

Ulrike Guckes, Ass. iur.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

Betrifft: Einführung des § 17 a StrRehaG (Besondere Zuwendung für Haftopfer) und die entsprechende Begründung

Zusammenfassung

Die Einführung einer monatlich wiederkehrenden finanziellen Leistung an Opfer politischer Verfolgung in der DDR ist zu begrüßen. Die geplante Voraussetzung einer besonderen wirtschaftlichen Beeinträchtigung verhindert allerdings ihren Entschädigungscharakter und gibt ihr stattdessen den Charakter einer besonderen sozialen Hilfeleistung. Die pauschale Aussage, dass auch die anderen Opfergruppen (resp. die Opfer des Nationalsozialismus) nur unter den Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Bedürftigkeit monatlich wiederkehrende Leistungen erhalten (vgl. S. 2 der Begründung des Entwurfs), lässt sich meines Erachtens so nicht treffen. Das Entschädigungsrecht für die NS-Opfer ist sehr vielgestaltig und sieht Leistungen in verschiedenster Form und unter unterschiedlichsten Voraussetzungen vor. Das Ergebnis einer solchen Gegenüberstellung hängt daher sehr von der jeweils herangezogenen Bestimmung ab. Es wäre meines Erachtens sinnvoller, die besondere Zuwendung an den Lücken der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze auszurichten, so wie auch die zu Grunde gelegten Regelungen der NS-Opferentschädigung erlassen wurden, um Lücken im BEG zu schließen.

Erläuterung

Die Entschädigung der NS-Opfer und der SED-Opfer steht seit jeher in einem politischen Spannungsverhältnis. Trotz des Wissens um den spezifischen Charakter beider Verfolgungssysteme, der einer Gleichbehandlung der Betroffenen eigentlich per se entgegen steht, werden die einzelnen Leistungen immer wieder zueinander in Beziehung gesetzt. Es findet sich kaum eine Debatte zur Entschädigung der SED-Opfer, in der nicht auf die Regelungen zugunsten der NS-Opfer verwiesen wird. Auch im aktuellen Gesetzentwurf wird die Ausgestaltung des neuen § 17a mit der Orientierung „an vergleichbaren Regelungen für andere Op-

fergruppen“ (Seite 2 der Begründung) begründet, wobei ich davon ausgehe, dass hiermit ebenfalls die Opfer des Nationalsozialismus gemeint sind. Dazu ist auszuführen:

1. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Dem Gesetzgeber steht im gesamten Wiedergutmachungsrecht grundsätzlich ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu. Er kann sich bei der Ausgestaltung neuer Regelungen an vergleichbaren Regelungen aus anderen Rechtsgebieten orientieren, er muss es aber nicht.

Sowohl die Verbrechen des Nationalsozialismus als auch das politische Unrecht in der DDR erfolgten zu einer Zeit bzw. auf einem Gebiet, in der bzw. wo das Grundgesetz noch nicht galt. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgeführt, dass sich „eine Pflicht der Bundesrepublik Deutschland zur Wiedergutmachung von Unrecht einer nicht an das Grundgesetz gebundenen Staatsgewalt [...] nicht aus den einzelnen Grundrechten herleiten“ lässt, und dass dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung des Wiedergutmachungsrechts zusteht.¹ Es besteht daher allein die Pflicht, überhaupt im Bereich der Wiedergutmachung tätig zu werden, begründet nach herrschender Auffassung durch das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip. Art und Höhe der Wiedergutmachung lassen sich hieraus aber nicht ableiten.

Nur der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt diesen weiten Gestaltungsspielraum. Denn, so das BVerfG, auch bei der Wiedergutmachung früheren, von einer anderen Staatsgewalt zu verantwortenden Unrechts, ist der Gesetzgeber an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden.² Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Entschädigung der NS-Opfer und der SED-Opfer um unterschiedliche Rechtsgebiete handelt, die ihre Prägung in unterschiedlichen Zeiten erfahren haben. Die Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus erfolgte vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren und wurde maßgeblich von den westlichen Alliierten mitgestaltet. Die Entschädigung der SED-Opfer in ihrer heutigen Form hingegen entstand erst zu Beginn der neunziger Jahre, also gut vierzig Jahre nach den ersten Regelungen für die NS-Opfer.

