

Warum brauchen wir ein neues Soziales Entschädigungsrecht – das Leitgesetz des BVG als Auslaufmodell?

Roswitha Müller-Piepenkötter, Mainz*

„Aufbruch zum neuen Sozialen Entschädigungsrecht“ und „Warum brauchen wir ein neues Soziales Entschädigungsrecht“. Nachdem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales viele Jahre an einem neuen Sozialen Entschädigungsrecht gearbeitet und nun einen Arbeitsentwurf vorgelegt hat, scheint es müßig noch über die Frage zu diskutieren, ob und warum wir ein neues Entschädigungsrecht brauchen. Wir, der WEISSER RING e.V., haben das so allgemein und grundsätzlich nie anerkannt. Nach unserer Auffassung hätte den wenigen Mängeln – z.B. bei der Anerkennung psychischer Gewalt und der schnellen Behandlung psychischer Folgen von schädigenden Ereignissen – durch wenige Änderungen im bestehenden Recht abgeholfen werden können. Aber sicher kann man angesichts der bereits jetzt im BVG enthaltenen Verweise auf verschiedene Bücher des SGB und unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Kodifikation, aber auch angesichts der neben dem BVG bestehenden besonderen Anspruchsgesetze für z.B. Opfer von Gewalttaten eine Regelung in einem Gesetz und innerhalb des SGB für sinnvoll halten. Allerdings sind nun doch nur das BVG und das OEG einbezogen worden und nicht die anderen Anspruchsgesetze.

Nachdem jetzt der Arbeitsentwurf für das neue Gesetz vorliegt, will ich also lieber fragen: Können wir dieses neue Gesetz gebrauchen und löst es die Probleme, die als Argumente für die grundlegende Reform vorgebracht wurden?

Ich möchte den Entwurf an den Argumenten messen, die zur Begründung der Notwendigkeit einer Reform angeführt wurden. Einige davon sind durch den vorliegenden Entwurf Gott sei Dank überholt, auf sie will ich nicht mehr eingehen.

Nur kurz zu dem Argument, es sei sehr schwierig, im Dschungel der Sozialleistungen und Sozialleistungsträger den richtigen Träger und den richtigen Kostenträger zu finden, weil es in den unter dem Oberbegriff schnelle Hilfen als Leistungen an Betroffene fakultativ vorgesehenen Instrumenten von Fallmanagement und Kooperationsvereinbarungen mit Opferhilfeeinrichtungen seinen Niederschlag gefunden hat. Die in § 26 des Entwurfs genannten Aufgaben des Fallmanagements sind Selbstverständlichkeiten guter Verwaltung und keine Unterstützungen, die – nach wessen Ermessen übrigens – gewährt werden können oder auch nicht. Einige Länder haben auch schon gute organisatorische Ansätze gefunden, um die Zugänge für Betroffene zu vereinfachen, so z.B. die Fallmanager in den Landschaftsverbänden in NRW und die Sonderbetreuer in den Regionalstellen des Zentrums Bayern Familie und Soziales, die bei Bedarf sogar zu den Opfern fahren und dort bei der Antragstellung unterstützen. Die dort erprobte und bewährte Bearbeitung ist eine Frage guter Verwaltungsorganisation, sollte selbstverständlich sein und kann nicht als zusätzliche Leistung an die Berechtigten dargestellt werden. Die Regelung, die den Ländern die Möglichkeit von Kooperationsvereinbarungen mit Opferhilfeeinrichtungen erlaubt, stellt keine Verbesserung

der Entschädigung von Opfern dar, sondern eine Überregulierung zu Fragen, für die nach der bundesstaatlichen Ordnung die Länder zuständig sind.

Kritisiert wurden Probleme, die mit der angeblich fast unübersehbaren Zahl von Einzelleistungen einhergingen. Wenn man das Sozialrecht mal so als Nicht-Sozialrechts-Experte – juristisch vorgebildeter Nicht-Sozialrechts-Experte – betrachtet, so scheint Unübersichtlichkeit ein Merkmal des Sozialrechts allgemein zu sein; es ist keine Spezialität des BVG. Die Zahl der Leistungen unterscheidet sich auch nicht wesentlich vom SGB VII und ist eben dadurch gekennzeichnet, dass aus der durch das schädigende Ereignis hervorgerufenen Gesundheitsschädigung zahlreiche Folgen für Krankenbehandlung und -pflege, Heilbehandlung, Berufs- und Arbeitsfähigkeit, Beeinträchtigung von Unterhalts- und Erziehungspflichten des Geschädigten usw. entstehen können. Das ist eben anders als bei der Krankenversicherung, der Rentenversicherung und der Pflegeversicherung, die jeweils nur einen speziellen Bereich abdecken. Zu Recht enthält deshalb das soziale Entschädigungsrecht ebenso wie das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung verschiedenartige Leistungen. Und zum Glück werden ja die verschiedenartigen Leistungen jetzt doch im Grundsatz weitgehend erhalten.

