

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes – Verbesserung der Lage von Heimkindern

A. Problem und Ziel

Die gegenwärtige Rechtslage stellt sehr hohe Anforderungen an eine Rehabilitierung von Betroffenen, die deshalb in einem Heim für Kinder oder Jugendliche in der ehemaligen DDR untergebracht wurden, weil ihre Eltern politisch verfolgt und infolgedessen inhaftiert waren oder andere freiheitsentziehenden Maßnahmen erlitten haben (§ 1 Absatz 1, § 2 Absatz 1 des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes – StrRehaG), mithin die elterliche Sorge faktisch nicht mehr ausüben konnten. So müssen ehemalige Heimkinder für ihre Rehabilitierung den Nachweis erbringen, dass ihre Heimunterbringung nach der ihr innewohnenden Zweckbestimmung zumindest auch darauf abzielte, eine politisch intendierte Benachteiligung herbeizuführen (vgl. BGH, Beschluss vom 25. März 2015 – 4 StR 525/13). Um die Unterbringungsanordnung selbst als Akt der politischen Verfolgung zu qualifizieren, reicht es hingegen nicht aus, den bloßen ursächlichen Zusammenhang mit einer gegen die Eltern gerichteten politisch motivierten Verfolgungsmaßnahme nachzuweisen, der bestehen kann, wenn die Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche durch die Inhaftierung oder Einweisung in eine psychiatrische Anstalt der die elterliche Sorge ausübenden Eltern oder Elternteile veranlasst wurde (so noch OLG Jena, Vorlagebeschluss vom 7. Mai 2013 – 1 Ws Reha 3/13; OLG Dresden, Beschluss vom 20. Februar 2013 – 1 Reha Ws 103/12; OLG Naumburg, Beschluss vom 14. April 2011 – 2 Ws Reh 96/11).

Den derzeit erforderlichen Nachweis können die Betroffenen regelmäßig nicht erbringen, da die Jugendhilfakten oftmals vernichtet wurden, unvollständig sind oder keinen Hinweis darauf enthalten, dass auch die Anordnung der Heimeinweisung der politischen Verfolgung diene. Zu beachten ist ferner, dass die Jugendhilfakten den wahren Verfolgungscharakter mitunter verschleiern. Falls Kinder in einem sehr jungen Alter in ein Heim eingewiesen wurden, können sie sich außerdem oftmals nicht mehr an die Umstände ihrer Heimunterbringung erinnern. Sofern ihre Eltern oder andere auskunftsfähige Personen nicht mehr leben, kann den ehemaligen Heimkindern auch aus diesem Grunde eine erfolgreiche Beweisführung verschlossen sein (vgl. OLG Jena, a. a. O.). Die Folge der gegenwärtigen Rechtslage ist, dass die damals betroffenen Kinder und Jugendlichen mangels erfolgreicher Rehabilitierung weder Kapitalentschädigung noch Opferrente geltend machen können.

Die gegenwärtige Rechtslage ist nicht nur deswegen unbefriedigend, weil den ehemaligen Heimkindern regelmäßig die Beweisführung ihres Rehabilitierungsanspruchs nicht gelingen kann. Schwerer wiegt, dass das Erfordernis einer solchen Nachweisführung an der Lebenswirklichkeit in der ehemaligen DDR vorbeigeht, denn die politische Verfolgung der Eltern und das dadurch bedingte staatliche Unrecht betrafen in diesen Konstellationen stets die gesamte Familie, die durch die Inhaftierung der Eltern und die Heimunterbringung der Kinder und Jugendlichen auseinandergerissen wurde. Das Handeln der Jugendbehörden war eine notwendige Folge des rechtsstaatswidrigen Handelns der Justizbehörden, dessen Unrechtsgehalt damit auf die Bewertung des Handelns der Jugendhilfe durchschlägt. Eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer politischer Verfolgung trennt künstlich zwei an sich untrennbar miteinander verwobene Lebenssachverhalte, die derselben Bewertung bedürfen. Daher läuft es im Ergebnis dem Zweck des StrRehaG zuwider, den politisch verfolgten und inhaftierten/ingewiesenen Eltern eine Rehabilitation zu ermöglichen, den im gleichen Maße betroffenen ehemaligen Heimkindern allerdings eine solche faktisch zu verschließen. Denn der Zweck des Gesetzes besteht darin, staatliches Unrecht in der ehemaligen DDR wiedergutzumachen, das als „Systemunrecht“ den Einzelnen unter Missachtung seiner Individualität und Menschenwürde zum Objekt gesellschaftspolitischer Zielsetzungen degradierte.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des StrRehaG dahingehend vor, dass eine Rehabilitation von Betroffenen, die in einem Heim für Kinder oder Jugendliche untergebracht waren, auch dann ermöglicht wird, wenn die Anordnung der Heimunterbringung darauf zurückzuführen war, dass die Eltern oder ein Elternteil infolge politischer Verfolgung im Sinne des § 1 Absatz 1 StrRehaG, auch in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Satz 1 StrRehaG, freiheitsentziehende Maßnahmen erlitten haben und deshalb an der Wahrnehmung der elterlichen Sorge gehindert waren.

