

Antrag

**des Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Rehabilitierung und Entschädigung der Verfolgten des Stalinismus und des DDR-Regimes (III):

Verbesserung der Situation von Opfern beruflicher Verfolgung und Verwaltungsunrecht im Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat nunmehr den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bereinigung von SED-Unrecht vorgelegt (Drucksache 12/4994). Sie kommt damit dem jahrelangen Drängen der ehemaligen politischen Verfolgten nach, deren berechtigtes Begehren sich die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits in ihrem Antrag vom 4. Dezember 1991 (Drucksache 12/1713) zu eigen gemacht hat. Der vorgelegte Gesetzentwurf löst aber die Ansprüche nicht ein, die die Verfolgten aus moralischen, politischen und rechtlichen Gründen zu Recht einklagen:

1. Verstoß gegen den Einigungsvertrag

- a) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird den Anforderungen des Artikels 17 des Einigungsvertrages nicht gerecht, in dem sich die Vertragsparteien verpflichtet haben, „unverzüglich“ gesetzliche Grundlagen zur Rehabilitation derjenigen zu schaffen, die „Opfer einer politisch motivierten Strafverfolgungsmaßnahme oder sonst einer rechtsstaats- und verfassungswidrigen gerichtlichen Entscheidung geworden sind“.
- b) Ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die Regelung des Einigungsvertrages liegt im Entwurf für das Zweite Unrechtsbereinigungsgesetz 2. SED-UnBerG in § 1 des Verwaltungsrechtlichen Rehabilitationsgesetzes (VwRehaG) vor. Während der Einigungsvertrag die Aufhebung „rechtsstaats- und verfassungswidriger“ Entscheidungen normiert, verlangt der Entwurf zum VwRehaG demgegenüber aber,

daß die Verwaltungsmaßnahme „schlechthin rechtsstaatswidrig“ gewesen sein muß. Nur ein kleiner Teil von Verwaltungsunrecht soll damit rehabilitierungsfähig sein. Darüber hinaus genügt zur Rehabilitation nicht einmal die besondere Schwere der Rechtsverletzung. Die Anerkennung, Unrecht oder sogar Verfolgung erlitten zu haben, erhält der Betroffene nur, wenn er zugleich die Berechtigung einer Entschädigung nachweist. Um rehabilitiert zu werden, muß der verfolgungsbedingte Schaden an Gesundheit, Vermögen oder im beruflichen Fortkommen noch heute fortgelten. Auf diese Weise wird nur ein sehr kleiner Prozentsatz der rechtsstaatswidrigen Entscheidungen anfechtbar sein. Darin liegt ein Widerspruch zu allgemeinen rechtsstaatlichen Gepflogenheiten.

Der unbestimmte Rechtsbegriff „Rechtsstaatswidrigkeit schlechthin“ lädt zu ermessensfehlerhaften Entscheidungen von Behörden und Gerichten ein. Diese Formelbürdet den Betroffenen zudem erhebliche Beweisprobleme auf. Sie müssen die schwere Menschenrechtsverletzung in der Vergangenheit und deren kausale Verknüpfung mit den Mißhelligkeiten der Gegenwart beweisen. Das wird nicht allein die alten und gesundheitlich angeschlagenen Menschen überfordern. Es muß befürchtet werden, daß sich die traurigen Erfahrungen vieler NS-Verfolgter mit dem Bundesentschädigungsgesetz und seinen oft jahrelangen Auseinandersetzungen wiederholen werden.

Auch der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung, das Verfahren der Rehabilitation und der Entschädigung zu entkoppeln (Drucksache 12/4994, S. 55 ff.). Die Anforderungen, die der Bundesrat jedoch stellt, um eine Rehabilitation zu erlangen, sind entschieden zu hoch und werden deshalb in der Praxis gegenüber dem Regierungsentwurf kaum Verbesserungen erbringen.

