

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Dr. Marc Jongen, Martin Erwin Renner, Beatrix von Storch und der Fraktion der AfD

Zugang zu Entschädigungsleistungen aufgrund gesundheitlicher Schäden für ehemalige politische Häftlinge der Sowjetischen Besatzungszone und DDR

Die Regierungsparteien SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben sich in Kapitel VI im Unterpunkt „SED-Opfer“ ihres Koalitionsvertrages dazu verpflichtet, im „Einvernehmen mit den Ländern [...] die Beantragung und Bewilligung von Hilfen und Leistungen für Opfer der SED-Diktatur, insbesondere für gesundheitliche Folgeschäden“ zu erleichtern sowie die „Definition der Opfergruppen an die Forschung“ anzupassen und „die SED-Opferrente“ zu dynamisieren. Im letzten Satz heißt es: „Wir richten ergänzend einen bundesweiten Härtefallfonds für die Opfer ein und entwickeln hierfür die Stiftung für ehemalige politische Häftlinge weiter“ (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 88).

Geschichtswissenschaftler schätzen die Zahl der politischen Gefangenen in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und DDR für den Zeitraum von 1945 bis 1989 auf 200 000 Personen. Ihre genaue Zahl kann aufgrund von Grauzonen nicht genau bestimmt werden (vgl. <https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/227634/zwischen-kontrolle-und-willkuer-der-strafvollzug-in-der-ddr/>, Zugriff am 19. Dezember 2023).

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ hielt es für „dringend erforderlich [...] in absehbarer Zeit eine Übersicht über Zahlen und Zusammensetzung der politischen Gefangenen in der DDR zu erarbeiten“ (Bundestagsdrucksache 13/11000, S. 224 f.). Sie empfahl u. a. „die Statistik der für das Untersuchungsverfahren in politischen Strafsachen zuständigen Hauptabteilung IX des MfS [Ministerium der Staatssicherheit], die zentrale Häftlingsdatei und die entsprechenden EDV-Projekte, insbesondere das Projekt NRC (Strafgefangenen- und Verhaftetendateien – Personenerfassung), aufzuarbeiten und auszuwerten“ (ebd.).

Die kommunistischen Machthaber der DDR ließen ihre Staatsbürger wegen der Verweigerung des Wehrdienstes, wegen Republikflucht oder wegen Ausreisebegehrens verurteilen. „In den 1970er und 1980er Jahren verbüßte die Mehrheit der politischen Gefangenen ihre Freiheitsstrafe wegen eines mit Ausreisebegehren zusammenhängenden Deliktes“ (vgl. <https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/227634/zwischen-kontrolle-und-willkuer-der-strafvollzug-in-der-ddr/>, Zugriff am 19. Dezember 2023).

Die Situation in den Gefängnissen der DDR war generell durch eine Überbesetzung, schlechten Umgang mit Gefangenen und schlechte Hygieneverhältnisse gekennzeichnet (ebd.). Die Situation für politische Gefangene war jedoch noch

härter, weil sie mit wirklichen, z. T. schweren Straftätern inhaftiert und besonders schlecht behandelt wurden. In den Gefängnissen wurden sie nicht nur der Zwangsarbeit unterworfen, sondern auch ohne geeignete Schutzmaßnahmen zu gefährlichen Tätigkeiten eingesetzt. Sie wurden körperlich und psychisch misshandelt, was zu dauerhaften gesundheitlichen Schädigungen führte (ebd.).

Offiziell gab es jedoch keine politischen Gefangenen, sondern nur kriminelle. Der Begriff ‚politischer Häftling‘ wurde per Rundverfügung des DDR-Justizministeriums für die „Opfer des Faschismus“ reserviert. Demnach werde „[h]eute [...] niemand seiner Gesinnung wegen inhaftiert. Wer unsere antifaschistische Ordnung angreift, wer den Aufbau unserer Friedenswirtschaft stört, begeht eine strafbare Handlung und wird seiner verbrecherischen Taten wegen bestraft. Die Strafgefangenen dieser Art sind deshalb auch keine ‚politischen Gefangenen‘, sondern kriminelle Verbrecher, die Bezeichnung dieser Strafgefangenen als politische Häftlinge wird hiermit untersagt“ (ebd.).

