfolgung in der ehemaligen DDR erscheint daher ein Rückgriff auf die Regelung des ERG wegen ihres systemwidrigen Ausnahmecharakters ebenfalls ausgeschlossen.

c) Das Bundesversorgungsgesetz:

Das Bundesversorgungsgesetz trat am 1. Oktober 1950 in Kraft und ersetzte das Kriegsbeschädigtenleistungsgesetz; in der ehemaligen DDR gilt es seit 01.01.1991.

Es regelt in § 1 Abs. 1 den Ausgleich gesundheitlicher Schädigungen, die durch eine militärische oder militärähnliche Dienstverrichtung oder durch einen Unfall während der Ausübung des militärischen oder militärähnlichen Dienstes oder durch die diesem Dienst eigentümlichen Verhältnisse entstanden sind. Der Ausgleich der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Schäden erfolgt durch Heilbehandlung, Versehrtenleibesübungen und Krankenbehandlung, Leistungen der Kriegsopferversorge, Beschädigtenrente und Pflegezulage, Bestattungsgeld und Sterbegeld, Hinterbliebenenrente sowie Bestattungsgeld beim Tod von Hinterbliebenen.

Die Rentenleistungen gliedern sich in eine Grundrente nach § 31 Abs. 1 (118 – 621 € bei ausgleichspflichtiger MdE von 25-95 v.H. zzgl. ab dem 65. Lebensjahr und einer MdE von 45, 65 oder 85 v.H. jeweils 24, 30 oder 37 €). Beim Vorliegen einer MdE von mindestens 90 v.H. und einer gesundheitlich außergewöhnlichen Betroffenheit wird zudem nach § 31 Abs. 4 eine Schwerbeschädigtenzulage zwischen 71 und 442 € monatlich gewährt.

¹³ vom 13.04.1996, GVBl. S. 388 i.d.F. v. 21.01.1991, GVBl. S. 38, zuletzt geändert durch Art. I Nr. 1 d des Gesetzes v. 09.12.1998, GVBl. S. 419

¹⁴ 245,42 € bzw. bei Verh. 488,28 €

¹⁵ Praktisch bedeutsam vor allem die nachträglich eingeführte Stichtagsregelung in § 1 Abs. 4: Wohnsitzbegründung vor dem 06.03.1996

Weitergehende Entschädigungsleistungen für andere Schadensarten, insbesondere für erlittene Freiheitsschäden, sind hier nicht geregelt.

d) Das Bundesentschädigungsgesetz:

Die Gesetzgebung des Bundes zur Entschädigung der NS-Opfer erfolgte zunächst 1953 in Form des Bundesergänzungsgesetzes, welches die bereits bestehenden landesrechtlichen Entschädigungsgesetze orientiert an den Vorgaben des sog. US-EG und den insoweit getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen auf einen einheitlichen Mindeststandard ergänzte. Bereits am 29.06.1956 wurde es durch das erheblich überarbeitete und rückwirkend zum 01.10.1953 in Kraft gesetzte Bundesentschädigungsgesetz ersetzt. Seine heutige Fassung fand das BEG schließlich durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG-Schlussgesetz) v. 14.09.1965, mit welchem neueren medizinischen und historischen Erkenntnissen Rechnung getragen wurde und für bestimmte Ansprüche neue Antragsfristen bzw. Nachmeldefristen in Lauf gesetzt wurden. Zugleich wurde als Ausschlussfrist für Neuanträge der 31.12.1969 festgesetzt; nach diesem Termin konnten keine neuen Anträge mehr gestellt werden.

Entsprechend der vom US-EG übernommenen Systematik werden im BEG die einzelnen Entschädigungsleistungen streng nach Schadensarten differenziert. Für durch nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen verursachte Schäden an den Rechtsgütern Freiheit, Eigentum und Vermögen) sind einmalige Kapitalentschädigungen vorgesehen. Laufende Entschädigungsrenten werden dagegen lediglich für verfolgungsbedingte Schäden an den Rechtsgütern Leben (Hinterbliebenenrenten), Schaden an Körper oder Gesundheit sowie Schaden im beruflichen Fortkommen unter bestimmten weiteren Voraussetzungen gewährt. Daneben ist vor allem die Gewährung von Heilverfahren für verfolgungsbedingte Gesundheitsschäden von Bedeutung.

e) Die Härteregelungen des Bundes und der Länder für NS-Opfer:

Auch nach dem Inkrafttreten des BEG-Schlußgesetzes im Jahre 1965, mit dem der Abschluß der Entschädigungsgesetzgebung markiert werden sollte, stellten sich regelungsbedürftige Härtefälle heraus, weil Verfolgte gesetzliche Antragsfristen oder Wohnsitzstichtage nicht erfüllen konnten wurden und deren dauerhafter Ausschluss von Entschädigungsregelungen angesichts des erlittenen Schadens und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Verfolgten eine unzumutbare Härte dargestellt hätten. Seitens des Bundes wurden daher in der Folge eine Reihe ergänzender außergesetzlicher Entschädigungsregelungen zur Milderung von Härten in Kraft gesetzt¹⁶, die sich vor allem an solche Opfer nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen richten, die trotz schwerer Verfolgungsschicksale und hierdurch bedingter schwerer Gesundheitsschäden bis dahin keine oder nur eine geringe Entschädigung erhalten hatten oder erhalten konnten und sich gegenwärtig in einer wirtschaftlichen Notlage befinden¹⁷. Hervorzuheben ist hierbei aufgrund seiner herausragenden praktischen Bedeutung vor allem der Art. 2 Fonds, auf den