- c) Entgegen der unmißverständlichen Festlegung im Einigungsvertrag sind gerade die Opfer gerichtlicher Entscheidungen, soweit sie nicht vom 1. SED-UnBerG erfaßt sind, von der Rehabilitation und Entschädigung vom Entwurf des 2. SED-UnBerG ausgenommen. So können zu Unrecht ergangene Urteile von Kreisgerichten und ihren arbeitsrechtlichen Abteilungen noch immer nicht aufgehoben werden, obwohl auch von diesen gerichtlichen Entscheidungen viel menschliches Leid ausgegangen ist.
- d) Der Gesetzentwurf kommt fast drei Jahre nach Abschluß des Einigungsvertrages zu spät. Die einzelnen Regelungen sollen zudem erst am 1. Juli 1994 in Kraft treten. Die Erfahrungen mit dem Ersten SED-Unrechtsbereinigungsgesetz (1. SED-UnBerG) haben gezeigt, daß die Umsetzung des Gesetzes auf der Ebene der Länder noch bis zu einem weiteren Jahr in Anspruch nehmen wird. Diese bewußten Zeitverzögerungen belasten in nicht hinnehmbarer Weise die Betroffenen. Die Bundesregierung knüpft an diesen Ter-

min offensichtlich die Erwartung, daß sich die Zahl der Anspruchsteller auf biologischem Weg reduziert.

2. Unbestimmtheit des Verfolgungsbegriffs im Beruflichen Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG)

Die Voraussetzungen für eine berufliche Rehabilitierung sind begrifflich zu unbestimmt gefaßt. Wer „durch eine hoheitliche Maßnahme“, die mit „tragenden Grundsätzen eines Rechtsstaates schlechthin unvereinbar ist“ oder „durch eine andere Maßnahme im Beitrittsgebiet, wenn diese der politischen Verfolgung gedient hat“, seinen Beruf nicht ausüben konnte, ist „Verfolgter“ im Sinne dieses Gesetzes.

Diese Definition ist nur schwer auszulegen und daher einer restriktiven Interpretation in besonderer Weise zugänglich. Es ist bedauerlich, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung darauf verzichtet, Fallgruppen zu benennen und damit – wie im 1. SED-UnBerG – bereits klare Vorgaben zu machen, wer grundsätzlich in den Genuß der Rehabilitierung kommen sollte und wer nicht. Im Rahmen eines öffentlichen Dialogs hätte so die gewiß schwierige Grenzziehung zwischen individuell erlittenem Unrecht und allgemeiner Benachteiligung in der DDR gefunden werden können. Gerade die Menschen, die nicht über Grund und Boden, sondern nur über ihre Arbeitskraft verfügen, sind besonders schutzbedürftig, wenn sie aus politischen Gründen daran gehindert wurden, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und für das Alter Vorsorge zu treffen. Für sie ist vielfach von großer Wichtigkeit, etwa gegenüber einem heutigen Arbeitgeber, durch eine staatliche Anerkennung den Nachweis erbringen zu können, daß Zeiten früherer Arbeitslosigkeit oder geringwertiger Beschäftigung in der DDR verfolgungsbedingter Natur und nicht persönliches Versagen waren.

3. Die Regelung der Folgeansprüche ist unzureichend

Das BerRehaG als Teil des Entwurfes für ein 2. SED-UnBerG regelt unter anderem Ansprüche, die sich aus einer politischen Verfolgung im Sinne des § 1 VwRehaG ergeben. Angesichts der desolaten Haushaltslage von Bund und Ländern kann eine Beschränkung bei der Entschädigung auf bestimmte Benachteiligungen, insbesondere der Verzicht auf die Nachzahlung von entgangenem Einkommen, gerechtfertigt erscheinen. Der Katalog der möglichen Ausgleichsleistungen ist jedoch im Gesetzentwurf der Bundesregierung viel zu dürftig und dringend erweiterungsbedürftig. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgleichsleistungen von 150 DM im Monat für ehemalige Verfolgte, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt mehr finden und auf Sozialhilfe angewiesen sind, müssen als beschämend gering bezeichnet werden, zumal sie noch vom Nachweis des Zusammenhangs von Armut und Verfolgung abhängig gemacht werden.