Daher ist die Frage nach der Anerkennung von Gesundheitsschäden und des Zugangs zu Entschädigungs- bzw. Hilfeleistungen elementar. Untersuchungen in Form von Sozialstudien über ehemalige politische Häftlinge und deren aktuelles Leben, beauftragt durch die Landesbeauftragten von Berlin, Brandenburg und Thüringen, haben gezeigt, dass die SED-Opfer sehr oft in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben, was auf die unrechtmäßige Haft, die gegen sie erfolgten Zersetzungsmaßnahmen und damit verbundenen Gesundheitsschäden zurückzuführen ist (vgl. III-Bericht SED-Opferbeauftragte 2023, Bundestagsdrucksache 20/7150, S. 18).

Die prekäre wirtschaftliche Lage ist zum Teil auf die Gesetzgebung im Zuge der Wiedervereinigung zurückzuführen, wie das Beispiel ehemaliger Häftlinge zeigt, die in die Bundesrepublik Deutschland geflohen sind oder von ihr freigekauft wurden. Die Verabschiedung des Rentenüberleitungsgesetzes hat in der Folge zu einer beträchtlichen Verringerung von Rentenansprüchen bei dieser Gruppe geführt, weil dieses im Fremdrentengesetz eine Stichtagsregelung einführte, sodass bis heute die Arbeitszeit nicht berücksichtigt wird (<https://www.deutschlandfunk.de/rentenversicherung-ddr-uebersiedler-fuehlen-sich-betrogen-100.html>, Zugriff am 7. März 2024)

Der Gesetzgeber hat 1955 mit dem Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden, dem sogenannten Häftlingshilfegesetz (HHG), für Haftopfer die Möglichkeiten der sozialen Entschädigung bei gesundheitlichen Schäden eröffnet. Das Gesetz berücksichtigt Personen, die aus der SBZ oder DDR in die Bundesrepublik Deutschland geflohen sind. Der Anspruch auf Leistungen wurde durch die sogenannte 10.4- bzw. HHG-Bescheinigung eröffnet. Im Zuge der Wiedervereinigung wurde Anfang der 1990er-Jahre das „Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet“, das sogenannte Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG), geschaffen, das die Rehabilitierung von ehemaligen DDR-Bürgern ermöglicht, indem die unrechtmäßigen Gerichtsentscheidungen auf Antrag aufgehoben werden können.

Eine Definition des politischen Häftlings ist weder im HHG noch im StrRehaG zu finden. Nach § 1 HHG sind „deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkzugehörige“ anspruchsberechtigt, die „nach der Besetzung ihres Aufenthaltsortes oder nach dem 8. Mai 1945 in der sowjetischen Besatzungszone oder im sowjetisch besetzten Sektor von Berlin [...] aus politischen und nach freiheitlich-demokratischer Auffassung von ihnen nicht zu vertretenden Gründen in Gewahrsam genommen wurden“. Das StrRehaG hingegen bezieht sich in § 1 auf Urteile, die „der politischen Verfolgung gedient“ haben und zählt einen Katalog von Paragrafen des DDR-Strafgesetzes auf, die als „rechtsstaats-

widrig“ eingestuft werden. Die Anerkennung eines Anspruchs auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung nach § 4 HHG und § 21 StrRehaG unterliegt demnach dem Ermessensspielraum der zuständigen Ämter (§ 10 Absatz 4 HHG) bzw. den Gerichten (§ 1 StrRehaG). Nach beiden Gesetzen müssen die Anspruchsberechtigten zwei Stufen durchlaufen. Zunächst müssen sie sich ihre Verfolgung bzw. ihre Rehabilitation anerkennen lassen, damit sie einen Antrag auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung stellen können.