¹⁶ vgl. die Übersicht in der Broschüre „Entschädigung von NS-Unrecht, Regelungen zur Wiedergutmachung“, Ausgabe 2006, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, ferner Brodesser u.a., Wiedergutmachung und Kriegsfolgenliquidation, 2000, S. 120 ff

¹⁷ eingehend Brodesser a.a.O., S. 120

nachstehend noch gesondert einzugehen ist.

Seit Anfang der 80-er Jahre wurden auch in den meisten der elf alten Bundesländer Härteregelnungen installiert, die die Vermeidung von Härten für diejenigen NS-Opfer zum Ziel

hatten, die ihren Wohnsitz im jeweiligen Bundesland hatten¹⁸, wobei im Detail unterschiedliche Stichtagsregelungen existieren. Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist regelmäßig über den engen Verfolgtenbegriff des § 1 BEG hinaus erweitert auf vom BEG nicht erfasste Opfergruppen, die aus anderen als den dort genannten Gründen (politische Gegnerschaft, Rasse, Glauben, Weltanschauung) der nationalsozialistischen Ideologie verfolgt wurden (z.B. Behinderte, sog. „Asoziale“ etc.) und sieht meist – unter Anrechnung von Vorleistungen und bei Vorliegen einer wirtschaftlichen Notlage – sowohl die Gewährung einmaliger, als auch laufender Beihilfen vor, wobei letztere meist an den konkreten Nachweis erheblicher verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden geknüpft sind.

All diesen Regelungen ist gemein, dass sie einerseits eine Ergänzung der bestehenden gesetzlichen Entschädigungssystematik zur Vermeidung bzw. Milderung von Härten darstellen, andererseits meist nur einen sehr begrenzten Anwendungsbereich besitzen, weil sie nur ganz bestimmte Fälle bzw. Opfergruppen berücksichtigen oder aufgrund der Anknüpfung an den Wohnsitz („Leistungen nur für Landeskinder“) in ihrem Geltungsbereich beschränkt sind. Im Hinblick auf die allen zugrunde liegenden allgemeinen Grundsätze sowie der Vielzahl unterschiedlicher Ausgestaltungen im Detail einerseits sowie die praktisch herausragende Bedeutung des Art. 2 Fonds andererseits erscheint es daher geboten, eine detaillierte Betrachtung zu den bestehenden Härteregelnungen im Folgenden auf diesen zu beschränken.

f) Der Art. 2 Fonds:

Die Bundesrepublik hat sich in Art. 2 der Zusatzvereinbarung zum Einigungsvertrag¹⁹ verpflichtet, mit der Jewish Claims Conference (JCC) über eine zusätzliche Fondslösung für solche Verfolgte zu verhandeln, die nach den gesetzlichen Entschädigungsregelungen bislang keine oder nur geringe Entschädigungsleistungen erhalten hatten. Die hierzu abgeschlossene Vereinbarung vom 29.10.1992²⁰ führt zunächst die frühere außergesetzliche Härteregelung für jüdische Verfolgte vom 03.10.1980²¹ fort. Danach konnten Verfolgte i.S.v. § 1 BEG mit schweren verfolgungsbedingten Gesundheitsschäden sowie beim Vorliegen der territorialen Anspruchsvoraussetzungen des BEG und einer gegenwärtigen besonderen Notlage, die ausschließlich wegen Nichterfüllung von Stichtags- oder Wohnsitzvoraussetzungen oder Versäumung von Antragsfristen, keine Entschädigung erhalten konnten, eine einmalige Kapitalentschädigung von bis zu 5.000 DM erhalten. Darüber hinaus wurde im Art. 2-Abkommen für diesen Opferkreis die Möglichkeit zur Gewährung einer laufenden Beihilfe in Höhe von ursprünglich bis zu 500 DM, aktuell: 270 € eröffnet, sofern sie mindestens sechs

¹⁸ Entsprechende Regelungen existieren in folgenden Ländern: Bremen, Berlin (Stiftung), Baden-Württemberg, Hamburg (Stiftung), Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, vgl. die Übersicht bei Bischoff, Kisker, Koblenzer Handbuch des Entschädigungsrecht, 1999

¹⁹ Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. 08. 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands v. 18.09.1990, BGBl. II S. 1239

²⁰ Kurzbezeichnung: „Art. 2-Abkommen“

²¹ Richtlinien der Bundesregierung für die Vergabe von Mitteln an jüdische Verfolgte zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen im Rahmen der Wiedergutmachung vom 3.10.1980, Bundesanz. v. 14.10.1980 Nr. 192

Monate in einem Konzentrationslager oder 18 Monate in einem Ghetto inhaftiert waren oder unter menschenunwürdigen oder gleich schweren Bedingungen versteckt gelebt haben.²² Verwaltet wird der aus Bundesmitteln finanzierte Fonds von der JCC.

