

troffen hat.<sup>127</sup> Der Grundsatz, dass derjenige, der einen Anspruch aus § 826 BGB geltend macht, die volle Darlegungs- und Beweislast für die anspruchsbegründenden Tatsachen trägt, erfährt dann eine Einschränkung, wenn die primär darlegungsbelastete Partei keine nähere Kenntnis von den maßgeblichen Umständen und keine Möglichkeit zur weiteren Sachaufklärung hat, während der Prozessgegner alle Tatsachen kennt und es ihm unschwer möglich und zumutbar ist, nähere Angaben zu machen. Dadurch wird die sekundäre Darlegungslast des Gegners ausgelöst, in deren Rahmen es ihm auch obliegt, ihm zumutbaren Nachforschungen zu

unternehmen. Wenn er dieser Darlegungslast nicht genügt, gilt die Behauptung des Anspruchstellers nach § 138 Abs. 3 ZPO als zugestanden.<sup>128</sup> Davon betroffen ist insbesondere die Frage, wer in dem Bereich des Produzenten die Entscheidung über den Einbau der unzulässigen Abschaltvorrichtung getroffen hatte.<sup>129</sup>

127 BGH, Urt. v. 26. Januar 2021 – VI ZR 405/19, MDR 2021, 356, 357; Urt. v. 4. Mai 2021 – VI ZR 81/20, NJW-RR 2021, 1029.

128 BGH, Urt. v. 27. Juli 2021 – VI ZR 151/20, NJW-RR 2021, 1249, 1250.

129 BGH, Urt. v. 19. Oktober 2021 – VI ZR 28/20, MDR 2022, 96, 97.

# Retraumatisierung durch Verfahrensführung – Probleme der Rechtsdurchsetzung auf der zweiten Stufe der Rehabilitierungsverfahren nach den SED-Unrechtsbereinigungsgesetzen

Rechtsanwalt Prof. Dr. Johannes Weberling / Rechtsanwältin Natalie Kowalczyk, Berlin\*

## A. Einleitung

Mehr als 30 Jahre nach Inkrafttreten des ersten SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes und trotz mehrfacher Erweiterung und vielfältiger Reformen der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze stoßen viele Betroffenen im Rahmen ihrer noch andauernden Rehabilitierungsverfahren bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche immer wieder auf Verfahrenshürden, insbesondere bezüglich der Anerkennung von gesundheitlichen Schäden. Während die formale Rehabilitierung einer politisch motivierten Haft oder vergleichbaren grob rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahmen gelingt, ist die Durchsetzung von Folge- und Versorgungsansprüche für die Betroffenen eine erhebliche Herausforderung. In zahlreichen Fällen kommt es mangels einer lückenlosen Beweisführung und Darlegung eindeutiger Kausalitäten zwischen den Maßnahmen und der gesundheitlichen Schädigung oder Folgeschäden zu einer Ablehnung von Versorgungsleistungen. Nachstehend werden deshalb die politische Haft sowie die Zersetzung als signifikanteste Mittel politischer Repression skizziert und die Rehabilitierung der davon Betroffenen auf Basis der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze seit 1990<sup>1</sup> und die in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme bei der Durchsetzung der Anerkennung gesundheitlicher Schäden und deren Entschädigung erörtert.

## B. Politische Haft und Repressionsmaßnahmen in der Sowjetischen Besatzungszone und der Deutschen Demokratischen Republik

### I. Politische Haft

Zwischen 1945 und 1989 waren geschätzt 250.000 bis 300.000 Menschen aus politischen Gründen in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und der späteren DDR inhaftiert.<sup>2</sup> In Anwendung der Definitionen der UNO-Ent-

schließung gegen Folter<sup>3</sup> entsprachen die Verhörmethoden und Haftbedingungen, denen diese Häftlinge ausgesetzt waren, psychischer Folter, in den ersten Jahren nach Kriegsende häufig auch physischer Folter. Ein großer Teil der ehemaligen Häftlinge leidet aufgrund dieser Erfahrungen auch heute noch unter ausgeprägten Folgebeschwerden.

Aus Zeitzeugenberichten und Haftunterlagen ergeben sich gerade in den ersten Nachkriegsjahren grausame Haftbedingungen. Schlaf- und Essensentzug, tage- und nächtelange Dauerverhöre, Einzelhaft, Steh- und Wasserkarzer und physische Misshandlungen waren während der Untersuchungshaft oftmals die Regel. Unter dem Druck dieser physischen

\* Der Autor Weberling ist Rechtsanwalt in Berlin, Honorarprofessor für Medienrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Leiter des dortigen Teilprojekts „Rechtsfolgen politischer Verfolgung im wiedervereinigten Deutschland“ des Forschungsverbunds „Landschaften der Verfolgung“ sowie Mitherausgeber und Schriftleiter der Neuen Justiz (NJ). Die Autorin Kowalczyk ist Rechtsanwältin in Berlin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Teilprojekt „Rechtsfolgen politischer Verfolgung im wiedervereinigten Deutschland“ des Forschungsverbunds „Landschaften der Verfolgung“. Wesentliche Teile des Beitrags basieren auf den Auswertungen zahlreicher Zeitzeugengespräche gemeinsam mit Frau Myra Frölich, ebenfalls wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Teilprojekt „Rechtsfolgen politischer Verfolgung“. Die Autoren danken Frau Frölich ausdrücklich für ihre große Unterstützung.

1 Vgl. hierzu *Weberling*, Aus der Geschichte (nichts) gelernt? Die juristische Aufarbeitung des SED-Regimes und die Rehabilitierung seiner Opfer, in: *Baberowski/Kindler/Donth*, Disziplinieren und Strafen Dimensionen politischer Repression in der DDR, Frankfurt/Main 2021, S. 155, 156 f.

2 *Borbe*, Die Zahl der Opfer des SED-Regimes, 2010, S. 18; *Denis/Kuhn*, Politische Verfolgung in der sowjetischen Besatzungszone und der Deutschen Demokratischen Republik, in: *Priebe/Denis/Bauer*, Eingesperrt und nie mehr frei. Psychisches Leiden nach politischer Haft in der DDR, 1996, S. 13-23.

3 Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (9. Dezember 1975), UNO-Entschließung 3452, A/RES/3452.

und psychischen Belastungen unterschrieben viele Häftlinge Geständnisse, auch wenn diese nicht der Wahrheit entsprachen. Die Untersuchungsverfahren endeten in der Regel mit Urteilen zwischen zehn und fünfundzwanzig Jahren Haftstrafe. Die überbelegten Zellen und Baracken, in denen die Lagerhäftlinge untergebracht wurden, waren verwahrlost, voller Ungeziefer und nur spärlich, wenn überhaupt, beheizt. Es ist davon auszugehen, dass bis 1949 etwa ein Drittel der Häftlinge unter diesen extremen Bedingungen verstarb. In den ersten Jahren nach der Gründung der DDR änderten sich die Haftbedingungen nur geringfügig. Auch nach den Juni-Aufständen 1953 blieben die Häftlinge weiterhin äußerst belastenden Lebensbedingungen ausgesetzt. Verhaftet wurden nun vor allem Personen, die sich nicht konform mit den gesellschaftlichen Zielen der DDR zeigten. Nach der Verhaftung wurden auch in den Fünfziger- und Sechzigerjahren Dauerverhöre, Schlafentzug und lang andauernde Einzelhaft eingesetzt, um Geständnisse zu erpressen. Physische Misshandlungen wurden nicht mehr systematisch angewendet, dennoch waren sie noch wesentlich häufiger als in den nachfolgenden Jahren.<sup>4</sup>

Mit den Bemühungen der DDR-Führung um internationale Anerkennung verbesserten sich zu Beginn der Siebzigerjahre auch die Bedingungen in den Haftanstalten. Die Methoden zur Einschüchterung der Häftlinge waren weniger massiv, erzeugten jedoch auf subtile Weise einen großen Druck auf die Häftlinge. In den meist nächtlichen Verhören wurden die Häftlinge gezielt desinformiert und getäuscht. Ihnen wurden physische und psychische Misshandlungen, psychiatrische Behandlung, die unbefristete Verlängerung der Untersuchungshaft oder die Benachteiligung von Angehörigen angedroht. Der Haftalltag war bestimmt von zahlreichen Verboten und Schikanen. Es herrschten militärische Regeln. Politische Inhaftierung in den siebziger und achtziger Jahren war mit einem hohen Maß an Unkontrollierbarkeit und Ungewissheit verbunden. Ohne Ankündigung wurden die Gefangenen, zum Teil regelmäßig, in andere Zellen oder andere Gefängnisse verlegt. Niemand wusste, wann er genau mit der Entlassung rechnen konnte. Die Häftlinge blieben im Ungewissen darüber, welche Repressalien sie noch zu erwarten hatten und was mit ihren Angehörigen passierte. Zensur von Briefen und Kontaktsperre machten es häufig nicht möglich, Angaben der Verhörpersonen zu überprüfen und verlässliche Informationen über das Schicksal von Familienangehörigen und Freunden zu erhalten.<sup>5</sup>