Allerdings müssen hier Einzelheiten z.B. bei den Leistungen zur Krankenbehandlung noch nachgebessert werden. Die ergänzenden Leistungen zur Krankenbehandlung sind, anders als im bisherigen Recht, auf bestimmte Leistungen eingeschränkt. Zu den Folgen dieser Einschränkung nur zwei Beispiele: Ausgeschlossen wäre in Zukunft die Erstattung der Kosten besonderer Formen der Physiotherapie bei gravierenden körperlichen Verletzungen, die von der Unfallversicherung mit gutem Grund entwickelt worden sind. Und stark eingeschränkt wird die Erstattung der Fahrtkosten zur Krankenbehandlung, da die Neuregelung nur noch die Erstattung der Fahrtkosten zur Behandlung in einer Traumaambulanz vorsieht.

Bei den Argumenten, die Verfahren dauerten zu lange, es müssten schnelle Hilfen in Traumaambulanzen zur Verfügung gestellt werden und psychische Gewalt müsse dem tätlichen Angriff gleich gestellt werden, sind wir uns im Wesentlichen einig und mit der Formulierung zur psychischen Gewalt dürfte man gut arbeiten können. Allerdings sind die Regelungen zu den Traumaambulanzen noch gründlich zu überarbeiten insbesondere hinsichtlich der Fristen für die Hilfe in einer Traumaambulanz und der Leistungen bei Gewalttaten im Ausland. Nach § 76 Absatz 2 werden die Leistungen der ambulanten, schnellen Traumatherapie nur im Inland erbracht. Das bedeutet, Opfer eines Anschlags wie in Nizza

* Die Autorin ist Bundesvorsitzende des WEISSER RING e.V. Es handelt sich um einen Vortrag beim 49. Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbandes. Die Vortragsform wurde beibehalten.

könnten in Zukunft vor Ort keine stabilisierende therapeutische Unterstützung in Anspruch nehmen.

Hinzukommen weitere Defizite, die noch nicht gelöst sind, z.B. bei der Anwendung der Beweiserleichterungsvorschriften und der Kausalitätsprüfung. Ob sich bei Geltung des neuen Gesetzes etwas daran ändert, dass 40 % der Anträge abgelehnt werden müssen, obwohl nur ca. 10 % aller Gewaltopfer Anträge auf Leistungen nach dem OEG/BVG stellen, erscheint mir fraglich. Dieses Phänomen sollte vertieft untersucht werden, denn die Ablehnung eines Antrages auf Entschädigung ist immer eine zusätzliche Belastung für Opfer.

Ich möchte diese Einzelfragen aber hier nicht verbreitern und vertiefen, denn vorrangig sind die gravierenden Probleme bei den Regelungen zu Rentenzahlungen, wobei ich den Begriff Rente im finanzmathematischen Sinne für alle regelmäßigen Geldleistungen des Gesetzes verwende.

Die Argumente für Änderungen zu diesen grundlegenden Leistungen des OEG/BVG waren:

Das Gesetz dürfe keine Anreize geben, dauerhaft Opfer zu bleiben, moderner gefasst mit dem Schlagwort „stand up and walk“ und: die regelmäßige Überprüfung dauerhafter Leistungen auch bei geringen Schweregraden führe zu einer zweiten Viktimisierung. Wir erkennen an und freuen uns, dass dieser Entwurf ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem Arbeitspapier von 2016 darstellt, in dem bei GdS von unter 50 noch die komplette Ersetzung der laufenden monatlichen Leistungen durch Einmalzahlungen vorgesehen war. Allerdings enthält auch dieser Entwurf noch gravierende Mängel.

Das beginnt bei den aufgrund vorläufiger Entscheidung möglichen Leistungen (§ 91 SER-Entwurf). Entgegen bisheriger Praxis, über § 22 Abs. 4 KOVVG auch die Grundrente nach einem GdS von 30 % zu zahlen, sieht der Entwurf nur noch die Gewährung von Leistungen der Krankenbehandlung sowie Leistungen zur Teilhabe und Besondere Leistungen im Einzelfall vor. Die vorläufige Grundsicherung entfällt unter Umständen für viele Jahre bis zur Klärung der strafrechtlichen Vorwürfe.

Die Höhe der monatlichen Entschädigungen mit 250 € bei einem GdS von 30 und 40 bis zu 1.750 € bei GdS 100 sieht auf den ersten Blick gut, sogar überraschend hoch aus. Die Beträge liegen deutlich über der derzeitigen Grundrente. Aber: Es entfallen nicht nur die möglichen Höherbewertungen aufgrund besonderer beruflicher Betroffenheit, die altersbedingte Erhöhung der Grundrente für Schwerbeschädigte und die Zulage für Schwerstbeschädigte, es entfällt auch die Ausgleichsrente für Schwerbeschädigte. In Fällen geringerer GdS werden diese wohl durch die höhere Grundleistung aufgefangen, aber gerade für schwerst geschädigte Opfer bedeutet es eine erhebliche Beeinträchtigung, denn bei einem GdS von 100 können Grundrente, Schwerstbeschädigtenzulage und Ausgleichsrente 1.959 € betragen, zu dem jetzt vorgesehenen Höchstbetrag von 1.750 € ein Unterschied von 200 €. Das heißt: Jedes Jahr 2.400 € weniger.