Die herausragende praktische Bedeutung dieser Fondsregelung wird daran ersichtlich, dass die Anzahl der gesamten laufenden Entschädigungsrenten nach dem Bundesentschädigungsgesetz sich aktuell auf ca. 58.000 beläuft; dem stehen gegenwärtig ca. 50.000 laufende Beihilfen aus dem Art. 2 Fonds gegenüber. Deshalb sowie im Hinblick auf die hiermit verfolgte Zielsetzung einer Ergänzung der Regelungen des BEG bedarf es der Einbeziehung dieser Regelung in die vorliegende Betrachtung und Bewertung.

Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass es sich hierbei nicht um einen gesetzlich verankerten Leistungsanspruch handelt²³. Zwar besteht formal im Gegensatz zu einem Leistungsgesetz kein Rechtsanspruch auf die Leistung, vielmehr steht die Leistung im pflichtgemäßen Ermessen der für die Durchführung zuständigen JCC; durch die bestehende Verwaltungspraxis bei der Entscheidung über gestellte Anträge ergibt sich jedoch ein – justitierbarer – Anspruch auf Gleichbehandlung unter dem Gesichtspunkt der sogenannten „Ermessensreduzierung auf Null“, der im Ergebnis einem gesetzlich verankerten Leistungsanspruch sehr nahe kommt.

Beim Vergleich der Anspruchsvoraussetzungen ergibt sich Folgendes:

aa) Verfolgungsschicksal (Haft):

Die Anspruchsvoraussetzungen des Art. 2-Fonds sind deutlich enger; grundsätzlich ist hier das Vorliegen einer 18-monatigen Straf-, Lager- oder Ghettohaft oder einer entsprechend schwerwiegenden Freiheitsbeschränkung erforderlich; eine Ausnahme gilt lediglich für das Vorliegen einer Konzentrationslagerhaft. Demgegenüber sehen die Vorlagen zu a) und c) lediglich eine sechsmonatige Haftzeit vor; die weiteren Vorlagen verzichten gänzlich auf ein Hafterfordernis; danach sollen auch „Zersetzungsmaßnahmen“ in Verbindung mit einem Rehabilitierungsgrund i.S.d. VwReHaG oder des BerReHaG ausreichen.

bb) anderweitige Entschädigungsleistungen:

Praktisch bedeutsam ist insoweit, dass der Bezug laufender anderweitiger Entschädigungsleistungen zum Ausschluss führt. Im Gegensatz dazu sehen alle vier Vorlagen bewusst keine Berücksichtigung anderweitiger Vorleistungen vor; die laufende Zahlung soll vielmehr eine die bisherigen Entschädigungsregelungen ergänzende, zusätzliche Leistung darstellen. Im Entwurf zu a) entfällt im Gegenzug jedoch die Gewährung einer Unterstützungsleistung nach § 18 Abs. 1 StrReHaG für Haftopfer, die in ihrer wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt sind, was nach der zugrunde liegenden Kostenschätzung zu einer Ersparnis i.H.v. ca. 18,75% der Kosten für die laufende Rente führen soll.

cc) wirtschaftliche Notlage:

Die Kriterien des Art. 2-Fonds sehen Einkommensgrenzen von derzeit netto 16.000 USD für Alleinstehende (mtl. ca. 981 €), 21000 USD für das beiderseitige Einkommen bei Verheirateten (mtl. ca. 1288 €) und sofern beide Partner NS-Verfolgte mit eigenem Anspruch sind 31500 USD (mtl. 1931 €) vor. Für in Deutschland lebende Beihilfempfangern betragen

²² Eingehend hierzu Brodessa a.a.O. S. 122, 124f

²³ A.A. offenbar Guckes, in „Die Entschädigung von NS-Unrecht als Orientierungspunkt“, Vortrag in der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Berlin, am 23.04.2007, S. 6, wonach die Leistungsgewährung „mehr oder weniger im Ermessen der JCC“ liege

die Nettoeinkommengrenzen monatlich 1101 € für Alleinstehende bzw. 1447 € für das gemeinsame Einkommen bei Verheirateten.²⁴ Bei Berechtigten ab dem 70. Lebensjahr bleiben gesetzliche Rentenversicherungsleistungen außer Ansatz.

Die Vorlagen zu b) bis d) sehen keine Einkommengrenzen vor; nach dem Entwurf zu a) betragen diese monatlich 1035 € für Alleinstehende bzw. 1380 € für Verheiratete²⁵. Für Verheiratete soll dabei jedoch ebenso wie bei Alleinstehenden ausschließlich auf das Einkommen des Antragstellers abgestellt werden.