## II. Zersetzung als Repressionsmaßnahme

Neben den Grausamkeiten des Haftalltags fanden sich auch außerhalb von Verhörräumen und Gefängnismauern Mittel zur Repression von Zielpersonen. Nach Ausbau des Apparats des Staatssicherheitsdienstes in der Ära Ulbricht wandte sich der Geheimdienst nach innen gegen seine eigenen Bürger. Prägnantester Ausdruck für die Veränderungen im Repressionsapparat war aber vor allem die Entwicklung und Anwendung der Methode der „Zersetzung“. Durch den Wandel und die Beschränkung auf „lautlose“ Maßnahmen der „Zersetzung“ sollte gegenüber dem Westen der Anschein von Rechtsstaatlichkeit in der DDR vermittelt werden.<sup>6</sup>

In der von Staatssicherheitsminister Erich Mielke erlassenen „Richtlinie Nr. 1/76 zur Entwicklung und Bearbeitung Ope-

rativer Vorgänge (OV)“ wurden für die Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit im Jahr 1976 erstmals Zersetzungsmaßnahmen normiert. Nach dieser Richtlinie gehörten zu den „bewährten Formen der Zersetzung“ unter anderem: „die systematische Diskreditierung des öffentlichen Rufes, des Ansehens und des Prestiges auf der Grundlage miteinander verbundener wahrer, überprüfbarer und diskreditierender sowie unwahrer, glaubhafter, nicht widerlegbarer und damit ebenfalls diskreditierender Angaben; systematische Organisation beruflicher und gesellschaftlicher Misserfolge zur Untergrabung des Selbstvertrauens einzelner Personen; zielstrebige Untergrabung von Überzeugungen im Zusammenhang mit bestimmten Idealen, Vorbildern usw. und die Erzeugung von Zweifeln an der persönlichen Perspektive; [...] örtliches und zeitliches Unterbinden bzw. Einschränkung der gegenseitigen Beziehungen der Mitglieder einer Gruppe, Gruppierung oder Organisation auf der Grundlage geltender gesetzlicher Bestimmungen, z. B. durch Arbeitsplatzbindung, Zuweisung örtlich entfernt liegender Arbeitsplätze usw.“<sup>7</sup>

Die „Zersetzung“ war eine Bestrafung ohne Urteil mit dem Ziel der Repression mit meist verheerenden Folgen. Auch ohne dass den politisch Verfolgten äußere Gewalt angetan wurde, gelang es dem MfS dennoch, sie unmenschlich, grausam und erniedrigend zu behandeln. Vor allem auf der beruflichen und sozialen Ebene haben Zersetzungsmaßnahmen intensiv wirken können. Berufliche Abstiege oder das Verhindern beruflichen Fortkommens waren mit Existenzängsten und dem Verlust an Selbstvertrauen bei den Betroffenen verbunden. Die bewusst organisierte Zerstörung von Ehen und Freundschaften – in vielen Fällen irreparabel – war eine weitere drastische Folge der Zersetzung. Verlustängste, Wahnvorstellungen, Schlafdefizite, Angstzustände, deprimierte Stimmungen, Bindungslosigkeit, Alpträume, aber auch Herzleiden und Magengeschwüre und nicht zuletzt auch Selbsttötungsversuche markieren die psychischen und physischen Kosten der Zersetzung. Wie jeder mit Zersetzungsmaßnahmen fertig wurde, hing und hängt jedoch nicht nur von seiner persönlichen Umgebung ab, sondern auch von seiner psychischen Belastbarkeit.<sup>8</sup>

Die Rehabilitierung und Entschädigung dieser schwer greifbaren Maßnahmen war lang umstritten und ist erst durch eine Gesetzesnovellierung im Jahr 2019 im neuen § 1a Abs. 2 VwRehaG kodifiziert worden, während die Anwendung dieser Norm jedoch bis heute noch streitig ist.<sup>9</sup>

4 Zu allem Vorstehenden *Denis/Baum*, Entschädigung psychischer Gesundheitsstörungen nach politischer Haft in der SBZ-DDR, NJW 1999, 3298 mwN

5 Zu allem Vorstehenden *Denis/Baum*, NJW 1999, 3298 m. w. N.

6 *Pingel-Schliemann*, Merkmale, Genese und Vielfalt von Zersetzungsmaßnahmen, NJ 2021, B 19 f.; *Booß*, Gab es in DDR-Betrieben Zersetzungsmaßnahmen, die als Rehabilitierungsfall anzuerkennen sind? – Die Rolle der Betriebsleiter bei der Bekämpfung von Ausreisewilligen, NJ 2021, B 14 ff.; *Spitzer*, „Zersetzung“ – Historische und soziologische Aspekte zur Definition am Beispiels des Sports in der DDR, NJ 2021, B 26 ff.

7 *Weberling*, § 1a Abs. 2 VwRehaG – Betroffener einer Maßnahme mit dem Ziel der Zersetzung, NJ 2021, B 3 f. m. Fn. 18.

8 Vgl. *Pingel-Schliemann*, NJ 2021, B 19, B 22 f.; *Spitzer*, NJ 2021, B 26 ff.

9 Vgl. *Weberling*, NJ 2021, B 1 ff.; VG Berlin, Urt. v. 19. November 2021 – VG 9 K 45/21 (n. rkr.).

## C. Rechtsgrundlagen für die Entschädigung von Gesundheitsschäden

### I. Verfahrensgrundsätze und Begriffe der Rehabilitation und Entschädigung

Die Bundesrepublik Deutschland trägt zwar keine Verantwortung für das SED-Unrecht. Aus der Werteordnung des Grundgesetzes, insbesondere den Prinzipien des Rechts- und Sozialstaats sowie der Staatennachfolge, folgt jedoch die rechtliche Notwendigkeit zur Schaffung von Wiedergutmachungsvorschriften für die Opfer des SED-Regimes.<sup>10</sup> Art. 17 Einigungsvertrags (Einigungsvertrag) verpflichtet den Gesetzgeber ausdrücklich, gesetzliche Grundlagen für die Rehabilitation und Entschädigung zu schaffen.<sup>11</sup>

Die Regelungen zur Fortgeltung und Modifikation der Rehabilitierungsgesetze gemäß Art. 3 Einigungsvertrag zusammen mit Art. 17 Einigungsvertrag erfüllen nach dem Willen des Gesetzgebers eine besonders aner kennenswerte und rechtlich geschützte Funktion und haben Verfassungsrang. Denn das Wiedervereinigungsgebot ist als integraler Bestandteil des Grundgesetzes bis 1990 nicht durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland verbraucht, sondern wirkt in Gestalt des Einigungsvertrags fort. Die geforderten angemessenen Regelungen zur Rehabilitation und Entschädigung sind deshalb eine verfassungsrechtliche Pflicht für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag.<sup>12</sup>

Der Gesetzgeber hat sich insoweit grundsätzlich dafür entschieden, aus Gründen der Rechtssicherheit das Recht der DDR unabhängig von der Frage weitgehend anzuerkennen, inwieweit das staatliche Unrecht das gesamte Rechtssystem beeinflusst hatte, es sich also um ein Unrechtssystem handelte. Nur schwere, in der Regel ideologisch motivierte Verletzungen der Menschenrechte, an denen sich der Unrechtscharakter des SED-Regimes offenbarte, wurden ausgenommen. Rehabilitierungsgesetze und -praxis beschränken sich deshalb nur auf schwere Menschenrechtsverletzungen. Politisch Verfolgten soll die Möglichkeit gegeben werden, sich vom Makel persönlicher Diskriminierung zu befreien. Einbußen an Freiheit, Bildung und Eigentum, die zwangsläufig mit dem System der DDR verbunden waren, sind danach ebenso wenig rehabilitierungsfähig wie verhinderte Karrieren im beruflichen Bereich. Entschädigungsleistungen nach den Rehabilitierungsgesetzen sind kein Schadensersatz, sondern (lediglich) ein Ausgleich für möglicherweise fortwirkende Folgen einstiger Verfolgung in Form individuell zu gewählender sozialer Ausgleichsleistungen.<sup>13</sup>