Der Nachweis des Verfolgungszwecks der Unterbringungsanordnung ist in solchen Fallgestaltungen künftig nicht mehr erforderlich. Der Verfolgungszweck wird nach dem Gesetzentwurf widerlegbar vermutet, soweit die Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche gleichzeitig mit der Vollstreckung von freiheitsentziehenden Maßnahmen gegen die Eltern erfolgte und die Eltern für die dem Freiheitsentzug zugrunde liegenden Entscheidung nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz entschädigt wurden.

Die Neuregelung soll auch denjenigen Betroffenen zugute kommen, deren Antrag auf Rehabilitation bereits rechtskräftig abgelehnt wurde, unter Berücksichtigung des neuen § 2 Absatz 1 Satz 3 StrRehaG-E aber Erfolg gehabt hätte.

C. Alternativen

Es verbleibt bei der bisherigen Rechtslage.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

1. Aufgrund der Verbesserung der rehabilitierungsrechtlichen Position der Betroffenen ist zukünftig eine höhere Anzahl von Anträgen auf Kapitalentschädigung (§ 17 StrRehaG) und Opferrente (§ 17a StrRehaG) zu erwarten. Da-

bei ist auch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Neuregelung des § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehaG-E über bereits rechtskräftig (ablehnend) entschiedene Anträge gegebenenfalls erneut zu entscheiden sein wird, wenn der Antragsteller darlegt, dass der Antrag unter Berücksichtigung von § 2 Absatz 2 Satz 3 StrRehG-E Erfolg gehabt hätte. Dies führt zu erhöhten Haushaltsausgaben für den Bund, der 65 Prozent der Kosten trägt, und für die Länder, die 35 Prozent der Kosten tragen.

2. Für die Länder, die 35 Prozent der Ausgaben tragen, die ihnen durch Leistungen nach diesem Gesetz entstehen, ergeben sich ebenfalls aufgrund zusätzlicher Anträge von ehemaligen Heimkindern auf Kapitalentschädigung und Opferrente höhere Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner. Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keine. Durch das Gesetz werden für die Wirtschaft keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Rehabilitierung von ehemaligen Heimkindern, deren Eltern aufgrund politischer Verfolgung inhaftiert oder eingewiesen waren, zu erleichtern. Aufgrund entsprechender Anträge von Betroffenen kann es zu erhöhten Verfahrens- und Vollzugskosten bei den Rehabilitierungsgewichten und den für die Gewährung von Folgeansprüchen zuständigen Verwaltungsbehörden kommen. Diese sind nicht quantifizierbar. Hierbei ist auch zu bedenken, dass mit der vorgeschlagenen Regelung in § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehG-E über bereits rechtskräftig (ablehnend) entschiedene Anträge erneut zu entscheiden sein wird.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 29. März 2017

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafrechtlichen
Rehabilitierungsgesetzes – Verbesserung der Lage von Heimkindern

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafrechtlichen
Rehabilitierungsgesetzes – Verbesserung der Lage von Heimkindern**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes

Dem § 2 Absatz 1 des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2664), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden folgende Sätze angefügt:

„Es wird widerlegbar vermutet, dass die Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche der politischen Verfolgung diene, soweit gleichzeitig mit der Unterbringung freiheitsentziehende Maßnahmen gegen die Eltern oder Elternteile aufgrund von Entscheidungen, die im Wege der Rehabilitierung für rechtsstaatswidrig erklärt und aufgehoben worden sind, vollstreckt wurden. Ist über einen Antrag auf Rehabilitierung wegen Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] rechtskräftig entschieden worden, ist ein auf denselben Sachverhalt gestützter Antrag auf Rehabilitierung zulässig, soweit dargelegt wird, dass der frühere Antrag unter Berücksichtigung von Satz 3 Erfolg gehabt hätte.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt

Das Ziel des Gesetzentwurfs besteht darin, Heimkindern in der ehemaligen DDR, die deshalb in einem Heim untergebracht wurden, weil ihre Eltern infolge politischer Verfolgung im Sinne des § 1 Absatz 1 StrRehaG inhaftiert waren oder sonstige freiheitsentziehende Maßnahmen im Sinne des § 2 Absatz 1 StrRehaG erlitten haben, eine Rehabilitierung zu erleichtern beziehungsweise zu ermöglichen. Die gegenwärtige Rechtslage stellt so hohe Anforderungen an eine Rehabilitierung der Betroffenen, dass eine solche für sie faktisch ausgeschlossen ist. Infolgedessen können sie weder Kapitalentschädigung (§ 17 StrRehaG) noch Opferrente (§ 17a StrRehaG) erfolgreich beantragen.

Nach gegenwärtiger, durch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs geprägter Rechtslage müssen ehemalige Heimkinder für ihre Rehabilitierung den Nachweis erbringen, dass ihre Heimunterbringung nach der ihr innewohnenden Zweckbestimmung zumindest auch darauf abzielte, eine politisch intendierte Benachteiligung herbeizuführen. Der bloße ursächliche Zusammenhang einer gegen ihre Eltern gerichteten Verfolgungsmaßnahme mit der Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche, der durch die Inhaftierung der die elterliche Sorge ausübenden Eltern oder Elternteile veranlasst wurde, reicht dagegen nicht aus, die Unterbringungsanordnung selbst als Akt der politischen Verfolgung zu qualifizieren. Diese Rechtslage hat zur Folge, dass in Fällen der Anordnung einer Heimunterbringung wegen einer der politischen Verfolgung dienenden Inhaftierung der Eltern die Rehabilitierung der Kinder beziehungsweise Jugendlichen abgelehnt wird, wenn diese nicht nachweisen können, dass die Anordnung selbst darauf abzielte, eine politisch intendierte Benachteiligung herbeizuführen. Diesen Nachweis werden sie regelmäßig nicht erbringen können, da die Jugendhilfakten oftmals vernichtet wurden, unvollständig sind oder keinen Hinweis daraufhin enthalten, dass auch die Anordnung der Heimeinweisung der politischen Verfolgung gedient hat. Zu beachten ist ferner, dass die Jugendhilfakten den wahren Verfolgungscharakter mitunter verschleiern. Falls Kinder in einem sehr jungen Alter in ein Heim eingewiesen wurden, können sie oftmals auch nicht mehr an die Umstände ihrer Heimunterbringung erinnern. Sofern ihre Eltern oder andere auskunftsfähige Personen nicht mehr leben, ist den ehemaligen Heimkindern eine erfolgreiche Beweisführung häufig verwehrt (so auch OLG Jena, Vorlagebeschluss vom 7. Mai 2013 – 1 Ws Reha 3/13).