Zu beachten ist jedoch weiterhin, dass Beihilfen nach dem Art. 2-Abkommen beim Übersteigen der Einkommengrenzen nicht gewährt werden; m.a.W. die Einkommengrenzen bilden die Obergrenze für die Summe aus Einkommen und maximal möglicher Beihilfeleistung. Demgegenüber ist nach dem Entwurf zu a) vorgesehen, Rentenzahlungen auch bei Übersteigen der Einkommengrenzen bis zum Höchstbetrag der Summe aus Einkommengrenzen zuzüglich der vorgesehenen Rente von 250 € zu gewähren. Tatsächlich stehen den relevanten Einkommengrenzen von 1101 bzw. 1447 € nach dem Art. 2-Abkommen demnach beim Entwurf zu a) solche von 1285 bzw. 1380 € gegenüber.

dd) Zwischenergebnis:

Die Anspruchsvoraussetzungen sind im Detail sehr unterschiedlich geregelt. Hinsichtlich der Haftvoraussetzungen ist die Regelung des Art. 2-Fonds deutlich restriktiver. Zudem besteht hiernach der Anspruch auf eine laufende Beihilfe nur subsidiär, wenn keine andere laufende Entschädigungsleistung bezogen wird. Im Gegenzug zielen sämtliche Vorlagen auf die Gewährung einer zusätzlichen Leistung ab. Auch die Anforderungen an das Vorliegen einer wirtschaftlichen Notlage sind im Art. 2-Fonds grundsätzlich enger gezogen; wobei dem für hochbetagte Leistungsempfänger ab dem 70. Lebensjahr die Anrechnungsfreiheit von gesetzlichen Rentenversicherungsleistungen gegenüber steht.

3) Abschließende Bewertung:

Beim Erlass von Entschädigungsregelungen steht dem Gesetzgeber grundsätzlich innerhalb der Grenzen des Gleichheitssatzes ein weiter rechtlicher Spielraum zur Verfügung. Gleichwohl kann eine solche Regelung nicht losgelöst von der Systematik des deutschen Entschädigungsrechts und insbesondere nicht ohne Beachtung bestehender spezieller Regelungssysteme gegenüber verschiedenen anderen Opfergruppen gestaltet werden. Insoweit ist ein rechtsvergleichender Ansatz gefordert, insbesondere auch zur Sicherstellung einer sachgerechten Rechtsfolgenabschätzung, die sich nicht nur auf die zu prognostizierenden Kosten für die beabsichtigten Regelungen, sondern auch auf mögliche Folgewirkungen für bereits bestehende Regelungssysteme für andere Opfergruppen erstrecken und mögliche Forderungen nach einer Angleichung vorhandener Entschädigungssysteme einbeziehen.

Vorliegend kommen als Vergleichsgrundlage für eine derartige Betrachtung wie aufgezeigt das BVG, das BEG und stellvertretend für die ergänzenden Härteregelnungen hierzu der Art. 2-Fonds in Betracht.

²⁴ entsprechend der um monatlich 300 bzw. 500 DM erhöhten Freibeträge von § 95 Abs. 3 BEG i.V.m. § 34 Abs. 3 der 3. DV-BEG ; entsprechende Einkommengrenzen sehen auch die Härtefonds der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz vor

²⁵ errechnet als drei- bzw. vierfacher Betrag des Eckregelsatzes nach § 28 Abs. 2 SGB XII

Entschädigungsleistungen sind im deutschen Entschädigungsrecht rechtssystematisch generell geknüpft an das Vorliegen eines konkreten Schadens an einem bestimmten Rechtsgut wie Leben, Gesundheit, Freiheit etc. und zielgerichtet auf den konkreten Ausgleich dieses Schadens.

Laufende Entschädigungszahlungen finden sich für die Gruppe des NS-Opfer ausschließlich zum Ausgleich von Schäden an Leben (Unterhaltsrenten), Körper oder Gesundheit und im beruflichen Fortkommen. Für erlittenen Freiheitsschaden (v.a. Haft) werden im BEG nur einmalige Kapitalentschädigungen gewährt; hieran orientiert sich auch die bisherige Regelung in § 17 StrReHaG. Die Einführung einer laufenden Rente für Haftschäden stößt daher bereits ungeachtet der geforderten Schwere und Dauer der Haft auf rechtssystematische Bedenken; in besonderem Maße gilt dies, soweit auf das Vorliegen einer Haft gänzlich verzichtet wird. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass haftbedingte Gesundheits- und Berufsschäden bereits anderweitig geregelt sind.

Die politische Forderung nach einer Opferrente stützt sich zum einen auf Hinweise zur Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR, zum anderen wird auf die Fortführung der Ehrenpensionen durch das ERG verwiesen. Diese Aspekte können jedoch aus den dargelegten Gründen zur Begründung einer Opferrente nicht herangezogen werden.

Anders verhält es sich jedoch hinsichtlich vorhandener Regelungsunterschiede bezüglich der Entschädigung anderer Opfergruppen.