Die Verfahren aller drei Rehabilitierungsgesetze sind jeweils in zwei Stufen gegliedert. Auf der ersten Stufe erfolgt die Entscheidung über die Rehabilitation selbst. Auf der zweiten wird über die aus einer positiven Rehabilitierungsentcheidung resultierenden Folgeansprüche entschieden.<sup>14</sup>

Der Begriff der *Rehabilitierung* ist zentrales Motiv der SED-Unrechtsbereinigungsgesetze. Trotz anfänglich kontroverse Diskussion über den Begriff und seine Verankerung im Politjargon der kommunistischen Diktatur, vermittelt der Begriff „Rehabilitierung“ in der heutigen Rechtssprache die Wiederherstellung des Rufs einer Person sowie deren Wiedereinsetzung in ihren früheren rechtlichen Stand. Die Unrechtsbereinigungsgesetze verfolgen diesen Zweck konkret

durch die Aufhebung und Entschädigung von rechtsstaatswidrigen Maßnahmen und Entscheidungen.<sup>15</sup>

Der Begriff der *Entschädigung* meint hingegen die rechtliche Wirkung der Rehabilitation, vorrangig in Form von Folgeansprüchen, in Form von Kompensation der unmittelbaren Folgen durch Ausgleich von Vermögensverlusten sowie durch die gesondert zu beantragenden sozialen Ausgleichsleistungen in der Gestaltung von Kapitalentschädigungen, Unterstützungsleistungen und Versorgungsleistungen.<sup>16</sup>

## II. Rehabilitierungsgesetze

### 1. Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG)

Die ersten Rehabilitierungen erfolgten noch vor der Wiedervereinigung auf der Grundlage der Kassationsvorschriften in der Strafprozessordnung der DDR (§§ 311 f. StPO-DDR). Die Volkskammer der DDR verabschiedete zudem noch ein eigenes, umfangreiches Rehabilitierungsgesetz.<sup>17</sup> Die Bestimmungen zur strafrechtlichen Rehabilitation des DDR-Rehabilitierungsgesetzes wurden bei der Wiedervereinigung mit Modifikationen zunächst übernommen und durch die analoge Anwendung der Regelungen des Häftlingshilfegesetzes (HHG) ergänzt.<sup>18</sup>

Die Rehabilitation und Entschädigung für Strafurteile, Entscheidungen und Maßnahmen der DDR-Gerichte und -Behörden regelt das am 4. November 1992 in Kraft getretene Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG).<sup>19</sup> Es sieht auch die Entschädigung und Versorgung von Personen vor, die durch Maßnahmen der Sowjetischen Besatzungsmacht ihrer Freiheit beraubt wurden. Erfasst werden Entscheidungen der DDR-Gerichte, später auch Einweisungen in psychiatrische Anstalten und Anordnungen der Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen, die der politischen Verfolgung oder sonst sachfremden Zwecken gedient haben, durch DDR-Gerichte und -Behörden und strafrechtliche Maßnahmen, die keine gerichtlichen Entscheidungen waren.<sup>20</sup>

Das Gesetz sieht in einem zweistufigen Verfahren zunächst die Rehabilitation wegen strafrechtlicher Maßnahmen oder Freiheitsentziehungen in der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 2. Oktober 1990 im Gebiet der ehemaligen DDR, die „mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbar“ sind, durch deren Aufhebung und Rechtsstaatswidrigkeitserklärung vor. Diese Voraussetzung liegt in der Regel vor, wenn die Entscheidung politischer Verfolgung gedient hat (z. B. bei Verurteilung wegen ungesetzlichen Grenzübertritts, sog Republikflucht) oder die angeordneten Rechtsfolgen in grobem Missverhältnis zur zugrunde liegenden Tat stehen (§ 1 Abs. 1 StrRehaG). Zwingend auf-

10 Vgl. BVerfG, NJW 1991, 1597, 1600.

11 Vgl. *Bruns/Schröder/Tappert*, StrRehaG-Kommentar 1993, Einl. Rn. 3, 6, 13.

12 Vgl. *Weberling* (Fn. 1), S. 155 f.

13 Vgl. *Weberling* (Fn. 1), S. 155, 163.

14 Vgl. *Weberling* (Fn. 1), S. 155, 157 f.

15 Vgl. *Lochen/Meyer-Seitz*, Leitfaden zur Strafrechtlichen Rehabilitation und Entschädigung, Wiedergutmachung von Justizunrecht in der ehemaligen SBZ/DDR, 1994. S. 16; *Pfister*, Rehabilitation eine Zwischenbilanz, 1991, 389.

16 Vgl. *Lochen/Meyer-Seitz* (Fn. 15), S. 17.

17 GBl. DDR I, Nr. 60, S. 1459, Stand: 6. September 1990.

18 Vgl. *Weberling* (Fn. 1), S. 155, 156.

19 BGBl. I S. 1387, Stand: 2. Juli 2021.

20 *Bruns/Schröder/Tappert* (Fn. 11), Einl. Rn. 5, 8.

zuheben waren die Entscheidungen in den sog. *Waldheimer Prozessen* (§ 1 Abs. 2 StrRehaG).

Die Rehabilitierung setzt nach § 1 StrRehaG auf der ersten Stufe einen entsprechenden Antrag voraus. Für die Entscheidung über die Rehabilitierung ist nach § 8 StrRehaG das Landgericht zuständig, in dessen Bezirk nach Maßgabe der Bezirksgrenzen vom 3. Oktober 1990 das erstinstanzliche Verfahren oder das Ermittlungsverfahren durchgeführt wurde. Das Gericht entscheidet durch Beschluss, vgl. § 12 StrRehaG.

Auf der zweiten Stufe haben rehabilitierte Opfer unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen insbesondere Anspruch auf Kapitalentschädigung gemäß § 17 StrRehaG in Höhe von derzeit 306,78 EUR für jeden angefangenen Monat Freiheitsentziehung, bei einer Mindestdauer der Freiheitsentziehung von 90 Tagen und besonderer Bedürftigkeit auch auf eine monatliche Opferrente in Höhe von derzeit 330,00 EUR sowie gemäß § 21 StrRehaG auf Versorgungsleistungen wegen haftbedingten gesundheitlichen Folgeschäden.<sup>21</sup> Während der Antrag auf Rehabilitierung dem Tatortprinzip folgt und am Ort der Haft, also in den neuen Bundesländern gestellt werden kann, muss für die Versorgungsleistungen auf zweiter Stufe ein gesonderter Antrag bei den am Wohnort der Betroffenen zuständigen Versorgungsämtern gestellt werden.

Die Entschädigungstatbestände für die Folge- und Versorgungsansprüche des StrRehaG setzen die Prüfung der sogenannten *versorgungsrechtlichen Kausalkette* voraus. Das heißt, dass das schädigende Ereignis in Form der Haft ursächlich (*haftungsbegründende Kausalität*) zu einer gesundheitlichen Schädigung geführt haben muss; die sich hieraus ursächlich ergebenden gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen (*haftungsausfüllende Kausalität*) lösen dann die einzelnen Versorgungsleistungen aus. Zwischen dem schädigenden Vorgang und der Gesundheitsstörung muss eine nicht unterbrochene Kausalkette bestehen, die mit den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft und den ärztlichen Erfahrungen im Einklang steht. Bei der Prüfung dieser „doppelten Kausalität“ ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts die Theorie der wesentlichen Bedingungen heranzuziehen.<sup>22</sup> Die Kausalität ist danach nur gegeben, wenn sowohl die erlittene Haft als rechtlich wesentliche Ursache für die gesundheitliche Schädigung als auch die gesundheitliche Schädigung als rechtlich wesentliche Ursache für die Gesundheitsstörung verstanden werden kann.

Die einzelnen Glieder der Kausalkette sowie der sie verbindende Ursachenzusammenhang müssen von der Verwaltung bzw. vom Gericht festgestellt werden. Hierbei ist grundsätzlich die volle Überzeugung im Sinne einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit erforderlich.<sup>23</sup>

## 2. Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG) / Berufsrechtliches Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG)

In Ergänzung zum Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz hat das Bundeskabinett am 10. Februar 1993 den Entwurf eines Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes beschlossen,<sup>24</sup> welches am 1. Juli 1994 in Kraft trat<sup>25</sup> und im Wesentlichen das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG) und das Berufliche Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG) beinhaltet. In Ergänzung des StrRehaG sollten

Rehabilitierungsmöglichkeiten für die Opfer des Verwaltungsunrechts und der politischen Verfolgung im beruflichen Bereich geschaffen und damit die Rehabilitierungsgesetzgebung insgesamt abgeschlossen werden.<sup>26</sup>

Nach dem VwRehaG sollen schlechthin rechtsstaatswidrige hoheitliche Maßnahmen einer deutschen behördlichen Stelle zur Regelung des Einzelfalls aufgehoben werden können, wenn durch sie in bestimmte Rechtsgüter eingegriffen wurde und die Folgen dieses Eingriffs heute noch schwer und unzumutbar fortwirken.<sup>27</sup> Diese belastenden Folgen sollen durch soziale Ausgleichsleistungen gemildert werden. Verwaltungsmaßnahmen in der DDR sind dabei nicht synonym mit dem Begriff eines Verwaltungsakts.