Die SED-Opferbeauftragte kritisiert jedoch in ihrem Bericht 2023, dass „[a]ufgrund der aktuell geltenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen es einem Großteil der SED-Opfer [...] nicht [gelingt], ihre erlittenen Gesundheitsschäden von den Versorgungsämtern anerkennen zu lassen“ (vgl. III-Bericht SED-Opferbeauftragte 2023, Bundestagsdrucksache 20/7150, S. 23). Weiter ist zu lesen: „Insbesondere der Nachweis der Kausalität zwischen der politisch motivierten Verfolgung und des erlittenen Gesundheitsschadens stellt für viele Betroffene eine hohe, oft nicht zu überwindende, Hürde dar. Hinzu kommt, dass sich die Anerkennungsverfahren oftmals über mehrere Jahre hinziehen. Die lange Dauer der Verfahren stellt für die Betroffenen eine enorme psychische Belastung dar und führt auf deren Seite letztlich zu einem Vertrauensverlust in die staatlichen Institutionen“ (ebd.). Der Generalarzt und PTBS-Beauftragte (PTBS = Posttraumatische Belastungsstörung) der Bundeswehr Dr. Jörg Ahrens wies am 14. Dezember 2023 im Deutschen Bundestag darauf hin, dass „eine fehlende Anerkennung sogar zu einer Retraumatisierung führen könne“ (Der Stacheldraht, Nummer 1/2024, S. 8).

Der Kern des Problems bei der Anerkennung von Gesundheitsschäden liegt somit im Nachweis des Zusammenhanges des Gesundheitsschadens und der erlittenen Haft. Die Schlüsselworte in den Gesetzen heißen hier Vermutungsregelung und Wahrscheinlichkeit. Der Wortlaut hierzu ist im HHG (§ 4, 5 bis 7) und StrRehaG (§ 21, 4 bis 7) gleich. Darin heißt es:

„(5) Zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung genügt die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhanges. Sie ist gegeben, wenn nach dem aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft mehr für als gegen einen ursächlichen Zusammenhang spricht.

(6) Bei psychischen Gesundheitsstörungen wird die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhanges im Einzelfall vermutet, wenn diejenigen medizinischen Tatsachen vorliegen, die nach den Erfahrungen der medizinischen Wissenschaft geeignet sind, einen Ursachenzusammenhang zwischen einem nach Art und Schwere geeigneten schädigenden Ereignis und der gesundheitlichen Schädigung und der Schädigungsfolge zu begründen, und diese Vermutung nicht durch einen anderen Kausalverlauf widerlegt wird.

(7) Wenn die zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Schädigungsfolge erforderliche Wahrscheinlichkeit nur deshalb nicht gegeben ist, weil über die Ursache der Gesundheitsstörung in der medizinischen Wissenschaft Ungewissheit besteht, kann mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Gesundheitsstörung als Schädigungsfolge anerkannt werden. Die Zustimmung kann allgemein erteilt werden.“

Die SED-Opferbeauftragte schreibt in ihrem Bericht, dass aufgrund der Vermutungsregelung „keine grundlegenden Verbesserungen für die SED-Opfer zu erwarten“ sind und sie „weitestgehend wirkungslos sein dürfte“ (vgl. III-Bericht SED-Opferbeauftragte 2023, Bundestagsdrucksache 20/7150, S. 25). Es fehle eine Konkretisierung, welche Umstände nach den Erfahrungen der medizinischen Wissenschaft geeignet seien, einen Ursachenzusammenhang zwischen dem schädigenden Ereignis, der gesundheitlichen Schädigung und der Schädigungsfolge zu begründen. Sie kommt zu dem Schluss, dass die Entscheidung

„auch zukünftig weitgehend im Ermessen des jeweiligen Bearbeiters [...] des Antrags in den Versorgungsämtern“ liegen werde (ebd.).