Dabei soll im Folgenden vor allem auf die Regelungen des BEG zur Entschädigung von Gesundheitsschäden eingegangen werden, da die Gesundheitsschadensrente mit 90,7 % der bundesweit gezahlten BEG-Renten die bei weitem bedeutsamste Rentenart darstellt:

Für ehemalige NS-Verfolgte, die einen verfolgungsbedingten Schaden an Körper oder Gesundheit mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) i.H.v. mindestens 25 v. H. erlitten haben, bestehen nach den §§ 28 ff BEG i.V.m. der 2. DV-BEG im Wesentlichen Ansprüche auf eine laufende Rente, Kapitalentschädigung und Heilverfahren.

Sowohl das BEG, als auch das BVG sehen die umfassende medizinische Versorgung der Verfolgungsleiden vor. Die im BEG vorgesehene Kapitalentschädigung für den Gesundheitsschäden stellt de facto eine Rentennachzahlung ab Eintritt des schädigenden Ereignisses dar, während im Unterschied dazu in § 6 VwReHaG der Beginn der laufenden BVG-Leistungen ab Inkrafttreten dieses Gesetzes am 01.07.1994 bestimmt ist.

Die Höhe der Gesundheitsschadensrente folgt aus einer individuellen Berechnung des zugrunde zulegenden Hundertsatzes des maßgeblichen vergleichbaren Beamteneinkommens, wobei zunächst eine Einreihung in die vergleichbare Beamtengruppe vorgenommen und sodann die Berücksichtigung der konkreten persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (insbes. Ausmaß der verfolgungsbedingten und der allgemeinen MdE, Einkommen des Berechtigten, Unterhaltsverpflichtungen unter Berücksichtigung von etwaigen Einkünften der Unterhaltsberechtigten) erfolgt. Für diesen gesetzlichen Normalfall der s.g. Hundertsatzrente lassen sich mithin aussagekräftige Vergleiche zur Rentenhöhe nur sehr schwer machen, da es zur Bestimmung der Rentenhöhe der fiktiven Annahme einer Vielzahl konkreter Einzelannahmen bedarf. Wesentlich aussagekräftiger ist daher die Betrachtung der typischen BEG-Gesundheitsschadensrentenfälle:

- Alter ca. 80 Jahre; verfolgungsbedingte MdE (vMDE) i.d.R. entweder 25% oder (sofern

- ein erfolgreicher Verschlimmerungsantrag gestellt wurde meist) 40 oder 50 %
- praktischer Regelfall ist mit 82,2 % ²⁶ statt der errechneten Hundertsatzrente die Zahlung der in § 32 Abs. 2 BEG festgesetzten **Mindestrenten** beträge (Höhe bei einer vMdE von 25, 40 und 50 % = 422, 526 bzw. 628 €)
- durchschnittliche Rentenhöhe **504,40 €**²⁷.

Demgegenüber ergibt sich für SED-Opfer über den Verweis zum BVG beim Vorliegen einer ausgleichspflichtigen MdE von 35% eine Grundrente i.H.v. 161 €; bei einer MdE von 45% beträgt sie **218 €** zzgl. eines Zuschlags von 24 € ab Vollendung 65. Lebensjahres und bei einer MdE von 55% **275 €** plus ggfs. Zuschlag i.H.v. 24 €.

Weiterhin können Schwerstbeschädigte bei außergewöhnlicher Betroffenheit nach § 31 Abs. 5 eine Schwerbeschädigtenzulage i.H.v. 71 bis 442 € erhalten. Darüber hinaus besteht nach § 32 BVG dann, wenn infolge des Gesundheitszustandes, hohen Alters oder aus nicht zu vertretendem sonstigen Grunde eine zumutbare Erwerbstätigkeit nicht, nur in beschränktem Umfang oder nur mit überdurchschnittlichem Kraftaufwand ausgeübt werden kann für Schwerbeschädigte ab einer MdE von 50 v.H. Anspruch auf Zahlung einer – nach Maßgabe des § 33 BVG einkommensabhängigen - Ausgleichsrente i.H.v. 381-621 € bzw. im Beitrittsgebiet 335-546€. Nach Nr. 3 der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschrift gelten diese Voraussetzungen beispielsweise mit Vollendung des 60. Lebensjahres als erfüllt. Die Zahlung einer Ausgleichsrente entfällt, wenn die Arbeitseinkünfte monatlich brutto mehr als 2.143,58 € oder sonstige Einkünfte monatlich mehr als 1286,15 € betragen.

Lässt man die an das Vorliegen bestimmter weiterer Voraussetzungen geknüpften Regelungen für besonders schwer Beeinträchtigte nach §§ 31 Abs. 5 und § 32 BVG für die hier zu vergleichenden typischen Fälle außer Ansatz, so fällt die vom BEG gewährte Gesundheitsschadensrente für NS-Opfer beim Vorliegen vergleichbarer gesundheitlicher Schäden mithin deutlich niedriger aus. Zu beachten ist allerdings, dass eine BEG-Rente für Bezieher von Sozialhilfe nach § 82 Abs. 1 SGB XII nur in Höhe der vergleichbaren Grundrente nach dem BVG anrechnungsfrei bleibt; ein Sozialhilfeempfänger ist mithin hinsichtlich der Höhe der ihm verbleibenden Gesundheitsschadensrente dem SED-Opfer im Ergebnis gleichgestellt. Beim durchschnittlichen BEG-Fall (Mindestrente, vMdE 40-49 % = 516 €) verbleiben also lediglich 161 €.