Dieser zeitliche Abstand schließt eine verfassungsrechtliche Vergleichbarkeit der beiden Gruppen von vornherein aus. Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Gesetzgebung stets der jeweiligen Gegenwart Rechnung trägt. Im Rahmen vermögensrechtlicher Entscheidungen hat es für eine Gegenüberstellung von Normen aus der Nach-

¹ Nach 1990: BVerfGE 102, S. 254, 297, BVerfGE 84, S. 90, 125; vor 1990: BVerfGE 41, S. 126, 150, BVerfGE 13, S. 39, 43.

kriegszeit und aus den Jahren nach 1990 ausgeführt, dass die „Vorschriften zur Bereinigung eines Staatsbankrotts - ähnlich wie die Regelungen über die Wiedergutmachungs- und Entschädigungsleistungen nach erlittenem Unrecht - an die jeweils aktuell zugrundeliegenden Umstände gebunden [sind]. Diese sind bei einem Beitritt zu einem finanzwirtschaftlich starken Staat im Jahr 1990 andere als in der Nachkriegslage des Jahres 1949.“³

Die Gesetzgebung ist also stets nur in ihrem zeithistorischen Kontext vergleichbar, eine Vergleichbarkeit im Sinne des Art. 3 GG bei diachroner Gesetzgebung damit nahezu ausgeschlossen. Alles andere würde den Handlungsspielraum des Gesetzgebers unzumutbar beschränken. Er wäre auf unabsehbare Zeit an eine Entscheidung gebunden, auch wenn sich inzwischen die gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert hätten. Eine solche ‚Selbstbindung des Gesetzgebers‘ würde das politische Leben in nicht hinnehmbaren Ausmaß lähmen.⁴

Art. 3 I GG verlangt also keine Gleichbehandlung beider Opfergruppen in ihrer Entschädigung; andere verfassungsrechtliche Vorgaben existieren nicht. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, wie er die jeweilige Entschädigung ausgestaltet.

2. Die Vielfalt an Entschädigungsregelungen zugunsten der Opfer des Nationalsozialismus

Werden jedoch vergleichbare Regelungen für die NS-Opfer als Begründung für den aktuellen Gesetzentwurf herangezogen, ist zu berücksichtigen, dass es nicht nur ein Entschädigungsrecht für die NS-Opfer gibt. Es existiert eine Vielzahl an Bestimmungen nebeneinander, die es nicht leicht machen, ein einheitliches Bild der vorgesehenen Leistungen zu zeichnen.

Naturgemäß erfolgte der Großteil der Entschädigung in der Nachkriegszeit, vor allem die dort entstandenen und bis heute fortentwickelten Regelungen können daher zeigen, in welchem Ausmaß der Gesetzgeber die Entschädigung der NS-Opfer ausgestaltet hat. Als Hauptgesetz zur Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus ist das BEG zu nennen, das die Entschädigung je nach verletztem Rechtsgut Leben, Freiheit, Gesundheit und berufliches Fortkommen regelt.

Die offenbar dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Vereinbarung des Bundesfinanzministeriums mit der JCC von 1992 dient ebenso wie zahlreiche weitere Richtlinien der Bundesregierung und diverse Länderregelungen vor allem dazu, die durch den engen Anwendungsbe-

² BVerfGE 84, S. 90, 129; BVerfGE 102, S. 254, 299.

³ BVerfGE 95, S. 250, 265.

⁴ Vgl. schon BVerfGE 27, S. 253, 289.

reich des BEG entstandenen Probleme auszugleichen und seine Lücken zu schließen. Dazu gewähren sie Entschädigung durch Einmalzahlungen, aber auch durch laufende Beihilfen. Einige Regelungen machen die Gewährung der monatlichen Beihilfe von einem bestimmten Freibetrag abhängig, den das Nettoeinkommen des Verfolgten nicht übersteigen darf,⁵ andere Ländergesetze hingegen beinhalten keine solche Beschränkungen, wie z.B. das Berliner „Gesetz über die Anerkennung und Versorgung der politisch, rassistisch oder religiös Verfolgten des Nationalsozialismus“ aus dem Jahr 1956, neu gefasst 1991.⁶ Auf Grund des jeweiligen spezifischen Charakters dieser Sonderbestimmungen und ihres stets sowohl in persönlicher als auch in territorialer Hinsicht begrenzten Anwendungsbereiches ermöglichen sie meines Erachtens isoliert betrachtet keine abschließende Aussage über die Entschädigung der NS-Opfer.

