

Guntram Hahne
Oberstaatsanwalt
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

Stellungnahme zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR (BT-Drucksache 19/10817) zur Vorbereitung der Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. September 2019

Die Stellungnahme verhält sich ausschließlich zu Änderungen des StrRehaG, da der Verfasser allein in diesem Gebiet tätig ist.

A.

Zu begrüßen ist die in § 7 Abs. 3 StrRehaG-E vorgesehene Entfristung des Gesetzes, welche eine zeitlich unbegrenzte Stellung von Rehabilitierungsanträgen ermöglicht. Die Praxis hat gezeigt, dass auch weiterhin berechtigte Anträge gestellt werden, deren Ablehnung als verspätet als sachlich nicht gerechtfertigt erscheinen würde. Zudem könnte der Wegfall einer periodisch erforderlich werdenden Wiederbeschäftigung mit dem StrRehaG zur Folge haben, dass es zukünftig nicht mehr turnusmäßig zu noch weiteren systemwidrigen Gesetzesänderungen kommt.

B.

Der Regelungsgehalt der §§ 10 Abs. 3, 18 Abs. 4 StrRehaG-E kann nur vor dem Hintergrund des zeitlich vorausgehend unterbreiteten Gesetzesentwurfes des Bundesrates (BR-Drs. 642/17) sinnvoll gewürdigt werden. Im Zuge dessen ist es zunächst auch erforderlich, sich noch einmal die Motive vor Augen zu führen, die maßgeblich für die Bundesratsinitiative gewesen sind.

- 1) Vorrangiges Ziel des Bundesratsvorschlages ist die Korrektur der als unbillig empfundenen, aber gleichwohl nach derzeit geltender Gesetzeslage konsequenten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Der BGH hat mit Beschluss vom 25. März 2015 über eine Divergenzvorlage des Thüringer Oberlandesgerichts entschieden und sich der Rechtsauffassung des Kammergerichts angeschlossen. Danach dient die Anordnung der Unterbringung eines Betroffenen in einem Kinderheim nach derzeit herrschender Rechtsprechung „nicht allein deshalb der politischen Verfolgung i. S. v. § 2 Abs. 1 Satz 2 StrRehaG, weil sie aus Anlass des Umstandes erfolgte, dass die Eltern

des Betroffenen infolge ihrer Inhaftierung als Opfer politischer Verfolgung an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert waren“. Während der Bundesgerichtshof eine nur mittelbare, reflexartige Beeinträchtigung der Betroffenen als nicht genügend für eine eigene Anspruchsberechtigung im Rahmen des StrRehaG erachtet, soll durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Neuregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 StrRehaG (Entwurf des Bundesrats) rechtlich vorgegeben werden, dass künftig bereits der bloße – auch von Bundesgerichtshof konzedierte - Kausalzusammenhang zwischen der Haft der Eltern und der Heimunterbringung ausreichend für einen genuine Rehabilitierungsanspruch des Untergebrachten ist. Eines seitens des Gerichts zusätzlich für erforderlich gehaltenen Nachweises einer (darüber hinausgehenden) eigenen unmittelbaren politischen Verfolgung soll es fürderhin nicht mehr bedürfen. Soweit nunmehr allein die – auch in der Vergangenheit regelmäßig nachweisbarere - Kausalität zwischen der Strafverfolgung der Eltern einerseits und der daraus resultierenden Unterbringung der Antragsteller andererseits –zur Bejahung eines Rehabilitierungsanspruches genügen soll, handelt es sich jedoch nicht um eine Beweiserleichterung, sondern lediglich um eine die BGH-Rechtsprechung berücksichtigende revidierende Neuregelung einer Rechtsfrage. Vormalig für erforderlich gehaltene Beweisführungen sollen zukünftig vollständig entbehrlich sein, weil die nachzuweisenden Tatsachen nicht mehr als anspruchserheblich anzusehen sein sollen. Insoweit erscheinen die Ausführungen in den Materialien der BR-Drs. 642/17 in Bezug auf die Überwindung von Beweisschwierigkeiten zwar wiederholt irreführend. Zur Erreichung der angestrebten gesetzlichen Anspruchsausweitung auf die aus Sicht des Bundesgerichtshofs nur mittelbar verfolgten Heimkinder erscheint der Regelungsgehalt des § 2 Abs. 1 Satz 3 StrRehaG (Entwurf des Bundesrats) gleichwohl geeignet und rechtstechnisch gut gelungen. Durch die Implementierung einer „widerlegbaren gesetzlichen Vermutung“ wird sichergestellt, dass Untergebrachte, deren Eltern rechtsstaatswidrig inhaftiert wurden, regelmäßig als unmittelbar selbst politisch verfolgt und daher als originär anspruchsberechtigt i. S. d. StrRehaG anzusehen sind. Gleichzeitig wird für atypische Einzelfälle aber auch der „Gegenbeweis“ offen gehalten, dass die rechtstaatswidrige Verfolgung der Eltern ausnahmsweise nicht kausal für die Heimunterbringung war (wie z. B. im Fall einer strafrechtlichen Verfolgung der Eltern eines bereits seit mehreren Jahren aus fürsorgerischen Gründen untergebrachten Kindes wegen versuchter Republikflucht).