Vor diesem Hintergrund plädiert die Opferbeauftragte für eine Konkretisierung der Vermutungsregelung nach Vorbild der Einsatzunfallverordnung (Einsatz-UV) im Bereich des Soldatenrechts (ebd., S. 26). Dort werde bei Feststellung der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen widerleglich (bis zum Beweis des Gegenteils) vermutet, dass bestimmte psychische Störungen durch einen Einsatzunfall verursacht worden sind (ebd.). Übertragen auf die ehemaligen politischen Gefangenen der SBZ und DDR müssten im HHG und in dem StrRehaG ein Ursache-Wirkung-Zusammenhang in Bezug auf die Haft und Gesundheitsstörung festgeschrieben werden. Daher wird diese Art der Vermutungsregel oft als Beweislastumkehr bezeichnet, weil nun das Versorgungsamt nachweisen müsste, dass kein Zusammenhang zwischen Haft und Gesundheitsstörung besteht, um den Antrag ablehnen zu können.

Vor diesem Hintergrund möchten die Fragesteller von der Bundesregierung wissen, inwieweit sie ihren Selbstverpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag nachkommt, wie sich die Situation bei den ehemaligen Häftlingen in Bezug auf Entschädigungen ausgestaltet und wie sie der Forderung nach einer Konkretisierung der Vermutungsregelung bzw. Beweislastumkehr beurteilt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche gesetzlichen und administrativen Maßnahmen hat die Bundesregierung getroffen oder plant sie zu treffen, um ihren Selbstverpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag in Bezug auf die
 - a) Erleichterung der Beantragung und Bewilligung von Hilfen und Leistungen für Opfer der SED-Diktatur, insbesondere für gesundheitliche Folgeschäden;
 - b) Anpassung der Definition der Opfergruppen an die Forschung;
 - c) Dynamisierung der sogenannten SED-Opferrente;
 - d) Einrichtung eines bundesweiten Härtefallfonds für die Opfer;
 - e) Weiterentwicklung der Stiftung für ehemalige politische Häftlinge nachzukommen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
2. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung vorgenommen oder plant sie vorzunehmen, um die rechtliche Definition von politischen Häftlingen an den Stand der Forschung anzupassen, und warum?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag der SED-Opferbeauftragten, die Vermutungsregelung bei der Anerkennung von Gesundheitsschäden durch die politische Verfolgung in den Gesetzen zu konkretisieren bzw. eine Beweislastumkehr gesetzlich zu verankern (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
4. Plant die Bundesregierung, von dem Instrument der Konkretisierung der Vermutungsregelung bzw. Beweislastumkehr Gebrauch zu machen und dies gesetzlich zu verankern?
 - a) Wenn ja, wie soll der Wortlaut im HHG und im StrRehaG angepasst werden?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

5. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit 1998 getroffen, um die Forderung der Enquete-Kommission nach einer „zeitnahen“ Erstellung einer „Übersicht über Zahlen und Zusammensetzung der politischen Gefangenen in der DDR“ voranzubringen, und mit welchem Ergebnis (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
6. Hat die Bundesregierung seit 1998 Maßnahmen getroffen, um der Empfehlung der Enquete-Kommission nachzukommen, „die Statistik der für das Untersuchungsverfahren in politischen Strafsachen zuständigen Hauptabteilung IX des MfS, die zentrale Häftlingsdatei und die entsprechenden EDV-Projekte, insbesondere das Projekt NRC (Strafgefangenen- und Verhaftetendateien – Personenerfassung), aufzuarbeiten und auszuwerten“, und wenn ja, welche (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
7. Welches Bundesministerium bzw. welche Behörde sind nach Kenntnisstand der Bundesregierung im jeweiligen Bundesland für die Gewährung der Leistungen nach den §§ 4 und 5 HHG bzw. §§ 21 und 22 im StrRehaG zuständig (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
8. Wie viele Personen sind nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland im Besitz einer Bescheinigung gemäß § 10 Absatz 4 des Häftlingshilfegesetzes (bitte nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
9. Wie viele Personen wurden nach Kenntnisstand der Bundesregierung nach StrRehaG rehabilitiert, und wie viele davon sind ehemalige politische Gefangene (bitte nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
10. Wie lange dauert nach Kenntnis der Bundesregierung im Durchschnitt das Verfahren von der Stellung bis zur Bescheinigung bzw. Ablehnung eines Antrages auf Leistungen der Sozialen Entschädigung auf Grundlage einer HHG-Bescheinigung und auf Grundlage einer Rehabilitierung nach dem StrRehaG?
11. Wie viele Personen mit einer Bescheinigung nach § 10 des Häftlingshilfegesetzes und einer Rehabilitierung nach dem StrRehaG erhalten nach Kenntnis der Bundesregierung gemäß § 17a des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes eine besondere Zuwendung für Haftopfer (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
12. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem Jahr 1955 gemäß § 4 des Häftlingshilfegesetzes welche Anzahl von Anträgen auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung gestellt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
13. Wie viele Anträge, die seit 1955 gemäß § 4 des Häftlingshilfegesetzes gestellt worden sind, wurden nach Kenntnis der Bundesregierung abgelehnt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
14. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit 1990 gemäß § 21 StrRehaG welche Anzahl von Anträgen auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung gestellt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
15. Wie viele Anträge, die seit 1990 gemäß § 21 StrRehaG gestellt worden sind, wurden nach Kenntnis der Bundesregierung abgelehnt (bitte nach Jahr, sowie nach Bund und Länder aufschlüsseln)?