Generell können in Rechtsbereichen, in denen sich komplexe Normengefüge finden, wie z.B. im Sozialrecht, Begünstigungen oder Benachteiligungen bestimmter Personengruppen nicht mit dem Vergleich einzelner Bestimmungen belegt werden. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass „aus verfassungsrechtlicher Sicht vielmehr eine Gesamtbetrachtung der beiden Regelungssysteme mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen“ vorzunehmen ist.⁷ Denn für die Ermittlung von Vor- und Nachteilen einer Regelung ist auch das Zusammenspiel der gesetzlichen Bestimmungen innerhalb des jeweiligen Normenkomplexes von entscheidender Bedeutung. Daher können nicht einfach einzelne Bestimmungen herausgegriffen werden, sondern muss eine Gesamtbetrachtung der großen Regelungskomplexe, hier: Entschädigung der NS-Opfer und Entschädigung der SED-Opfer, vorgenommen werden.

3. Die unterschiedlichen Rechtsbereiche

Schaut man sich den Regelungsbereich des BEG an, so ist eine deutliche Diskrepanz zu den SED-Unrechtsbereinigungsgesetzen festzustellen. Die Entschädigungen für verfolgungsbedingte Gesundheitsschäden, für Eingriffe in den Beruf und die Versorgung der Hinterbliebenen übersteigen häufig die Leistungen, die die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze bzw. das Bundesversorgungsgesetz in den vergleichbaren Konstellationen vorsieht.

Das BEG ähnelt in vielen Bereichen einer schadensersatzrechtlichen Haftung, die aus der Übernahme der Verantwortung für die Verbrechen der Nationalsozialisten resultiert. Die

⁵ So z.B. die Vereinbarung des BMF mit der JCC aus dem Jahr 1992 oder die „Richtlinien der Landesregierung für den Härtefonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Unterstützung von Opfern des Nationalsozialismus aus Billigkeitsgründen“ vom 8.05.2001, MBl. NRW 2001, S. 1019.

⁶ GVBl. Berlin 1991, S. 38.

SED-Unrechtsbereinigungsgesetze hingegen verfolgen vor allem versorgungsrechtliche Ziele, und knüpfen seit jeher an aktuelle Bedarfssituationen an. Damit verringert sich allerdings der Entschädigungscharakter, denn eine Entschädigung dient primär der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands (Naturalrestitution), bzw. wenn das nicht möglich ist, wie es bei Personenschäden meistens der Fall sein wird, dem Ersatz des erlittenen Verlusts. Der erlittene Schaden bestimmt also eigentlich die Entschädigung, die aktuelle Lebenssituation ist hierfür zweitrangig. Das für die NS-Opfer geltende BEG ist diesem Prinzip in vielen Bereichen, wenn auch nicht in allen, gefolgt; die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze als Teil des Sozialen Entschädigungsrechts verfolgen es weniger. Dem für die NS-Opfer geltenden BEG kommt also eine Sonderrolle im deutschen Entschädigungsrecht zu, die keine Entsprechung in einem anderen Bereich findet.

Aus diesem Grund kann aber auch eine Orientierung an der Entschädigung der NS-Opfer nicht wirklich gelingen. Die beiden Materien SED-Opferentschädigung und NS-Opferentschädigung haben sich im Laufe der jahrzehntelangen Gesetzgebung so unterschiedlich entwickelt, dass eine Annäherung wohl kaum noch möglich sein wird. Künftige Gesetzesvorhaben sollten sich daher an dem jeweiligen bestehenden System orientieren und die dort enthaltenen Lücken ausgleichen. Ausschlaggebend sollten die bestehenden Schwächen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze sein (seien es unberücksichtigte Opfergruppen, die Schwierigkeit der Anerkennung der haftbedingte Gesundheitsschäden oder die schlechte Absicherung im Alter), nicht isolierte Sonderbestimmungen aus anderen Rechtsgebieten. Dies würde zudem tatsächlich dem System der NS-Opferentschädigung entsprechen, in welchem die neueren Regelungen ebenfalls stets in Anbetracht der bestehenden Lücken in der bisherigen Entschädigung verabschiedet wurden.

⁷ BVerfGE 97, S. 114, 115.