- 2) § 10 Abs. 3 StrRehaG-E des Regierungsentwurfs enthält demgegenüber – in Abwendung von der bisherigen Rechtslage – neue Regeln zur Beweislast, die nicht nur für die in Heimunterbringung befindlichen Kinder politisch verfolgter Eltern sondern für sämtliche Fälle der Heimunterbringung gelten sollen. Zunächst ist nicht nachvollziehbar, warum nur die ursprünglich vom StrRehaG überhaupt nicht erfassten, in Heimen untergebrachten Personen in den Genuss von Beweiserleichterungen kommen sollten, nicht aber zugleich auch die originär fokussierten, strafrechtlich zu Unrecht Verfolgten. Zudem vermag auch die Abkehr von der seit der Einführung des Gesetzes gültigen Beweislastverteilung, wonach das Fehlen von Beweismitteln zu Lasten des Antragstellers geht, nicht zu überzeugen. Es entspricht hergebrachter rechtstaatlicher Tradition, dass ein Anspruch nur dann zuzusprechen ist, wenn seine rechtlichen Voraussetzungen festgestellt wurden. Zweifel gehen regelmäßig zu Lasten des Anspruchstellers. Hieran vermag auch § 10 Abs. 3 StrRehaG-E letztlich nichts zu ändern. Denn im Rahmen eines strafrechtlichen Rehabilitierungsverfahrens, in dessen Verlauf eine behördliche oder gerichtliche Entscheidung für rechtsstaatswidrig erklärt und aufgehoben werden soll, wäre eine Beweislastumkehr dahingehend, dass Zweifel zugunsten des Antragstellers gehen würden, auch wenn eine politische Verfolgung nicht nachweisbar ist, schlechthin nicht nachvollziehbar. Vielmehr wäre es stattdessen geboten, die politische Verfolgung als Anspruchsvoraussetzung der Rehabilitierung zu streichen. Der etwas euphemistisch als „Beweiserleichterung“ bezeichnete Regelungsgehalt von § 10 Abs. 3 StrRehaG-E besagt vielmehr, dass das Gericht, auch wenn das Tatbestandsmerkmal der politischen Verfolgung nach Herbeischaffung aller verfügbaren Beweismittel nicht bewiesen werden konnte, gleichwohl zu seinen Gunsten die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals als gegeben ansehen kann. Auf welcher Grundlage aber sollte das Gericht eine solche Entscheidung „unter Würdigung aller Umstände“ treffen können? Die vorhandenen Beweismittel sind zur Bejahung der politischen Verfolgung entweder ausreichend - oder eben nicht. Wenn die politische Verfolgung trotz fehlender Beweismittel gerichtlich festgestellt werden kann, grenzt dies an Willkür. Den an der Revidierung ihrerseits willkürlicher gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen in der DDR beteiligten Strafverfolgungsbehörden und Gerichten dürfte das Beantragen bzw. Fällen solcher Entscheidungen kaum zumutbar sein.