Mit dem BerRehaG sollen gravierende berufliche Benachteiligungen aufgrund politischer Verfolgung, die heute noch fortwirken, unter sozialen Gesichtspunkten im Rahmen des Möglichen ausgeglichen werden. Schwerpunkt der beruflichen Rehabilitierung ist ein Ausgleich verfolgungsbedingter Nachteile in der Rentenversicherung.<sup>28</sup>

## D. Rechtsanwendung und Probleme der Betroffenen

Mehr als 30 Jahre nach dem Ende des kommunistischen Regimes im Osten Deutschlands wirken die Folgen der SED-Herrschaft für die Betroffenen immer noch nach. Zahlreiche Opferverbände und Berater halten die Entschädigungsleistungen für zu gering, fordern die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Rehabilitierungsgesetze auf weitere Betroffenenengruppen und vor allem eine Vereinfachung der Anspruchsdurchsetzung. Die Schwächen der bisherigen gesetzlichen Regelungen zeigen sich nicht bei den notwendigen Rechtsgrundlagen, sondern in der faktischen Durchsetzung dieser Ansprüche im Rehabilitierungsverfahren.

Empirische Untersuchungen<sup>29</sup> haben beispielhaft gezeigt, dass politische Verfolgung und Inhaftierung bei den Betroffenen zu psychischen Gesundheitsschäden führen können. Auch Menschen, die in der SBZ oder der DDR aus po-

21 Vgl. *Frölich*, Unrecht verjährt nicht, NJ 2019, 512 f.; *Weberling* (Fn. 1), S. 155, 158.

22 Vgl. BSG, BSGE 1, 72; 11, 50; *Pesch*, NJW 1958, 1074; *Hauelsen*, NJW 1961, 9; *Schickedanz*, NJW 1971, 916.

23 Vgl. *Denis/Baum*, NJW 1999, 3299. Die diesbezügliche Problematik wird in einer rechtskräftig gewordenen Entscheidung des LSG Berlin-Brandenburg von 2008 deutlich, die eine ablehnende Entscheidung des SG Potsdam bestätigte und sich dabei auf verschiedene ärztliche Gutachten stützte, die darauf hinwiesen, dass politische Verfolgungsmaßnahmen nie Ursache der Erkrankung sein könnten, lediglich der Ausbruch durch äußere Faktoren bestimmt werden könne (vgl. LSG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 19. Februar 2008 – L 13 VU 53/06, zitiert nach juris).

24 BR-Drs. 92/93 v. 12. Februar 1993.

25 2. SED-UnBerG vom 1. Juli 1994 (BGBl. I, S. 1311).

26 Vgl. *Leutheusser-Schnarrenberger*, Das Zweite Gesetz zur Bereinigung von SED-Unrecht, DtZ 1993, 162.

27 Vgl. *Haft*, Die „Bereinigung“ des SED-Unrechts, DtZ 1994, 258.

28 Vgl. *Rademacker*, in *Knickrehm*, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012, VwRehaG, Rn. 4, 5.

29 Vgl. *Maslahati*, Gesundheitliche Folgen politischer Haft in der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR, Psychother Psychosom Med Psychol 2022; 72(07): 283-291; *Denis/Baum*, Entschädigung psychischer Gesundheitsstörungen nach politischer Haft in der SBZ/DDR, NJW 1999, 3298, 3299; *Denis/Eslam/Priebe*, Fortsch Neurol Psychiat, 1997, 524 ff.; *Priebe/Rudolf/Bauer/Häring*, Fortsch Neurol Psychiat 1993, 55 ff.

litischen Gründen in Haft waren, leiden häufig unter psychischen Folgestörungen, die ihren Lebensalltag stark beeinträchtigen. Ein immer wieder festgestelltes Krankheitsbild, das sich nach eben diesen traumatischen Erfahrungen entwickeln kann, wird als posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) bezeichnet. Kennzeichnende Merkmale dieser Störung sind das Wiedererleben der traumatischen Erfahrungen in Gedanken und Gefühlen, die Vermeidung von Gegebenheiten, die an die belastenden Ereignisse erinnern, sowie ein erhöhter Erregungs- und Unruhezustand. Um eine PTBS zu diagnostizieren, muss eine vorgegebene Anzahl der verschiedenen Symptome (Wiedererleben, Vermeidung und erhöhte Erregung) vorhanden sein.<sup>30</sup> Bei der Betrachtung von Langzeitfolgen können zudem nicht nur posttraumatische Belastungsstörungen festgestellt werden, sondern auch andere Folgestörungen wie Phobien und Depressionen.<sup>31</sup>

### I. Strafrechtliche Rehabilitierung bei politischer Haft und Durchsetzung der Folgeansprüche bei gesundheitlichen Schäden

Die formale Rehabilitierung nach § 1 StrRehaG begründet nach § 16 Abs. 1 StrRehaG einen Anspruch auf soziale Ausgleichsleistungen für Nachteile, die den Betroffenen durch eine Freiheitsentziehung entstanden sind. Neben Rehabilitierten gehören nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 StrRehaG zum berechtigten Personenkreis auch Personen, die eine Bescheinigung nach § 10 Abs. 4 HHG erhalten und bereits vor dem Inkrafttreten des StrRehaG ihre Rehabilitierung beantragt haben. Es handelt sich dabei um Personen, die bereits als ehemalige politische Häftlinge anerkannt sind und damit regelmäßig die Voraussetzungen für die Rehabilitierung nach dem StrRehaG erfüllen. Ihnen soll die Durchführung eines weiteren Verfahrens nach dem StrRehaG nicht mehr zugemutet werden. Der Anspruch erstreckt sich für diesen Personenkreis auf die Leistungen nach §§ 17 bis 19 StrRehaG (unter Anrechnung der Leistungen nach dem HHG), nicht jedoch auf Versorgung nach §§ 21 bis 24 StrRehaG. Einen Anspruch auf Versorgung haben diese Personen jedoch unter den Voraussetzungen des § 4 HHG. Ferner haben Personen, die als ehemalige politische Häftlinge anerkannt worden sind, weil sie durch Maßnahmen der sowjetischen Besatzung ihrer Freiheit beraubt worden sind, unter den in § 25 Abs. 2 Nr. 2 StrRehaG genannten Voraussetzungen Anspruch auf Leistungen nach §§ 17 bis 19 StrRehaG.

Im Gegensatz zu der Geltendmachung von körperlichen Haftschäden weist die Beurteilung von psychischen Haftschäden charakteristische Besonderheiten auf. Während bei körperlichen Gesundheitsstörungen in der Regel kein wesentlicher Streit zwischen den am Verfahren beteiligten Gutachtern über die diagnostizierte Gesundheitsstörung besteht, fällt gerade im psychiatrischen Bereich auf, dass bereits bei dem von dem Antragsteller beklagten Ist-Zustand, der als Haftschaden geltend gemacht wird, zwischen den verschiedenen Gutachtern häufig Uneinigkeit besteht.<sup>32</sup>

Die besonderen Schwierigkeiten bei der Diagnosestellung und Kausalitätsbegründung scheinen damit zusammenzuhängen, dass gerade bei der psychiatrischen Fachdisziplin in weit geringerem Maße auf objektive und messbare Kriterien abgestellt werden kann und die Diagnose auf Basis eines persönlichen Eindrucks und vor allem auf dem Erfahrungs-

horizont des Gutachters im Zusammenwirken mit den Angaben des Klägers zustande kommt. Sofern aber bereits bei der Diagnostizierung der als Haftschaden geltend gemachten Gesundheitsstörungen zwischen den Gutachtern Uneinigkeit besteht, ist es dem Rechtsanwender als medizinischem Laie kaum möglich, den gegenwärtigen Gesundheitszustand des Antragstellers sicher einzuschätzen. Wie oben ausgeführt wurde, muss jedoch die Gesundheitsstörung (drittes Glied der Kausalkette) zur Überzeugung feststehen, so dass sich Zweifel nach dem Grundsatz der objektiven Beweislast zu Ungunsten des Antragstellers auswirken.

