

24.04.26**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - AIS - R

zu **Punkt ...** der 1065. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 2026

Verordnung über die schädigenden Ereignisse und gesundheitlichen Schädigungen im Sinne des § 4 Absatz 6 Satz 1 des Häftlingshilfegesetzes (HHGSchäV)**A**

1. Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** und
der **Rechtsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

B

2. Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** empfiehlt dem Bundesrat ferner, die folgende EntschlieÙung zu fassen:
 - a) Der Bundesrat hat bereits in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR (BR-Drucksache 390/24 (Beschluss)) die Notwendigkeit einer grundlegenden Vereinfachung beim Zugang zu Leistungen für gesundheitlich geschädigte Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR hervorgehoben.

Er begrüßt daher die Zielstellung der vorliegenden Verordnung, den Zugang zu Leistungen der Sozialen Entschädigung zu erleichtern und erkennt die besondere staatliche Verantwortung für diesen Personenkreis ausdrücklich an.

- b) Der Bundesrat erkennt das Vorhaben des Ordnungsgebers an, den spezifischen Nachweisschwierigkeiten der Betroffenen durch die gesetzlich normierte Vermutungsregelung im Häftlingshilfegesetz Rechnung zu tragen. Er weist gleichwohl darauf hin, dass diese Regelung bereits über die allgemeinen Kausalitätsregelungen des Sozialen Entschädigungsrechts hinausgeht. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Umsetzung und Anwendung der Verordnung innerhalb des Normgefüges des Sozialverwaltungsverfahrensrechts und des Sozialen Entschädigungsrechts zu erfolgen hat.
- c) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass aus der vorliegenden Verordnung rechtliche und tatsächliche Friktionen zwischen der Zielstellung des Ordnungsgebers und dem bestehenden System des Sozialen Entschädigungsrechts entstehen können. Dies betrifft insbesondere die versorgungsmedizinische Begutachtung bei der Bewertung des Grades der Schädigungsfolgen. Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass hierdurch Erwartungen an Verfahrensvereinfachungen geweckt werden, die im geltenden Rechtsrahmen nicht vollständig eingelöst werden können. Dies kann zu Rechtsunsicherheiten sowie zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis führen.
- d) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es sich bei der Vermutungsregelung um eine spezialgesetzliche, vom allgemeinen System des Sozialen Entschädigungsrechts abweichende Regelung handelt. Er geht davon aus, dass diese Sonderregelung entsprechend ihrer Zielsetzung ausschließlich dem Personenkreis der in der Sowjetischen Besatzungszone oder in der ehemaligen DDR politisch Verfolgten vorbehalten bleibt.
- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung,
 - aa) die Verordnung dahingehend zu prüfen und anzupassen, dass sie im Einklang mit dem Gefüge des Sozialen Entschädigungsrechts und des Sozialverwaltungsverfahrensrechts steht,
 - bb) zu prüfen, ob eine alternative Regelung außerhalb des Sozialen Entschädigungsrechts geeignet ist, den besonderen Bedarfen dieses Personenkreises besser gerecht zu werden.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Begrüßt wird die Klarstellung des Ordnungsgebers, dass die Vermutungsregelung als *lex specialis* der nach § 4 Absatz 5 SGB XIV geltenden Regelung vorgeht. Es wird insoweit auf die Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drucksache 20/14744, Seite 26 f.) verwiesen, in der ausgeführt wird, dass Opfer der politischen Verfolgung nicht mit anderen Opfergruppen des Sozialen Entschädigungsrechts vergleichbar sind. In diesen Fällen wirkt nicht ein staatliches Unterlassen von Fürsorge- oder Schutzpflichten anspruchsbegründend, sondern ein aktives und zielgerichtetes staatliches Handeln, das zur Schädigung geführt hat. Der Bundesrat erkennt die Sonderstellung dieser Personengruppe und die hieraus resultierende besondere Verantwortung des Staates ausdrücklich an.

Zu Buchstabe b:

Mit dem Sechsten Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR wurde der Ordnungsgeber ermächtigt, die für eine Vermutung in Betracht kommenden schädigenden Ereignisse und gesundheitlichen Schädigungen konkret zu bestimmen. Die in der Ordnungsbegründung enthaltenen darüberhinausgehenden Ausführungen und Hinweise zum anzuwendenden Sozialverwaltungsverfahren sind von dieser Ermächtigung nicht gedeckt. Hieraus ergibt sich ein erhebliches Risiko von Unsicherheiten und Unwägbarkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verordnung.