Nur noch hilfsweise soll ausgeführt werden, dass zudem mit der Stellung einer uferlosen Zahl unberechtigter Zweitanträge zu rechnen wäre. Unberechtigt wären die An-

träge aus den bereits zuvor ausgeführten Gründen. Denn die Rehabilitierung der in Heimunterbringung befindlichen Kinder politisch verfolgter Eltern scheiterte regelmäßig nicht an der fehlenden tatsächlichen Beweisbarkeit einer eigenen politischen Verfolgung, sondern aufgrund des Fehlens einer - aus Sicht des Bundesgerichtshofs erforderlichen – tatsächlichen unmittelbaren eigenen politischen Verfolgung. Zur Revidierung der BGH-Rechtsprechung erscheint eine Beweislastumkehr deswegen – anders als die Regelung § 2 Abs. 1 Satz 3 StrRehaG (Entwurf des Bundesrats) - nicht zielführend.

Auch für andere Fälle der Heimunterbringung würde § 10 Abs. 3 Satz 1 StrRehaG-E keine erkennbare Verbesserung für die Rechtslage der Untergebrachten bringen. Denn eine Rehabilitierung scheitert regelmäßig daran, dass die Kinder und Jugendlichen selbst überhaupt nicht politisch verfolgt bzw. aus bloßer Willkür untergebracht wurden. Vielmehr lagen den Einweisungen ganz überwiegend fürsorgerische Motive der Jugendbehörden zugrunde. Dies ist gerade in denjenigen Fällen belegbar, in denen noch Beweismittel zur Verfügung stehen. Die derzeit ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten kreisen dementsprechend im Wesentlichen nur noch um die Frage, ob das Heimregime der DDR, welches sowohl durch den damaligen Zeitgeist als auch durch eine besondere politische Ideologie geprägt war, aus heutiger Sicht als nicht mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung vereinbares Systemunrecht anzusehen ist. Diese Fragestellung ist jedoch nicht primär juristischer, sondern historischer, soziologischer, pädagogischer und politischer Natur und es obliegt nicht den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten, sie anhand der Entscheidung von Einzelfällen allgemeinverbindlich zu beantworten.

- 3) Vielmehr ist eine ureigene Aufgabe des Gesetzgebers, normsetzend festzulegen, ob er bestimmte oder gar alle Fallkonstellationen der Heimunterbringung für entschädigungsbedürftig hält. Bedauerlicherweise entzieht sich der Regierungsentwurf dieser Verantwortung vollständig. Durch die Regelung des § 10 Abs. 3 StrRehaG-E soll die Verantwortung in rechtstaatlich bedenklicher Weise allein auf die Gerichte verlagert werden. Tatsächlich vereitelt aber nicht das Fehlen von Beweisunterlagen positive Rehabilitierungsentscheidungen, sondern die fehlende Schaffung entsprechender klarer Rechtsansprüche. Gerade in Bezug auf ganz überwiegende Anzahl der Heimkinder, deren Angehörige im Zeitraum der Heimunterbringung keiner politischen Verfolgung ausgesetzt waren, wäre es um ein vielfaches hilfreicher, wenn der Gesetzge-

ber prüfen würde, ob bereits die Unterbringung in bestimmten Unterbringungseinrichtungen wie z. B. Spezialheimen zur Begründung von Entschädigungsansprüchen führen soll. In diesem Fall wäre allerdings zu überlegen, ob eine Entschädigung für einen in der ehemaligen DDR angeordneten Heimaufenthalt systematisch überhaupt noch der strafrechtlichen Rehabilitierung unterfällt.