An dieser Regelung verdeutlicht sich eine allgemeine Tendenz des gesamten Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes: Die Bestimmungen erscheinen zunächst durchaus günstig für die Betroffenen. Bei näherer Prüfung drängt sich zunehmend der Eindruck auf, daß es nur einem kleinen Kreis der Opfer

gelingen kann, in den Genuß der vorgesehenen Leistungen zu kommen. Es ist zu befürchten, daß die meisten von ihnen an der Auslegungspraxis der Behörden, die mit der Handhabung der vielen generalklauselartigen Formelkompromisse überfordert sind, scheitern werden.

Es ist ferner zu befürchten, daß die Erleichterungen für die Aus- und Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für die meisten Betroffenen zu spät kommen werden.

Die Nachteile in der Rentenversicherung werden nur für diejenigen ausgeglichen, die verfolgungsbedingt gar nicht arbeiten konnten. Verfolgungsbedingte Einkommenseinbußen werden auch in der Rentenversicherung völlig unzureichend entschädigt. Darüber hinaus können die verfolgungsbedingt aufgewerteten rentenrechtlichen Zeiten sogar nach den allgemeinen Vorschriften wegen Staatsnähe wieder gekürzt werden.

In dem Entwurf fehlt überdies eine Regelung über die bevorzugte Einstellung ehemals politisch Verfolgter im öffentlichen Dienst. Es ist nicht ausdrücklich vorgesehen, daß in Fällen politischer Verfolgung eine Wiedereinstellung zu erfolgen hat.

4. Unbefriedigende Regelung im Vermögensausgleich und für die Zwangsausgesiedelten

In § 1 Abs. 3 werden die Zwangsaussiedlungen mit Recht als besonderer Fall einer mit tragenden Grundsätzen eines Rechtsstaates unvereinbaren Maßnahme herausgestellt. Die Konsequenzen zum Ausgleich der erlittenen Nachteile bleiben jedoch aus. Die Zwangsausgesiedelten werden anderen Alteigentümern gleichgestellt, sie werden nach den Grundsätzen des Vermögensgesetzes behandelt und müssen sogar in den Entschädigungs- und Ausgleichsfonds einzahlen. Sie haften für die Eingriffe des alten Regimes in ihr Eigentum und erhalten für die Wertminderungen an ihren Vermögenswerten keinen Wertausgleich. Sie müssen in Einzelfällen sogar damit rechnen, bei Rückgabe ihres Eigentums polizeirechtlich als „Zustandsstörer“ für die Beseitigung des zu DDR-Zeiten auf ihrem Gebiet gelagerten Abfalls herangezogen zu werden. Es muß befürchtet werden, daß das vereinigte Deutschland viele dieser Opfer des DDR-Regimes endgültig in den wirtschaftlichen Ruin treiben wird.

Allgemein ist der Verweis auf das Vermögensgesetz im Falle verfolgungsbedingter Vermögensschäden unzureichend. Auch der Bundesrat hat auf Regelungsdefizite etwa im Bereich des gutgläubigen Erwerbs hingewiesen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, ihren Gesetzentwurf für ein Zweites SED-Unrechtsbereinigungsgesetz grundlegend zu überarbeiten und folgende Grundvoraussetzungen einer angemessenen Rehabilitierung und Entschädigung zu berücksichtigen:

A. Zum Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz

1. An die Stelle der überzogenen Verfahrensvoraussetzung einer mit „tragenden Grundsätzen eines Rechtsstaates schlechthin unvereinbar“ erkannten Maßnahme sollte, wie in Artikel 17 des Einigungsvertrags normiert, die schlichte Rechtsstaatswidrigkeit einer Maßnahme, in jedem Fall aber jede Verletzung von Grundrechten durch politische Verfolgung zum Ansatzpunkt für die Rehabilitierung genommen werden. Dabei müssen die Entscheidungen von Verwaltungen ebenso aufgehoben werden können wie Gerichtsurteile. Es muß in besonderer Weise ein Ausgleich auch für jene durch willkürliche gerichtliche und außergerichtliche Entscheidungen entstandenen Vermögensschäden geschaffen werden, die nicht vom Vermögensgesetz geregelt werden.
2. Die Verfahren zur Rehabilitierung und zur Entschädigung sollten unbedingt entkoppelt werden: Die Rehabilitierung verfolgt den Zweck, den einzelnen Betroffenen als Verfolgten offiziell anzuerkennen. Diese moralische Anerkennung sollte großzügig und ohne zu große bürokratische Hürden erfolgen, aber nicht unbedingt bereits mit materiellen Leistungen verknüpft sein.

Demgegenüber sollten Entschädigungsleistungen angesichts der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte in erster Linie denen vorbehalten bleiben, die in ihrer konkreten Lebenssituation darauf angewiesen sind. Auf diese Weise wird die Zahl der zu Rehabilitierenden erheblich größer sein als die der Leistungsempfänger.

Zwar wird es unvermeidlich sein, das Lebensalter der Betroffenen und das Fortbestehen der verfolgungsbedingten Nachteile zu berücksichtigen und besonders zu bewerten. Die im Entwurf der Bundesregierung geforderte Verknüpfung und der lückenlose Nachweis der Kausalität einer heutigen Notlage mit der früheren Verfolgung ist jedoch als Kriterium viel zu eng. Bei der Beweissicherung sollte den betroffenen Antragstellern gegenüber großzügiger verfahren werden. Es sollte genügen – wie vielfach z. B. im Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) vorgesehen – wenn die Verfolgung glaubhaft gemacht werden kann. Auch sollte wie im BEG bei bestimmten Fallgruppen – nicht nur den Zwangsausgesiedelten – ein entstandener Nachteil oder eine gesundheitliche Beeinträchtigung als verfolgungsbedingt vermutet werden.

Darüber hinaus muß auch zwischen Verfolgung und Benachteiligung differenziert werden. Die Opfer aktiver staatlicher Repression werden anders zu stellen sein als jene, die unter Vermeidung von Kompromissen mit dem Regime auf Karrierechancen verzichtet haben.