Will man zur Begründung der Einführung einer laufenden Zusatzrente letztlich auf diese unterschiedlichen Rentenhöhen abstellen, dann ergibt sich unabhängig von der sozialhilferechtlichen Anrechnung der BEG-Rente unter Einbeziehung der zu a) vorgeschlagenen Rentenhöhe von 250 € nahezu ein Gleichstand; 504,40 € durchschnittliche BEG-Rente stehen bei vergleichbaren Gesundheitsschäden (MdE 45%) dann Gesamtrentenleistungen von 468 € (bzw. 492 € ab dem 65. Lebensjahr) gegenüber. Für den Bereich der Sozialhilfeempfänger ist das SED-Opfer jetzt jedoch erheblich im Vorteil: ihm verbleiben die zusätzlichen 250 € nach der vorgesehenen Regelung anrechnungsfrei.

Für den Bereich der praktisch weniger relevanten Fälle einer laufenden Berufsschadensrente (per 31.12.2006 bundesweit 2.867 entsprechend 4,8 % der BEG-Renten) ergeben sich ebenfalls erhebliche Unterschiede:

²⁶ Stand 01.05.2007; Vergleichsbasis: die beim AfW Saarburg verwalteten BEG-Rentenfälle, die ca. 30% der gesamten BEG-Renten darstellen

²⁷ Wie vor

Die Regelung des BEG zum Berufsschaden differenziert zunächst einmal zwischen selbständigen und unselbständigen Berufen, bei letzteren zudem nochmals zwischen Berufstätigkeit im privaten und öffentlichen Dienst. Die folgenden Ausführungen beschränken sich exemplarisch auf die wichtige Fallgruppe der unselbständigen Berufstätigkeit im privaten Dienst gem. §§ 87 bis 98 BEG. Als relevanter Schadenstatbestand gilt nach § 87 Abs. 1 BEG vor allem eine Schädigung durch Entlassung, vorzeitiges Ausscheiden oder Versetzung in eine erheblich geringer entlohnte Beschäftigung. Die Entschädigung besteht neben einer einmaligen Kapitalentschädigung (§§ 91, 92 BEG) im wesentlichen in Form eines Anspruchs auf Einräumung des früheren oder eines gleichwertigen Arbeitsplatzes (§ 89 BEG), einem Anspruch auf bevorzugte Arbeitsvermittlung und alternativ auf der Bewilligung eines (zins- und tilgungspflichtigen) Darlehens zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Ein Rentenwahlrecht (anstatt der Kapitalentschädigung) besteht dagegen nach § 94 BEG nur für den Fall, dass der Verfolgte im Zeitpunkt der Entscheidung das Rentenalter erreicht hat (65. Lebensjahr bzw. bei Frauen das 60. Lebensjahr) oder zu mindestens 50% in Bezug auf den konkret bzw. zuletzt ausgeübten Beruf arbeitsunfähig ist²⁸. Die aktuelle Monatsrente beträgt im Bundesdurchschnitt 566 €²⁹.

Das BerReHaG sieht im Gegensatz dazu im Wesentlichen den Ausgleich von Nachteilen in der Sozialversicherung, ferner unter gewissen Voraussetzungen die Gewährung von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung und die Erstattung von Fortbildungskosten sowie zusätzliche Regelungen für Schüler vor. Eine laufende Zahlung in Form einer Ausgleichsleistung ist geknüpft an eine Verfolgungszeit von mehr als drei Jahren bzw. ihr Andauern bis zum 02.10.1990 sowie das Vorliegen einer besonderen wirtschaftlichen Beeinträchtigung. Die Einkommensgrenzen belaufen sich auf aktuell 690 € für Alleinstehende, 1242 für Verheiratete und weiteren 345 € für jedes im Haushalt lebende Kind zuzüglich der Höhe der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Ausgleichsleistungen betragen 184 € bzw. beim Bezug von Sozialversicherungsrente 123 €. Werden die Freibeträge um einen Betrag überschritten, der geringer ist als der einschlägige Betrag der Ausgleichsleistung, werden Ausgleichsleistungen in Höhe des Differenzbetrages gewährt.