Zu Buchstabe c:

Den Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts, dessen Rechtsgefüge auch für das Häftlingshilfegesetz als sein Nebengesetz Anwendung findet, liegt eine dreigliedrige Ereigniskette zugrunde: Ein schädigendes Ereignis führt zu einem Primärschaden, der eine dauerhafte Gesundheitsschädigung zur Folge hat.

Die mit der Vermutungsregelung verbundene Beweiserleichterung bezieht sich allein auf den Maßstab der Wahrscheinlichkeit für den Kausalzusammenhang zwischen diesen Gliedern. Für das Vorliegen der einzelnen Tatbestandsmerkmale ist weiterhin der Vollbeweis erforderlich.

Vor diesem Hintergrund genügt ein fachärztliches Attest, das lediglich einen in der Begründung der Verordnung beschriebenen Diagnoseschlüssel enthält, diesen Anforderungen regelmäßig nicht. Es stellt lediglich ein Indiz für das Vorliegen einer gesundheitlichen Sekundärschädigung dar, ersetzt aber keine objektive Begutachtung.

Für die Bewertung des Grades der Schädigungsfolgen gemäß den Versorgungsmedizinischen Grundsätzen der Versorgungsmedizin-Verordnung sind nicht Diagnosen als solche maßgeblich, sondern die konkret vorhandenen funktionellen Einschränkungen und die damit verbundenen Beeinträchtigungen in den Aktivitäten und der Teilhabe im Einzelfall.

Eine fundierte versorgungsärztliche Begutachtung und Bewertung erfordern daher regelmäßig die Beiziehung weiterer medizinischer Befunde sowie gegebenenfalls fachärztlicher Gutachten. Dies entspricht auch den Verfahrensvorschriften des Häftlingshilfegesetzes, die auf die Verfahrensvorschriften des

Ersten Buches, Zehnten Buches und Vierzehnten Buches Sozialgesetzbuch verweisen, soweit Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts betroffen sind.

Die Ausführungen in der Verordnungsbegründung stehen insoweit nicht durchgängig im Einklang mit diesen normativen Vorgaben und können zu Auslegungsunsicherheiten führen.

Es besteht daher die konkrete Gefahr, dass die mit der Verordnung angestrebte Verwaltungsvereinfachung sowie die intendierte Reduzierung von Begutachtungen in der Praxis nur sehr eingeschränkt erreicht werden. Zugleich ist zu erwarten, dass bei den Betroffenen Erwartungen erweckt werden, die im bestehenden Rechtsrahmen nicht vollständig erfüllt werden können.

Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen zwar eine gesundheitliche Schädigung anerkannt wird, das Ausmaß der Schädigungsfolgen jedoch nicht zu einer rentenbegründenden Bewertung (Grad der Schädigungsfolgen von mindestens 30) führt. Hierdurch drohen Enttäuschungen sowie zusätzliche Rechtsunsicherheiten.

Vor diesem Hintergrund erscheinen eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Verordnung angezeigt.

Zu Buchstabe d:

Vor dem Hintergrund der dargestellten Sonderstellung ist der Vermutungsregelung immanent, dass sich ihr Anwendungsbereich auf den Personenkreis der politisch Verfolgten in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone und der ehemaligen DDR beschränkt.

Die Hervorhebung dieser Begrenzung dient der Klarstellung, dass es sich um eine eng umrissene Ausnahme vom allgemeinen System des Sozialen Entschädigungsrechts handelt.

Zu Buchstabe e:

Für das weitere Verfahren erscheint neben einer Anpassung der Verordnung und insbesondere der Verordnungsbegründung auf das Normgefüge des Sozialen Entschädigungsrechts und des Sozialverwaltungsverfahrensrechts angezeigt, auch alternative Regelungsmöglichkeiten zu prüfen. Insbesondere kommt auch eine eigenständige Regelung außerhalb des Systems des Sozialen Entschädigungsrechts in Betracht, um eine stärkere Flexibilisierung sowie eine zielgenauere und adressatengerechtere Ausgestaltung der Leistungen für den betroffenen Personenkreis zu erreichen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der strukturellen Besonderheiten dieses Personenkreises und der nur eingeschränkten Passfähigkeit des bestehenden Systems des Sozialen Entschädigungsrechts.