Des Weiteren kann festgestellt werden, dass gerade der Nachweis des Ursachenzusammenhangs zwischen der Haft und den psychischen Gesundheitsstörungen zum Teil erhebliche Probleme bereitet. Es ist sehr häufig zwischen den Gutachtern streitig, ob der Kläger an einer bereits vor der Haft entwickelten Neurose leidet oder an einem der aufgeführten posttraumatischen Krankheitsbilder. Im ersten Fall scheidet eine staatliche Entschädigung grundsätzlich aus bzw. kann nur der durch die Haft von der Gesamtgesundheitsstörung abgrenzbar verursachte Verschlimmerungsanteil anerkannt werden (sogenannte Anerkennung im Sinne der Verschlimmerung). Sehr nachteilig wirkt sich dabei für die Betroffenen aus, dass als Indiz für das Vorliegen einer schädigungsunabhängigen Neurose auf psychische Auffälligkeiten des Antragstellers vor der Haft abgestellt wird. So besteht die Gefahr, dass die Wahrnehmung von Grundrechten in der DDR, wie zB der Meinungsfreiheit und das damit verbundene Aufbegehren gegen das DDR-Regime, als Krankheitssymptom missverstanden wird und damit eine Entschädigung ausscheidet. Insbesondere die unreflektierte Berücksichtigung medizinischer Gutachten aus der DDR (z. B. Haftgutachten) würde die Antragsteller ein weiteres Mal zum Opfer werden lassen, da die Tendenz bestand, gerechtfertigte Kritik am System der DDR als Ausdruck einer Störung zu werten und das Regime damit zu entlasten.<sup>33</sup>

Ein weiteres Problem besteht darin, dass, wie ausgeführt wurde, eine lang dauernde Latenzzeit zwischen der Haft und dem ersten Auftreten von Symptomen liegen kann. Der große zeitliche Abstand zwischen Symptomen und Haft lässt den ursächlichen Zusammenhang unwahrscheinlich erscheinen.

Zur Erleichterung bei der Feststellung der versorgungsrechtlichen Kausalkette genügt nach § 21 Abs. 5 Satz 1 StrRehaG zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs. Auch ein auslösender Faktor ist eine Ursache. § 21 Abs. 5 Satz 2 StrRehaG bestimmt zudem „Wenn die Wahrscheinlichkeit nur deshalb nicht gegeben ist, weil über

30 Vgl. Denis/Baum, NJW 1999, 3298, 3299; Knorr, Anerkennung und sequentielle Traumatisierung: Eine Analyse der postdiktatorischen Lebenssituation politisch Verfolgter des SED-Regimes in Neumann-Becker/Frommer/Regner/Knorr, SED-Verfolgte und das Menschenrecht auf Gesundheit, Halle 2015, S. 44 ff.

31 Schützwohl, Langzeitverlauf posttraumatischer Belastungsreaktionen bei ehemals politisch Inhaftierten der DDR. Ergebnisse einer 15-Jahre-Follow-Up-Studie in Neumann-Becker/Frommer/Regner/Knorr (Fn. 30), S. 116 ff.

32 Vgl. Denis/Baum, NJW 1999, 3298, 3299.

33 Vgl. Denis/Kummer/Priebe, Entschädigung und Begutachtung psychischer Störungen nach politischer Haft in der SBZ/DDR, Med Sach 96 (1999), 77 ff.; Denis/Baum, NJW 1999, 3298, 3299; siehe ferner LSG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 19. Februar 2008 – L 13 VU 53/06, juris.

die Ursache des festgestellten Leidens in der medizinischen Wissenschaft Ungewißheit besteht, kann mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung anerkannt werden; die Zustimmung kann allgemein erteilt werden.“. Für einen sachkundigen Verfahrensbevollmächtigten liegt es deshalb nahe, die Einholung dieser Zustimmung zumindest zu versuchen.

## II. Probleme der Verwaltungsrechtlichen Rehabilitation insbesondere am Beispiel der Zersetzung gemäß § 1 a Abs. 2 VwRehaG

Bei Anträgen auf verwaltungsrechtliche Rehabilitation prüft die örtlich zuständige Rehabilitierungsbehörde auf erster Stufe, ob die vom Antragsteller bezeichnete Maßnahme erfolgt und ob diese rechtsstaatswidrig ist, vgl. § 12 VwRehaG. Bei Eingriffen in das Rechtsgut Gesundheit beschränkt sich diese Prüfung hinsichtlich der gesundheitlichen Schädigung und ihrer fortwirkenden Folgen auf eine bloße *Schlüssigkeitsprüfung*. während auch hier die endgültige Feststellung den Versorgungsämtern vorbehalten bleibt. Den Betroffenen wird eine Beschädigtenversorgung in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes vom Versorgungsamt gewährt, § 3 i. V. m. § 12 Abs. 4 VwRehaG. Die nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG) zuständige Behörde ist für eine Entziehung eines Vermögenwertes im Sinne von § 2 Abs. 2 VermG für die Rückübertragung, Rückgabe oder Entschädigung gem. § 7 VwRehaG nach dem VermG, dem Investitionsvorrangsgesetz und dem Entschädigungsgesetz zuständig.<sup>34</sup>

Der Anspruch auf verwaltungsrechtliche Rehabilitation beurteilt sich nach § 1 VwRehaG.<sup>35</sup> Er hat nach dem Wortlaut des Gesetzes vier Voraussetzungen: Es muss – *erstens* – eine Verwaltungsmaßnahme einer deutschen behördlichen Stelle im Beitrittsgebiet aus der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 2. Oktober 1990 vorliegen, die – *zweitens* – mit Grundsätzen eines Rechtsstaates schlechthin unvereinbar ist und – *drittens* – zu einem Eingriff in eines der drei geschützten Rechtsgüter Gesundheit, Vermögen oder Beruf geführt hat; schließlich müssen – *viertens* – die Folgen des Eingriffs noch unmittelbar schwer und unzumutbar fortwirken. Einerseits muss die Kausalität zwischen der hoheitlichen Maßnahme und der Rechtsgutsverletzung (sog *Primärschaden*) bestehen, andererseits diejenige zwischen diesem Eingriff und den fortwirkenden Folgen (sog *Sekundärschäden*).

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 VwRehaG sind die Feststellungen der Rehabilitierungsbehörde für die nachgeschalteten Fachbehörden bindend. Dies betrifft zum einen die genaue Bezeichnung der hoheitlichen Verwaltungsmaßnahme als schädigendes Ereignis, die den Anknüpfungspunkt für mögliche Folgeansprüche bildet. Es betrifft zum anderen die Qualifizierung dieser Maßnahme als rechtsstaatswidrig. Gerade auf diese wertende Beurteilung bezieht sich ihre fachliche Kompetenz. Hinzu kommt die Aufhebung der Verwaltungsentscheidung, sofern von ihr Rechtsfolgen ausgegangen sind, und damit ihre Beseitigung als Rechtsgrund für diese Rechtsfolgen.

Das Folgeverfahren zur Milderung der Folgen einer gesundheitlichen Schädigung richtet sich nach dem Bundesversorgungsgesetz. Zuständig sind die auch hier die Versorgungsämter. Deren Entscheidungen beziehen sich regelmäßig so-

wohl auf die Verursachung der gesundheitlichen Schädigung wie auf deren weitere gesundheitliche und wirtschaftliche Folgen. Dementsprechend beschränkt § 12 Abs. 4 VwRehaG die Rehabilitierungsbehörde auf Feststellungen zur Rechtsstaatswidrigkeit der Maßnahme i. S. d. § 1 und behält „die nach dem Bundesversorgungsgesetz erforderlichen Feststellungen“ der Versorgungsbehörde vor. Vielfach wird die rechtsstaatswidrige Maßnahme die gesundheitliche Schädigung erst zur weiteren Folge haben. Bei Fällen einer erst nach einiger Zeit auftretenden gesundheitlichen Schädigung treten aber typischerweise Kausalitätsfragen auf, deren Beantwortung der Versorgungsbehörde vorbehalten ist.