Im Ergebnis besteht die Entschädigung des BEG im wesentlichen in einer Kapitalentschädigung; die Wahlmöglichkeit einer Berufsschadensrente besteht nur beim Erreichen des Rentenalters oder Vorliegen einer Berufsunfähigkeit im Zeitpunkt der Entscheidung. Demgegenüber sieht das BerReHaG Entschädigungszahlungen regelmäßig nur vor für eine Verfolgungsdauer von mehr als drei Jahren und beim Vorliegen einer besonderen Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Lage, dann jedoch in Form einer laufenden Ausgleichszahlung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Regelungssysteme insgesamt derart große strukturelle Unterschiede aufweisen, dass das konkrete Vergleichsergebnis von einer Vielzahl individueller Faktoren der potentiellen Antragsteller abhängig ist. Gerade im Bereich der Entschädigung für erlittenen Gesundheitsschaden gehen aber die Regelungen des BEG deutlich über die vom StrReHaG und VwReHaG hinaus, es sei denn, die Voraussetzungen zum Bezug einer zusätzlichen Ausgleichsrente nach § 32 BVG liegen vor. Für den durchschnittlichen Fall einer BEG-Gesundheitsschadensrente bewegt sich die Differenz in einer Größenordnung, wie sie der Entwurf zu a) als monatliche Zahlung vorsieht. Die weitergehenden Vorlagen zu b) bis d) sind mit Hinweis auf Unterschiede zur Regelung des

²⁸ Vgl. Brunn/Hebenstreit, Bundesentschädigungsgesetz, 1965, RN zu § 94 BEG

²⁹ Stand: 31.12.2006

BEG jedoch nicht zu begründen.

Ob der Gesetzgeber die aufgezeigten Unterschiede zum Anlass einer ergänzenden Regelung nimmt oder es im Hinblick auf den Anwendungsbereich des BVG auf andere Opfergruppen bei den bestehenden Regelungen belässt, liegt in seinem Ermessen; zwingende verfassungsrechtlich gebotene Vorgaben sind nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die Konstruktion einer solchen Regelung. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Bezug einer laufenden Entschädigungsrente auch für NS-Verfolgte die Ausnahme von der Regel ist. Die weitaus meisten NS-Opfer haben an Entschädigungsleistungen lediglich einmalige Kapitalentschädigungen, vornehmlich für erlittenen Freiheits- und in vielen Fällen auch Ausbildungsschaden erhalten. Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Art. 2-Fonds als Auffangtatbestand heute in nahezu gleichem Ausmaß wie das BEG die Grundlage für laufende Entschädigungsleistungen an NS-Opfer darstellt, erscheint es daher sachlich geboten, ebenso wie dort vorgesehen, die Gewährung einer Opferrente sowohl vom Vorliegen eines besonders schweren Haftschicksals als auch einer wirtschaftlichen Bedürftigkeit abhängig zu machen.

4) Ergänzende Anmerkungen:

a) In § 17a Abs. 4 der im Entwurf zu a) vorgesehenen Regelung ist die Bewilligung der laufenden Zahlung jeweils nur für einen Zeitraum von sechs Monaten vorgesehen. Folglich werden für die Berechtigten halbjährliche Folgeanträge und entsprechend halbjährliche Antragsbearbeitung und Verbescheidung erforderlich. Dies bedeutet sowohl für die Berechtigten als auch die zuständigen Behörden einen erheblichen - und vermeidbaren - Verwaltungsaufwand. Der Vorlage lässt sich eine genaue Begründung hierfür nicht entnehmen. Die offenbar erstrebte zeitnahe Einreichung der Belege zur Überprüfung der maßgeblichen Einkommensvoraussetzungen erfolgt bei Gewährung von einkommensabhängigen Leistungen in anderen Rechtsbereichen im allgemeinen jährlich und wird bei zeitlich unbefristeter Bewilligung durch eine sofortige Anzeigeverpflichtung beim Eintritt wesentlicher Änderungen mit dem Vorbehalt des Widerrufs und der Rückforderung bei verspäteter Anzeige sowie dem Vorbehalt der Zahlungseinstellung bei nicht fristgerechter Einreichung der Unterlagen hinreichend gesichert.

b) Im Unterschied zu vergleichbaren Regelungen (insbesondere auch bei einkommensabhängigen Entschädigungsleistungen für NS-Opfer) wird das Einkommen des im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten oder Partners gemäß § 17 Abs.2 S. 1 des Entwurfs zu a) bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens nicht berücksichtigt; gleichwohl wird die Einkommensgrenze für diese Fälle angehoben. Dies erscheint nicht sachgerecht. Der hierzu gegebene Hinweis auf zu unterstellende Unterhaltsverpflichtungen gegenüber dem Partner vermag nicht zu überzeugen; sachliche Gründe sind auch ansonsten nicht erkennbar.

III. Einführung von Beweiserleichterungen:

1) Die Konzeptionen:

Der Antrag zu d) sieht unter Ziff. 6 die Einführung einer gesetzlichen Vermutung analog der Regelung in § 31 Abs. 1 BEG vor für Fälle, in denen der Verfolgte länger als ein Jahr zu Unrecht inhaftiert war und die Erwerbsfähigkeit um 25% oder mehr gemindert ist.

Der Entwurf zu b) sieht die Einführung einer nicht an besondere Voraussetzungen geknüpften Vermutung zugunsten der Antragsteller in § 21 Abs. 5 StrReHaG, § 3 Abs. 1 VwReHaG und § 4 Abs. 5 HHG bei der Anerkennung eines Gesundheitsschadens vor, dass die gesundheitliche Schädigung Folge der Freiheitsentziehung, der Maßnahme bzw. des Gewahrsams ist.