16. Wie lange dauert nach Kenntnis der Bundesregierung im Durchschnitt das Verfahren von der Stellung bis zur Bescheinigung bzw. Ablehnung eines Antrages auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung gemäß § 4 HHG bzw. nach § 21 StrRehaG (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
17. Wie viele Verfahren nach Anerkennung auf Leistungen der Sozialen Entschädigung bei gesundheitlicher Schädigung nach § 4 HHG bzw. nach § 21 StrRehaG konnten nach Kenntnisstand der Bundesregierung innerhalb eines Zeitraums von
 - a) sechs Monaten,
 - b) sechs Monaten bis zu einem Jahr,
 - c) zwei Jahren,
 - d) drei Jahren,
 - e) fünf Jahren,
 - f) sieben Jahren,
 - g) neun Jahren,
 - h) über zehn Jahrenpositiv bzw. negativ für die Antragsteller abgeschlossen werden (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
18. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit 1955 gemäß § 5 HHG welche Anzahl von Anträgen auf Leistungen der Sozialen Entschädigung für Hinterbliebene gestellt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
19. Wie viele Anträge, die seit 1955 gemäß § 5 HHG gestellt worden sind, wurden nach Kenntnis der Bundesregierung abgelehnt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
20. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit 1990 gemäß § 22 StrRehaG welche Anzahl von Anträgen auf Leistungen der Sozialen Entschädigung für Hinterbliebene gestellt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
21. Wie viele Anträge, die seit 1990 gemäß § 22 StrRehaG gestellt worden sind, wurden nach Kenntnis der Bundesregierung abgelehnt (bitte nach Jahr sowie nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?
22. Wie lange dauert nach Kenntnis der Bundesregierung im Durchschnitt das Verfahren von der Stellung bis zur Bescheinigung bzw. Ablehnung eines Antrages auf Leistungen der Sozialen Entschädigung für Hinterbliebene gemäß § 5 HHG bzw. nach § 22 StrRehaG (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Länder aufschlüsseln)?
23. Wie viele Verfahren nach Anerkennung auf Leistungen der Sozialen Entschädigung für Hinterbliebene nach § 5 HHG bzw. nach § 22 StrRehaG konnten nach Kenntnisstand der Bundesregierung innerhalb eines Zeitraums von
 - a) sechs Monaten,
 - b) sechs Monaten bis zu einem Jahr,
 - c) zwei Jahren,
 - d) drei Jahren,

- e) fünf Jahren,
- f) sieben Jahren,
- g) neun Jahren,
- h) über zehn Jahren

positiv bzw. negativ für die Antragsteller abgeschlossen werden (bitte nach HHG und StrRehaG unterscheiden und nach Bund und Ländern aufschlüsseln)?

Berlin, den 26. März 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