B. Zum Beruflichen Rehabilitierungsgesetz

1. Die berufliche Verfolgung ist präziser zu formulieren, insbesondere für die Verfolgungszeiten, in denen der Verfolgte zwar gearbeitet hat, verfolgungsbedingt aber Mindereinnahmen in einem sozial nicht gleichwertigen Beruf hinnehmen mußte.
2. Die Fälle, in denen aus politischen Gründen die Aufnahme eines Studiums oder des erwünschten Studiums verwehrt wurden, sind als Verfolgungsfälle anzuerkennen.
3. Die Ausschließungsgründe des § 3 sind präziser zu formulieren und mit einer „insbesondere“-Regelung zu versehen. Die derzeitige Formulierung genügt nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der ausreichenden Bestimmtheit anspruchsausschließender Regelungen. Sie enthält nicht einmal eine Eingrenzung in zeitlicher und räumlicher Hinsicht.
4. Es ist dringend eine Regelung dahin gehend vorzusehen, daß die bevorzugte Förderung der Aus- und Weiterbildung politisch Verfolgter gemäß § 5 und Artikel 5 (Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes) schon in Kürze greifen kann. Die Betroffenen warten bereits seit vier Jahren darauf, die ihnen verwehrte Ausbildung nachholen zu können.
5. Ausgleichsleistungen für Bedürftige
 - a) Es ist präziser zu formulieren, welche Menschen „verfolgungsbedingt in ihrer wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt sind“ und deshalb Ausgleichsleistungen erhalten. Bei Verfolgten ist ab dem Alter von 45 Jahren und nach einjähriger Arbeitslosigkeit, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten ist, eine Vermutung vorzusehen, daß eine gegebene Einkommensarmut verfolgungsbedingt ist.
 - b) Die Bundesregierung trägt in Zusammenarbeit mit den Ländern und anderen öffentlichen Arbeitgebern dafür Sorge, daß ehemalige Verfolgte bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst bevorzugt behandelt werden, um auf diese Weise die in der Vergangenheit erlittenen Nachteile wenigstens zu einem kleinen Teil wieder auszugleichen.
 - c) Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgleichsleistungen von derzeit 150 DM monatlich für Bedürftige sind mindestens um das Dreifache anzuheben. In Anlehnung an die rückwirkende Berechnung in der Rentenversicherung sind sie ab dem 1. Juli 1990 nachzuzahlen. Bei Versterben zwischen diesem Datum und dem Inkrafttreten des Gesetzes ist den Erben die Antrags- und Anspruchsberechtigung einzuräumen.
 - d) Die Zahlungen sollten nicht erst ab 1. Juli 1994, sondern rückwirkend, beispielsweise in Anlehnung an die allgemeine Rentenregelung seit dem 1. Juli 1990 geleistet werden. Darüber hinaus ist der Zahlbetrag, wie rentenrechtlich üblich, zu dynamisieren.
6. Beim Ausgleich von Nachteilen in der Rentenversicherung ist klarzustellen, daß Verfolgungszeiten, in denen verfolgungsbe-

dingt Mindereinnahmen erzielt wurden, nicht nur als beitragsgeminderte Zeiten bewertet werden, sondern mit Pflichtbeiträgen nach dem Einkommen, das ohne die Verfolgung erzielt worden wäre, belegt werden. In der Mehrzahl der Fälle konnte und mußte in Verfolgungszeiten zwar gearbeitet werden. Es wurde aber aufgrund der verfolgungsbedingten Unmöglichkeit, den erlernten oder angestrebten Beruf auszuüben, ein wesentlich geringeres Einkommen erzielt. Die Bewertung dieser Zeiten als lediglich beitragsgeminderte Zeiten, nicht aber als Pflichtbeitragszeiten aufgrund des ohne die Verfolgung erzielbaren Einkommens, wird in vielen Fällen den Betroffenen keine oder nur eine geringe Rentensteigerung bringen. Diese Vorschrift des Gesetzentwurfs ist deshalb zu korrigieren.

7. Die Anwendung der Kürzungsregelungen der §§ 6 und 7 des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes sind für den Bereich der beruflichen Rehabilitierung auszuschließen. Es ist absurd, eine Verfolgungszeit rentenrechtlich auszugleichen, um sie dann wegen Staatsnähe wieder zu kürzen.
8. Bei Versterben nach dem 1. Juli 1990 und vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ist den Erben eine Antrags- und Anspruchsbeziehung bezüglich des Rentenausgleichs zu gewähren.
9. Die Kosten des verfolgungsbedingten Rentenausgleichs sind als klassisch versicherungsfremde Leistungen vom Staat zu tragen. Es ist deshalb eine entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses in der gesetzlichen Rentenversicherung oder eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für die Verfolgungszeiten vorzusehen.

C. Zum Verweis auf das Vermögensgesetz

Verfolgte, insbesondere die Zwangsausgesiedelten, sind von den Vorschriften des Vermögensgesetzes und in seiner Folge des Entschädigungsgesetzes im Hinblick auf die Haftung für die vom DDR-Regime verursachten Beeinträchtigungen ihres Eigentums ebenso zu befreien wie von der Beteiligung an dem Ausgleichsfonds.

Bonn, den 15. Juni 1993

Dr. Wolfgang Ullmann
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