Diese Rechtslage schenkt der Lebenswirklichkeit in der ehemaligen DDR keine hinreichende Beachtung. Die politische Verfolgung und das dadurch bedingte staatliche Unrecht betrafen nicht nur die politisch verfolgten und inhaftierten Eltern, sondern im gleichen Maße die Kinder und Jugendlichen, die durch die Heimeinweisung ebenfalls Opfer einer Freiheitsentziehung wurden. Sie wurden gewissermaßen in „Sippenhaft“ genommen. Des Weiteren wurde in den Heimen oftmals die Möglichkeit genutzt, die Kinder und Jugendlichen politisch umzuerziehen. Bei der Heimeinweisung ging es den Jugendbehörden der ehemaligen DDR daher nicht vorrangig darum, für eine Unterbringung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Die oben beschriebene politische Verfolgung der Eltern erfasste vielmehr die ganze Familie, die durch die Inhaftierung der Eltern und die Heimunterbringung ihrer Kinder auseinandergerissen wurde. Das Handeln der Jugendbehörden war eine notwendige Folge des rechtsstaatswidrigen Handelns der Justizbehörden, deren Unrechtsgehalt auf die Bewertung des Handelns der Jugendhilfe durchschlägt. Eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer politischer Verfolgung trennt daher künstlich zwei an sich untrennbar miteinander verwobene Lebenssachverhalte, die derselben Bewertung bedürfen.

Der Gesetzentwurf schlägt deshalb zur Verbesserung der rehabilitierungsrechtlichen Position der Betroffenen vor, § 2 Absatz 1 StrRehaG dahingehend zu ergänzen, dass eine Rehabilitierung der betroffenen ehemaligen Kinder und Jugendlichen auch dann möglich ist, wenn die Anordnung der Heimunterbringung deshalb erfolgte, weil die Eltern oder ein Elternteil ihrerseits als Opfer politischer Verfolgung im Sinne des § 1 Absatz 1 StrRehaG, auch in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Satz 1, freiheitsentziehende Maßnahmen erlitten haben und deshalb an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert waren.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht). Nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.

III. Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aufgrund der Verbesserung der rehabilitierungsrechtlichen Position der Betroffenen ist von zusätzlichen Anträgen auf Kapitalentschädigung (§ 17 StrRehaG) und Opferrente (§ 17a StrRehaG) auszugehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Neuregelung des § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehaG-E über bereits rechtskräftig (ablehnend) entschiedene Anträge gegebenenfalls erneut zu entscheiden sein wird, wenn der Antragsteller darlegt, dass der Antrag unter Berücksichtigung von § 2 Absatz 2 Satz 3 StrRehG-E Erfolg gehabt hätte. Für den Bund, der 65 Prozent der Ausgaben trägt, die den Ländern durch Leistungen nach diesem Gesetz entstehen, und für die Länder selbst sind zusätzliche Haushaltsausgaben zu erwarten, welche jedoch aufgrund fehlender belastbarer Fallzahlen schwer zu beziffern sind. Eine beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Schätzung geht von unter 20 durch die Gesetzesänderung Betroffenen aus. Da in Mecklenburg-Vorpommern zu DDR-Zeiten etwa ein Zehntel der Gesamtbevölkerung lebte, ergeben sich hochgerechnet bundesweit ca. 200 Betroffene. Unter Zugrundelegung eines angenommenen durchschnittlichen Heimaufenthaltes von 36 Monaten wäre für die einmalig zu gewährende Kapitalentschädigung (in Höhe von 306,78 Euro für jeden Monat im Heim) bundesweit ein Aufwand von ca. 2,2 Millionen Euro anzusetzen. Die monatlich zu zahlende Opferrente in Höhe von 300 Euro ist nur in Fällen besonderer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Lage der Betroffenen zu zahlen. Geht man hier von der Hälfte der bundesweit betroffenen 200 Personen aus, wäre ein jährlicher Gesamtaufwand von 360 000 Euro anzusetzen. Insgesamt ist jedoch zu berücksichtigen, dass nach der bis zu dem genannten Urteil des Bundesgerichtshofes vom 25. März 2015 geübten Rechtspraxis der Oberlandesgerichte in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt Betroffene aufgrund der nunmehr gesetzlich neu zu regelnden Konstellation regelmäßig bereits rehabilitiert und entschädigt wurden. Der angegebene Aufwand von 2,2 Millionen Euro für die Kapitalentschädigung und 360 000 Euro jährlich für die Opferrente dürfte daher eher geringer ausfallen.