2) Stellungnahme:

a) Ausgangssituation:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass für den Bereich der Entschädigung von Gesundheitsschäden für SED-Opfer entsprechend § 1 Abs. 3 BVG bereits eine Beweiserleichterung für den Fall einer Ungewissheit in der medizinischen Wissenschaft besteht³⁰. Wenn die Wahrscheinlichkeit nur deshalb nicht gegeben ist, weil über die Ursache des festgestellten Leidens in der medizinischen Wissenschaft Ungewissheit besteht, kann mit Zustimmung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung die Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung anerkannt werden; die Zustimmung kann allgemein erteilt werden.

b) Beweiserleichterungen im BEG:

Hier gilt zunächst die allgemeine Beweislastermäßigung des § 176 Abs. 2 BEG, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die anspruchsbegründenden Tatsachen unter Würdigung der gesamten Umstände zugunsten des Antragstellers als festgestellt erachtet werden können. Dem korrespondiert für den Bereich des Bundesversorgungsgesetzes § 15 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung³¹ (VfG-KOV).

Für den Bereich der Anerkennung von Gesundheitsschäden begründet § 28 Abs. 2 i.V.m. § 15 Abs. 2 BEG die Vermutung der Kausalität des Verfolgungsgeschehens beim Auftreten der Erkrankung während oder bis spätestens 8 Monate nach Ende der Verfolgung. Eine vergleichbare Regelung findet sich weder in den Rehabilitierungsgesetzen, noch im BVG.

Nach § 31 Abs. 2 BEG wird beim Vorliegen einer Konzentrationslagerhaft von mindestens einem Jahr sowie einer bestehenden Erwerbsminderung von mindestens 25 v.H. vermutet, dass die verfolgungsbedingte Erwerbsminderung mindestens 25 v.H. beträgt. Die Vermutung ist widerlegbar; daraus ergibt sich also nicht etwa die Entbehrlichkeit medizinischer Begutachtungen, vielmehr war sowohl das Vorliegen einer MdE von mindestens 25 v.H. zu prüfen, als auch die Frage, ob im konkreten Fall die gesetzliche Vermutung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit widerlegt werden konnte.

Auch insoweit finden sich keine vergleichbaren Regelungen für den Bereich der Entschädigung von SED-Opfern.

³⁰ §21 V2 StrRehaG, §3 V2 VwRehaG und §4 V2 HHG

³¹ BGBl. I 1955, S. 202

c) Bewertung:

Die Regelung des §§ 28 Abs. 2 i.V.m. 15 Abs. 2 BEG besitzt im Hinblick auf ihren beschränkten Anwendungsbereich und die Tatsache, dass gerade der Nachweis notwendiger zeitnah aufgetretener Brückensymptome für die Anerkennung der Kausalität häufig nicht zu erbringen ist, wohl keine große praktische Relevanz. Etwas anderes lässt sich auch den abgegebenen Begründungen nicht entnehmen.

Bei der geforderten analogen Anwendung des § 31 Abs. 2 BEG oder einer noch weitergehenden allgemeinen Beweislastumkehr für die Kausalität von Gesundheitsschäden dagegen kann von einer erheblichen Auswirkung ausgegangen werden.

Dabei sei zunächst einmal darauf hingewiesen, dass der volle Nachweis der anspruchsbegründenden Tatsachen nach allgemeinen Regeln stets dem Antragsteller obliegt. Den besonderen Beweisschwierigkeiten ist vorliegend bereits dadurch Rechnung getragen, dass bereits die überwiegende Wahrscheinlichkeit zum Nachweis verfolgungsbedingter Gesundheitsschäden ausreicht³².

Entscheidend aber ist, dass es sich bei § 31 Abs. 2 BEG um eine Ausnahmeregelung handelt, die 1965 durch das BEG-Schlussgesetz eingeführt wurde und nur für den ganz eng begrenzten Bereich einer einjährigen Konzentrationslagerhaft Anwendung findet. Die hierunter fallenden Lager sind in der 6. DV-BEG enumerativ aufgelistet; für die Abgrenzung wurde entscheidend auf die Organisationsform des Lagers abgestellt. Keine Konzentrationslagerhaft in diesem Sinne ist daher Ghettohaft, Strafhaft, Aufenthalt in einem der Justiz unterstehenden Arbeitslager sowie illegales Leben, ungeachtet der konkreten Lebensverhältnisse in dem Lager. Angesichts des Ausnahmecharakters war auch eine analoge Anwendung ausgeschlossen.

Dieser Ausnahmecharakter spiegelt sich auch in den Rentenstatistiken wider: nur etwa 3 % der laufenden Gesundheitsschadensrenten beruhen auf der Vermutung des § 31 Abs. 2 BEG.

Die Anwendung dieser sehr weitreichenden Beweislastsumkehr auf einschlägige Haftstätten für SED-Opfer ist mit diesem Ausnahmecharakter nicht zu vereinbaren. Dies gilt mithin erst recht für die noch weiterreichenden Regelungen im Entwurf zu b).

³² Vgl. §§ 21 Abs. 5 S. 1 StrReHaG und § 3 Abs. 5 S. 1 VwReHaG