- 4) Der Bundesratsentwurf erscheint nicht nur aus den zuvor ausgeführten Gründen eindeutig vorzugswürdig. Vielmehr vermag auch die vorgeschlagene Neuregelung des § 18 Abs. 4 StrRehaG-E nicht zu überzeugen. Zwar sind die Anspruchsvoraussetzungen klar und eindeutig formuliert. Der Regelungsinhalt führt indes im Zusammenspiel mit der angeblich aus § 10 Abs. 3 StrRehaG-E resultierenden Beweiserleichterung zu einer nicht begründbaren Benachteiligung derjenigen Antragsteller, deren Rehabilitierungsantrag bereits in der Vergangenheit rechtskräftig abgelehnt wurde. Diese sollen nunmehr zwar einen – dogmatisch zu Recht von einer besonderen wirtschaftlichen Beeinträchtigung abhängigen – Anspruch auf Unterstützungsleistungen erhalten. Würde ihnen hingegen, so wie in dem Entwurf des Bundesrates vorgesehen – gegebenenfalls auch unter Durchbrechung bereits eingetretener Rechtskraft - ein eigenständiger Rehabilitierungsanspruch eingeräumt, so stünde ihnen – unabhängig von ihrer aktuellen wirtschaftlichen Lage - ein zusätzlicher Anspruch auf Kapitalentschädigung für die Dauer des Heimaufenthaltes zu, dessen Höhe regelmäßig nicht unerheblich sein dürfte. Zudem wären sie im Bedarfsfall dauerhaft rentenberechtigt i. S. v. § 17a StrRehaG (300,00 € monatlich) und würden nicht auf eine Kapitalentschädigung verwiesen, die auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt ist und mit Zeitablauf abgeschmolzen wird. Der Regierungsentwurf bleibt daher für eine Vielzahl von Betroffenen deutlich spürbar hinter dem Bundesratsvorschlag zurück. Zudem erscheint es auch nicht sachgerecht, erst im Jahr 2019 Beweiserleichterungen für Neuanträge zu schaffen, welche all den Betroffenen, die unter dem Eindruck der vormaligen zeitlichen Befristung des Gesetzes bereits frühzeitig ihre Anträge gestellt haben, posthum nicht mehr zugutekommen sollen. Schließlich müssten mittelbar politisch Verfolgte, die bislang noch keinen Rehabilitierungsantrag gestellt haben, zukünftig erst ein eigenes zeitintensives Rehabilitierungsverfahren durchlaufen, bevor sie nach rechtskräftiger Ablehnung gegebenenfalls Entschädigungsleistungen erhalten könnten. Dies stellt, da die Regelung des § 10 Abs. 3 StrRehaG-E – wie bereits zuvor dargelegt – nicht zu einer Erhöhung der Erfolgsaussichten des Rehabilitierungsantrags führen würde, nicht nur eine vermeidbare Ressourcenverschwendung

für alle Verfahrensbeteiligten dar. Bedürftige Anspruchsberechtigte werden auch erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung Unterstützungsleistungen erhalten können.

C.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es dem Gesetzgeber zwar vollkommen freisteht, ob er „mittelbar verfolgte“ Heimkinder selbständig rehabilitieren und ihnen Leistungen nach §§ 17, 17a StrRehaG oder nur Unterstützungsleistungen im Bedarfsfall nach Maßgabe von § 18 StrRehaG zukommen lassen will. Entgegen anderslautenden wiederholten Behauptungen geht der Regierungsentwurf inhaltlich aber nicht über denjenigen des Bundesrates hinaus, sondern bleibt aus Sicht der Betroffenen ganz erheblich hinter diesem zurück.

Weitere umsetzbare Regelungen zur Verbesserung der Situation von Heimkindern enthält der Regierungsentwurf nicht, da die inhaltliche Ausgestaltung des § 10 Abs. 3 StrRehaG-E zudem unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten mehr als bedenklich ist.

Berlin, den 26. August 2019

(Hahne)

Oberstaatsanwalt