2. Erfüllungsaufwand

Aufgrund der künftig zu erwartenden höheren Anzahl von Anträgen auf strafrechtliche Rehabilitation sowie Anträgen auf Gewährung von Kapitalentschädigung und Opferrente entstehen den Ländern zusätzliche Verwaltungskosten, die im Einzelnen jedoch nicht bezifferbar sind.

3. Weitere Kosten

Die vorgesehene Gesetzesänderung belastet die Wirtschaft nicht mit zusätzlichen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Mit dem Gesetzentwurf werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger eingeführt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 StrRehaG-E)

Zu Satz 3 – neu –

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des § 2 Absatz 1 StrRehaG um einen neuen Satz 3 wird es betroffenen ehemaligen Heimkindern ermöglicht, unter Berufung auf die Vollstreckung freiheitsentziehender Maßnahmen aufgrund politischer Verfolgung ihrer Eltern ihre eigene Rehabilitation zu erwirken. Voraussetzung ist, dass die Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche der ehemaligen DDR darauf zurückzuführen ist, dass

die Eltern oder ein Elternteil infolge politischer Verfolgung im Sinne des § 1 Absatz 1 StrRehaG inhaftiert oder andere freiheitsentziehende Maßnahmen im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 StrRehaG gegen sie vollstreckt wurden, die zur Rehabilitierung der Eltern oder des Elternteils führten. Um Beweisschwierigkeiten der Betroffenen zu vermeiden, wird nach dem Gesetzentwurf widerlegbar vermutet, dass die Anordnung der Unterbringung in einem Heim für Kinder oder Jugendliche der politischen Verfolgung diene, soweit gleichzeitig auch freiheitsentziehende Maßnahmen gegen die inzwischen rehabilitierten die Eltern vollstreckt wurden.

Die Antragsteller müssen damit nicht mehr nachweisen, dass die Anordnung der Heimeinweisung der politischen Verfolgung diene. Es genügt vielmehr der Nachweis, dass gegen die Eltern oder Elternteile aufgrund von für rechtsstaatswidrig erklärten und aufgehobenen Entscheidungen (Rehabilitierung) freiheitsentziehende Maßnahmen vollstreckt wurden und die Kinder oder Jugendlichen gleichzeitig in einem Heim untergebracht waren. Insofern stellt die vorgeschlagene Ergänzung des § 2 Absatz 1 StrRehaG eine durch Zeugenaussagen, Urkunden oder andere Beweismittel widerlegbare Vermutung auf, dass bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen die Unterbringung der Kinder oder Jugendlichen in einem Heim der politischen Verfolgung gedient hat.

Zu Satz 4 – neu –

§ 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehG-E soll die Möglichkeit eröffnen, dass auch diejenigen Betroffenen von der Neuregelung des § 2 Absatz 1 Satz 3 StrRehG-E profitieren können, deren Antrag auf Rehabilitierung aufgrund des bisherigen Fehlens einer entsprechenden Regelung rechtskräftig abgelehnt worden ist. Die Regelung des § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehG-E ist erforderlich, da eine Wiederaufnahme gemäß § 359 StPO bei einer Änderung des angewendeten Gesetzes nicht möglich ist. Ohne § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehG-E hätten mit Blick auf die Entscheidung des BGH ergangene rechtskräftige Ablehnungen der Rehabilitierung Bestand, während andere Betroffene in vergleichbaren (vor der Entscheidung des BGH rechtskräftig entschiedenen) Fällen rehabilitiert worden sind oder künftig aufgrund der neuen Rechtslage rehabilitiert werden. Gemäß § 2 Absatz 1 Satz 4 StrRehG-E können nach der bisherigen Rechtslage unbegründete Anträge erneut gestellt werden, wenn die Betroffenen durch die neue Regelung des § 2 Absatz 1 Satz 3 StrRehG-E besser gestellt würden. Kann der Antragsteller plausibel darlegen, dass sein früherer Antrag mit Blick auf § 2 Absatz 1 Satz 3 StrRehG-E Erfolg gehabt hätte, ist sein erneut gestellter Antrag zulässig.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des beabsichtigten Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