Das bedeutet indes nicht, dass die Rehabilitierungsbehörde die Fragen, auf welche sich ihre bindenden Feststellungen nicht erstrecken, völlig ungeprüft zu lassen hat. Trotz Amtsermittlungsgrundsatz ist der Antragsteller angehalten, der Rehabilitierungsbehörde sowohl seine Verletzung in einem der drei geschützten Rechtsgüter als auch diejenigen gegenwärtigen Nachteile darlegen, deren Ausgleich er im weiteren Verfahren erstrebt. Er muss zudem dartun, inwiefern sowohl die Verletzung als auch die gegenwärtigen Nachteile Folge der rechtsstaatswidrigen hoheitlichen Maßnahme, also von dieser verursacht – zumindest mitverursacht – sind. Diese Darlegung schließt ein, dass er seine diesbezüglichen tatsächlichen Behauptungen im Rahmen des ihm Möglichen und Zumutbaren glaubhaft macht. Die Rehabilitierungsbehörde darf den Antrag ohne weiteres ablehnen, wenn dies unterbleibt. Sie hat ferner zu prüfen, ob die dargelegten gegenwärtigen Beeinträchtigungen – ihre Erweislichkeit unterstellt – schwer und unzumutbar sind. Denn dies ist eine wertende Beurteilung mit typisch rehabilitierungsrechtlichem Gepräge.<sup>36</sup> Schließlich hat sie auch zu prüfen, ob diese Beeinträchtigungen als „unmittelbare“ Folge der rechtsstaatswidrigen Maßnahme in Betracht kommen, ob sie also nach der allgemeinen Lebenserfahrung als typische Folge der rechtsstaatswidrigen Maßnahme erscheinen.<sup>37</sup> Sie hat hingegen nicht zu prüfen, ob die behaupteten und belegten Beeinträchtigungen tatsächlich vorliegen. Ebenso wenig hat sie zu prüfen, ob sie tatsächlich durch die rechtsstaatswidrige Verwaltungsmaßnahme verursacht oder jedenfalls mitverursacht sind. Hierzu würde es ihr – anders als den Versorgungsämtern – an der erforderlichen Fachkompetenz ermangeln. Insofern hat sie sich mit einer Schlüssigkeitsprüfung des Vortrags des Antragstellers zu begnügen. Die nähere Prüfung – ggf. einschließlich einer Beweisaufnahme – obliegt insofern allein der Behörde, welche über die Folgeansprüche entscheidet.

Soweit die Rehabilitierungsbehörde hiernach prüfen muss, ob eine gesundheitliche Schädigung durch die rechtsstaatswidrige Maßnahme sowie fortwirkende Folgen dieses Eingriffs vom Antragsteller schlüssig dargelegt sind, hat sie die rechtlichen Maßstäbe des nachgeschalteten Verfahrens vor der Versorgungsbehörde zu Grunde zu legen. Das gilt namentlich für Fragen der Kausalität. Nach der Rechtspre-

34 1. Leitsatz Urteil BVerwG, Urteil vom 9.10.2003 – 3 C 1/03 (VG Berlin), VIZ 2004, 136-139.

35 BGBl. I, 1311.

36 Vgl. hierzu die Erläuterungen in der Begründung des Gesetzentwurfs., BT-Dr. 12/4994, S. 22, sowie für die Folgen einer beruflichen Benachteiligung § 8 S. 2 VwRehaG.

37 Vgl. BT-Drs. 12/4994, S. 22.

chung des BSG,<sup>38</sup> der sich das BVerwG für das Dienstunfallrecht der Beamten angeschlossen hat,<sup>39</sup> sind als ursächlich für den eingetretenen Schaden nur diejenigen Bedingungen im natürlich-logischen Sinne anzusehen, die wegen ihrer besonderen Beziehung zum Erfolg zu dessen Eintritt *wesentlich* mitgewirkt haben. Unter mehreren zusammenwirkenden Bedingungen ist eine als alleinige Ursache im Rechtssinne anzusehen, wenn sie bei natürlicher Betrachtungsweise überragend zum Erfolg beigetragen hat, während jede von ihnen als wesentliche (Mit-)Ursache im Rechtssinne anzusehen ist, wenn sie annähernd die gleiche Bedeutung für den Eintritt des Erfolgs haben. Zur Erleichterung bei der Feststellung der versorgungsrechtlichen Kausalkette regeln allerdings § 3 Abs. 5 Sätze 1 – 3 VwRehaG wie § 21 Abs. 5 Sätze 2 und 3 StrRehaG, dass zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhanges genügt, und „*Wenn die Wahrscheinlichkeit nur deshalb nicht gegeben ist, weil über die Ursache des festgestellten Leidens in der medizinischen Wissenschaft Ungewißheit besteht, kann mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Gesundheitsstörung als Folge einer Schädigung anerkannt werden; die Zustimmung kann allgemein erteilt werden.*“.

Grundsätzlich betreffen die Entscheidungen der Behörden bzw. der Gerichte konkrete Maßnahmen oder Verwaltungsakte. Im Falle der Zersetzung handelt es sich aber nicht um eine konkrete Maßnahme, so dass Zweifel bestehen, ob sich eine verwaltungsrechtliche Rehabilitierung überhaupt auf einen „Gesamtkomplex“ von Maßnahmen beziehen könne, die nicht einzeln konkretisiert sind. Diese Zweifel sind jedenfalls für gesundheitliche Schädigungen infolge einer „operativen Bearbeitung“ durch das oder auf Veranlassung des MfS unbegründet. Allerdings setzt das Gesetz für den direkten Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 VwRehaG das Vorhandensein einer konkreten, genau angebbaren Verwaltungsentscheidung voraus. Nur von einer konkreten Verwaltungsentscheidung können weiterhin Rechtsfolgen ausgehen (vgl. Art. 19 Einigungsvertrag, § 15 VwRehaG). Nur eine konkrete Verwaltungsentscheidung kann daher im Rehabilitierungsverfahren aufgehoben werden.

Bei Realakten und anderen Maßnahmen, die nicht auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet waren, liegt es jedoch anders. Eine Aufhebung derartiger Maßnahmen kommt nicht in Betracht. An deren Stelle tritt die Feststellung ihrer Rechtsstaatswidrigkeit (§ 1 Abs. 5 VwRehaG). Damit bleibt denkbar, dass sich eine solche Feststellung nicht nur auf eine einzelne Maßnahme, sondern auch auf einen Gesamtkomplex mehrerer Maßnahmen beziehen kann. Ob dies auch für Eingriffe in die Rechtsgüter Vermögen, Beruf oder Ehre anzunehmen ist, mag dahinstehen. Bei Eingriffen in das Rechtsgut Gesundheit jedenfalls kommt eine Rehabilitierung auch wegen eines Gesamtkomplexes von Maßnahmen des schlichten Verwaltungshandelns in Betracht. Der Gesetzgeber wollte gerade auch „psychischen Terror durch Überwachungsmaßnahmen, gezielt sachwidrige Medikation oder psychiatrische Behandlung etc.“ erfassen, die zu einer gesundheitlichen Schädigung geführt haben.<sup>40</sup> Das schließt Maßnahmen ein, die nicht als einzelne, sondern nur in ihrer Abfolge und in ihrem Zusammenwirken dem Betroffenen auf längere Sicht gesundheitliche Schäden – namentlich psychischer Art – zufügten. In erster Linie ist hier-

für an die Maßnahmen der „Zersetzung“ zu denken, wie sie in Nr. 2.6 der Richtlinie des MfS Nr. 1/76 beispielhaft erläutert werden.<sup>41</sup> Dementsprechend stellt auch das BMJ in seinem „Merkblatt zur verwaltungsrechtlichen Rehabilitierung“<sup>42</sup> gerade die jahrelange Bespitzelung und Drangsalierung durch die Stasi, die zu Gesundheitsstörungen geführt hat, als Anwendungsfall von § 1 Abs. 5 VwRehaG heraus.<sup>43</sup> Auch in derartigen Fällen muss die Rehabilitierungsentscheidung einen tauglichen Anknüpfungspunkt für denkbare Folgeansprüche nach den §§ 3ff. VwRehaG bieten, vgl. § 12 IV VwRehaG. Das setzt voraus, dass die mehreren Einzelmaßnahmen möglichst genau – zumindest nach ihrer Art und ihrem Zeitpunkt oder Zeitraum – bezeichnet werden. Ferner müssen sie durch einen angebbaren Umstand zu einem „Gesamtkomplex“ verbunden werden. Dieser Umstand ist regelmäßig in einem einheitlichen Plan oder Willensentschluss zu suchen. Derartige Einzelmaßnahmen sind nämlich typischerweise Ausfluss einer einheitlichen Entscheidung der staatlichen Stellen – insbesondere des MfS –, den Betroffenen in dieser Weise „operativ zu bearbeiten“. Das Rechtsstaatswidrigkeitsurteil bezieht diesen leitenden Willensentschluss (der freilich seinerseits mehrfach erneuert worden sein kann) notwendig ein. Durch ihn werden die einzelnen Maßnahmen erst ihren gemeinsamen – rechtsstaatswidrigen – Sinn erhalten und zu einer Kette von einheitlich motivierten Maßnahmen verbunden. Der Antragsteller muss auch diesen leitenden Plan oder Willensentschluss belegen. Hierzu kann er sich der Akten der so genannten „Gauck-Behörde“, die nun als Stasi-Unterlagen-Archiv Teil des Bundesarchivs geworden sind, und anderer Quellen bedienen.

### III. Verfahrensänderungen nach Gesetzesnovellierung 2019

Bei Betrachtung der tragenden Erwägungen beim Gesetzgebungsverfahren des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz<sup>44</sup> fällt auf, dass der Gesetzgeber beim 6. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz 2019 einen neuen Weg eingeschlagen hat. Denn der bisher grundsätzlich vorgesehene zweistufige Verfahrensablauf wurde erstmals mit § 1 a Abs. 2 VwRehaG durchbrochen.<sup>45</sup>

Die §§ 1, 1 a VwRehaG beinhalten den eigentlichen Rehabilitierungsakt, dh die Aufhebung oder Feststellung der rechtsstaatswidrigen Maßnahme, welche durch die Rehabilitierungsbehörde durchgeführt wurde. Soziale Ausgleichsleistungen ergeben sich nur nach einer Aufhebung der rechtsstaatswidrigen Maßnahme gem. § 1 VwRehaG. Je nach verletztem Rechtsgut richten sich die nach § 2 VwRehaG gewährten Folgeansprüche wie bereits dargelegt nach den einschlägigen Gesetzen.

Der neue § 1 a Abs. 2 VwRehaG bringt erstmals einen direkten Anspruch auf eine soziale Ausgleichsleistung in das

38 Vgl. BSG, BSGE 60, 58 m. w. N. zur st. Rspr.

39 Vgl. BVerwG, BVerwGE 81, 265, 268; NJW 1989, 2005 m. w. N.

40 Vgl. BT-Dr 12/4994, S. 32.

41 Vgl. Weberling, NJ 2021, B 3 f. m. Fn. 18; Pingel-Schliemann, NJ 2021, B 19, B 22 f.

42 Stand: Juli 1997.

43 Vgl. BMJ: Merkblatt zur verwaltungsrechtlichen Rehabilitierung, VIZ 1998, 313, 315.

44 Vgl. BT-Drs. 12/4994, S. 17.

45 Vgl. Frölich, § 1 a Abs. 2 VwRehaG im Lichte der Gesetzgebung, NJ 2021, B 10, B 13.

VwRehaG. Gemäß § 12 Abs. 2 VwRehaG ist die Gewährung der einmaligen Leistung nach § 1 a Abs. 2 VwRehaG auf die Rehabilitierungsbehörden übertragen worden,<sup>46</sup> so dass das Zwei-Behörden-Prinzip im Sinne der Betroffenen durchbrochen und ihnen eine weitergehende Begutachtung erspart wird.

#### IV. Erwägungen der Enquête-Kommission in Brandenburg

Der Landtag Brandenburg beschloss am 24. März 2010 die Einsetzung der Enquete-Kommission zur „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“. Die Kommission beschäftigte sich unter anderem mit der Wiedergutmachung für Opfer des SED-Regimes. Dazu wurden Gutachten<sup>47</sup> erstellt und Anhörungen durchgeführt. In ihrem Abschlussbericht stellte die Kommission unter anderem fest, dass das Ziel der Wiederherstellung der Würde und der Unterstützung bei der Bewältigung der Verfolgungsschäden bislang nicht in ausreichendem Maß erreicht worden sei und dass „manche Antragsteller ... sich angesichts der komplexen, schwer verständlichen Materie der Rehabilitierungsgesetze überfordert“ fühlten.<sup>48</sup> Die Rehabilitierungsgesetze dienen aber als eine „solide“ Basis für die „weitgehend reibungslos“ verlaufene Rehabilitierung der Opfer. In Bezug auf die strafrechtliche Rehabilitierung hat die Enquete-Kommission jedoch folgende Handlungsempfehlungen abgegeben:<sup>49</sup>

Die Antragsteller sollten die Möglichkeit erhalten, vor einer ablehnenden Entscheidung mündlich angehört zu werden und Zeugen und Sachverständige zu benennen; die Rehabilitierungsgerichte sollen ihre Verfahrensabläufe transparenter gestalten und ihre Entscheidung bei Bedarf begründen; die zuständige Landesbehörde soll für die Begutachtung gesundheitlicher Folgeschäden nur noch Gutachter beauftragen, die eine besondere Ausbildung zu Besonderheiten psychischer Folgeschäden bei Opfern politischer Verfolgung und zum Repressionssystem in der DDR erhalten haben und das Land Brandenburg sollte einen Härtefallfonds für Opfer einrichten, die sich in einer besonderen Notlage befinden und ansonsten keine Hilfeleistungen beanspruchen können. All diese Forderungen und Handlungsempfehlungen sind auch fast zwölf Jahre nach ihrem ersten Ausschlag weiterhin aktuell. Insbesondere eine transparente Verfahrensführung und Durchführung mündlicher Anhörungen gäben den Betroffenen die Möglichkeit effektiveren Rechtsschutz zu erlangen.

#### E. Erfahrungen von Zeitzeugen

Für eine Beurteilung des aktuellen Verfahrensführung haben die Autoren sowie deren Kollegen im Rahmen ihrer Projektarbeit für den Forschungsverbund Landschaften der Verfolgung im Teilprojekt Recht seit Oktober 2021 mehrere Zeitzeugen zu ihren Rehabilitierungserfahrungen im Rahmen von qualitativen Interviews befragt.<sup>50</sup> Hierbei zeigte sich ungeachtet der unterschiedlichen Sachverhalte, dass die rein formale Rehabilitierungsentscheidung durch die Gerichte und Rehabilitierungsbehörden auf erster Stufe regelmäßig problemlos erfolgte. Die Betroffenen nahmen diesen rein

formalistischen Teil aber nicht als Wiedergutmachung ihres Unrechts war.

Dies liegt oftmals darin, dass die formale Rehabilitierung im schriftlichen Verfahren erfolgt und anders als bei der Feststellung von gesundheitlichen Folgeschäden keine Begutachtung erforderlich ist. In der Regel gibt es daher auch keine mündliche Erörterung,<sup>51</sup> so dass der Sachverhalt nach Aktenlage entschieden wird und lediglich bei offensichtlichen Widersprüchen weitergehende Ermittlung unternommen werden. Die Antragsteller erfahren dadurch hier keine persönliche Auseinandersetzung mit ihrem Lebenssachverhalt, sondern erhalten ein meist knappes Dokument, das den Haftbefehl oder eine freiheitsentziehenden oder -einschränkenden Verwaltungsakt aufhebt. Die Betroffenen beschreiben dieses Vorgehen sehr nüchtern. Diese Formalie ist aber zwingende Voraussetzung für die weiteren Schritte und eröffnet den Betroffenen erst die Möglichkeit, sich um eine tatsächliche Entschädigung zu bemühen.

Nach Erhalt der Rehabilitierungsentscheidung befinden sich auch heute noch viele Betroffene in langjährigen Streitigkeiten in Bezug auf die von Ihnen in der zweiten Verfahrensstufe geltend gemachten Ansprüche. Die Feststellungen in den Versorgungsämtern sind oft dürftig. Vor allem wird die Gutachterpraxis den historischen Besonderheiten der Sachverhalte nicht gerecht. Eine Entscheidung nach Aktenlage oder ohne historische Auslegung des SED-Jargons in den Akten kann zu einer groben Fehleinschätzung des schädigenden Ereignisses führen und damit frühzeitig die zwingende Kausalitätskette durchbrechen. Insbesondere die lange Zäsur zwischen der Haft und einem Rehabilitierungsantrag ist aus Sicht der Betroffenen oft damit verbunden, dass die Einordnung der eigenen Geschichte als entschädigungsfähiges Unrecht schwerfällt. Während die formale Aufhebung einer rechtswidrigen Maßnahme ohne eine Bedürftigkeitsprüfung und Gutachter erfolgt, bedarf es für die Durchsetzung von Folge- und Versorgungsansprüchen eben dieser Betrachtung. Aus Sicht der Betroffenen ist dieses Vorgehen mit viel Scham verbunden und wird als „demütigend“ oder gar „Zersetzung 2.0“ beschrieben. Die Versorgungsämter und ihre Sachbearbeiter müssen zur vermeintlichen Abwehr von Nichtberechtigten massiv in die Intim- und Sozialsphäre der Betroffenen eindringen, während die Betroffenen aus wirtschaftlicher Not oftmals keine andere Möglichkeit haben.<sup>52</sup>

Der größte Kritikpunkt aus Betroffenenensicht mit psychischen Gesundheitsschäden liegt in der Gutachterpraxis. Dabei gibt es offensichtliche Differenzen in der Auswahl der Gutachter. Sowohl Betroffenenverbände, als auch politische Vertreter fordern immer wieder die Einführung einer qualifizierten Gutachterliste und den Nachweis einer besonderen Qualifikation in der Bewertung historischen Einordnung des Sachverhalts. Obwohl es sich bei den SED-Unrechtsbereinigungs-

46 Vgl. Frölich, NJ 2021, B 10, B 13.

47 Vgl. Siegmund, Brandenburgs Umgang mit ehemals politisch Verfolgten und Benachteiligten im Vergleich mit den anderen neuen Ländern, 11. Februar 2011; Weberling, Umgang öffentlicher Stellen, gesellschaftlicher Organisationen und politisch Verantwortlicher mit ehemals politisch Verfolgten und Benachteiligten, 11. März 2011, abrufbar unter [www.landtag.brandenburg.de](http://www.landtag.brandenburg.de).

48 Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/1, LT-Drs. 5/8500, 69.

49 Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/1, LT-Drs. 5/8500, 379.

50 Die rein qualitative Befragung erfolgte mit insgesamt 9 Zeitzeugen.

51 Vgl. Bruns/Schröder/Tappert (Fn. 11), § 11 Abs. 2 StrRehaG, Rn. 6.

52 Vgl. Denis/Kummer/Priebe (Fn. 33), Med Sach 96 (1999), 77, 81 ff. Knorr (Fn. 30), S. 44, 52 ff.

gesetzten um Bundesgesetze handelt und nur ihre Ausführung den Ländern übertragen ist, gibt es bezüglich der Gutachterwahl bis heute überwiegend keine verbindlichen Listen von Gutachtern, die eben diese Qualifikationen ausweisen. Zwar gibt es in einzelnen Bundesländern Versuche, den Kreis des geeigneten Gutachters („Thüringer Modell“)<sup>53</sup> zu bestimmen. Die Gutachterausswahl ist aber nicht bundesweit geregelt, so dass es zu divergierenden Entscheidungen kommt. So ist beispielsweise im gerichtlichen Verfahren eines Betroffenen in Sachsen der Verweis auf die DDR-Vergangenheit des Gutachters und die Bitte nach einen anderen qualifizierten Gutachter vom LSG Sachsen mit dem Hinweis abgelehnt worden: „*Sie werden jedoch darauf hingewiesen, dass das Gericht den Gutachter auswählt und benennt. Ob der Gutachter als Arzt der DDR-Zeiten tätig war, ob er in Internet-Portalen schlecht bewertet wird oder ob er sich auf einer Liste des „UOKG“ befindet, findet dabei keine Berücksichtigung.*“<sup>54</sup>

Diese Aussage belegt, dass nachvollziehbare Einwände der Betroffenen ohne tatsächliche Begründung, sondern nur mit der formalen Kompetenz des Gerichts abgelehnt werden, ohne den Zweifeln der Betroffenen Rechnung zu tragen und vor allem ihr Vertrauen in ein objektives rechtsstaatliches Verfahren zu stärken. Ein solche willkürliches Verfahren des Staates gegen Bürger ist gerade nach den Repressionserfahrungen der Betroffenen Ursache eines enormen Vertrauensverlustes und kann in Teilen auch eine Retraumatisierung begründen.

Neben den Aussagen innerhalb der Verfahren verstärkt sich der traumatisierende Aspekt der Verfahrensführung durch die enorme Dauer der Verfahren. Zwischen Antragsstellung, Bescheidung, Widerspruchsverfahren, gerichtlichem Verfahren und dem Urteil vergehen regelmäßig viele Jahre. Die Betroffenen erhalten zwar durch verschiedene Beratungsangebote Unterstützung, sind jedoch selten anwaltlich vertreten, so dass gerade komplexe Fragen des Beweisrechts nicht im Sinne der Betroffenen umgesetzt werden können.

## F. Fazit

Die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze haben vielen Opfern des SED-Unrechts die moralische, juristische und finanzielle Wiedergutmachung ermöglicht. Die Rehabilitierungspraxis zeigt aber mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Verbesserungsbedarf. Insbesondere lange Verfahrensdauern und die Gutachterwahl bei der Feststellung von psychischen Erkrankungen erschweren die Rehabilitierung und Entschädigung.

Trotz wiederholter Versuche und Anpassung der gesetzlichen Grundlagen fehlt es weiterhin an einer bundeseinheitlichen und sachgerechten Verfahrensführung, die den speziellen Repressionserfahrungen der Betroffenen gerecht wird. Verwaltungspraxis und Gerichte verkennen weiterhin regelmäßig, dass eine effektive Rechtsanwendung nur möglich ist, wenn ausnahmslos alle Verfahrensbeteiligten bei der Verfahrensführung den rechtshistorischen Kontext von politischer Repression berücksichtigen. Neben der enormen Belastung für den einzelnen Betroffenen und dem Potential der Retraumatisierung durch erneute „staatliche Gewalt“ birgt der unsensible und sachfremde Umgang mit der politisch motivierten Repression der Betroffenen die Gefahr, dass die Antragsteller ein verzerrtes Bild von rechtsstaatlichem Handeln erfahren und mangels sachverständiger Betreuung ihr verbliebenes Vertrauen in staatliche Institutionen verlieren.

53 *Ebbinghaus/ Denis*, Probleme und Verbesserungen in der Begutachtungspraxis komplexer psychischer Traumafolgestörungen nach politischer Verfolgung in der SBZ/DDR: das „Thüringer Modell“ sowie Qualitätsstandards bei der Begutachtung, Studienreihe der Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR in Sachsen-Anhalt, in Neumann-Becker/Frommer/Regner/Knorr (Fn. 30), S. 128ff.

54 LSG Sachsen, Verfahrensakten zum Az. L 6 VE 23/12.

# Das Schicksal des Werkunternehmerpfandrechts bei mangelhafter Leistung

Erik Schlereth / Fritz Stenger, Würzburg\*

§ 641 Abs. 1 BGB statuiert, dass der Werkunternehmer den Werklohn erst bei Ablieferung beanspruchen kann. In Konsequenz hat er mit der Erstellung des Werkes in Vorleistung zu gehen. Das in § 647 BGB normierte Werkunternehmerpfandrecht dient hierbei als Ausgleich der Vorleistungspflicht und sichert die Vergütungsforderung des Unternehmers ab.<sup>1</sup> Die Frage, inwieweit durch eine mangelhafte Werkleistung das Werkunternehmerpfandrecht beeinflusst wird, blieb im rechtswissenschaftlichen Diskurs weitgehend unbeantwortet.<sup>2</sup> Das überrascht insoweit, als zur ähnlich lautenden Vorschrift des § 650 e BGB („für seine Forderungen aus dem Vertrag“) ein vielschichtiges Meinungsbild existiert.<sup>3</sup> Nachdem jüngst – soweit ersichtlich – mit dem KG Berlin erstmals ein Obergericht zu dieser Frage Stellung bezog,<sup>4</sup> erscheint eine dogmatische Einordnung angezeigt.

## I. Meinungsstand

Konsens herrscht insoweit, als eine mangelhafte Werkleistung das Unternehmerpfandrecht grundsätzlich nicht aus-

\* Der Autor Schlereth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsche und Europäische Rechtsgeschichte, Kirchenrecht und Bürgerliches Recht der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Der Autor Stenger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Römisches Recht, Historische Rechtsvergleichung und Zivilprozessrecht der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

1 Soergel-Buchwitz, § 647 BGB, Rn. 1; MüKo-Busche, § 647 BGB, Rn. 1.

2 Ohne nähere Begründung Staudinger-Peters, § 647 BGB Rn. 2: „Mängel des Werkes schließen das Unternehmerpfandrecht wegen der Werklohnforderung nicht aus, sondern sind in Höhe der Nachbesserungskosten von der Werklohnforderung abzusetzen.“

3 Vgl. die Nachweise bei MüKo-Busche, § 650 e BGB, Rn. 24.

4 KG Berlin, Beschl. v. 4. April 2022 – 21 U 3/22, NJW-RR 2022, 1501 = NJW 2023, 26 (Ls.), im gleichen Heft.