Der Berufsschadensausgleich, § 30 BVG, heißt jetzt Einkommensverlustausgleich und ist in §§ 64-67 SER-Entwurf geregelt. Maßgeblich soll jetzt der konkret eingetretene Einkommensverlust sein. Das heißt, maßgebend ist nicht, was der Geschädigte ohne Schädigung aufgrund der absolvierten Berufsausbildung

erreicht hätte, sondern das, was er tatsächlich vor dem schädigenden Ereignis erreicht hat. Unproblematisch ist das bei jemandem, der seine berufliche Aus- und Fortbildung abgeschlossen hat. Nehmen wir das Beispiel eines Elektromeisters. Deswegen Durchschnittseinkommen entspricht laut gehaltstipp.de in etwa dem Vergleichseinkommen nach geltendem Recht, bei ihm bleibt der Berufsschadensausgleich in etwa gleich.

Wie sieht es aber bei einer jungen Frau aus, die ihr Studium abgeschlossen hat und nun an ihrer Doktorarbeit arbeitet. Nebenbei verdient sie als wissenschaftliche Hilfskraft ca. 1.000 €. Sie wird Opfer einer Sexualstraftat und hat einen GdS von 40, kann neben der Promotion nicht mehr arbeiten und wird auch nach Abschluss der Promotion jedenfalls zunächst nur in Teilzeit arbeiten können. Sie ist grundsätzlich berechtigt, einen Ausgleich für ihre Einbuße zu beantragen. Nach BVG würde ihr Vergleichseinkommen sich nach dem für Hochschulabsolventen maßgebenden Betrag von 5.707 € berechnen. Soll sich in Zukunft ihr Vergleichseinkommen auf der Basis von 1.000 € bestimmen? Unter die Regelung von § 64 SGB XIII-E fällt sie jedenfalls nicht. Diese Bestimmung schützt nur die Geschädigten, die mindestens einen GdS von 50 haben und tatbedingt keine Berufsausbildung beginnen oder abschließen konnten.

Wie sieht es mit einem jungen Mann aus, der seine Ausbildung in einem Betrieb absolviert hat, aber nicht übernommen wurde. Er lebt bei seinen Eltern. Welches Vergleichseinkommen hat er, 0,00 €?

Was ist mit einem Juristen, der fertig ausgebildet ist und sich im Bewerbungsverfahren befindet, als er eine Treppe zur U-Bahn hinabgestoßen wird und aufgrund von Wirbelsäulenverletzungen einen GdS von 60 hat? Einkommen 0,00 €?

Man sieht, die Neuregelungen führen in den Fällen, in denen die berufliche Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, zu sehr problematischen Ergebnissen. Und diese Fälle sind nicht zu vernachlässigen, wie ein Blick auf die polizeiliche Kriminalstatistik zeigt. 40 % der Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung unter Gewaltanwendung und fast 30 % der Opfer von Körperverletzungsdelikten sind zwischen 18 und 30 Jahre alt, d.h. sie sind in dem Alter, in dem genau diese Situationen häufig vorkommen. Wenn hier nicht nachgebessert wird, wird der in der Gesetzesbegründung des OEG von 1976 niedergelegte Gedanke des Entschädigungsrechts, ich zitiere: „Die Geschädigten müssen von der Allgemeinheit in einem solchen Umfange schadlos gehalten werden, dass ein soziales Absinken der Betroffenen selbst, ihrer Familien und ihrer Hinterbliebenen vermieden wird.“ (Drucksache 7/2506, Seite 7), für diese Fälle aufgegeben.

Ein weiteres großes Problem ist der Ausschluss der Abänderung für fünf Jahre. Nehmen wir an, ein Berechtigter, dem ein GdS von 40 zuerkannt wurde, erleidet ein Jahr nach Bewilligung der Rente eine Verschlimmerung seines Leidens, die einen GdS von 60 rechtfertigt. Nach gegenwärtigem Stand kann er dann einen Antrag auf Erhöhung der Grundrente und auf Leistungen für Schwerbeschädigte stellen. In Zukunft ist er damit für fünf Jahre ausgeschlossen. Allein bei der monatlichen Entschädigungszahlung gemäß § 59 SER-Entwurf bedeutet das nach neuem Recht für vier Jahre 250 € weniger im Monat. Einkommensverlustausgleich noch gar nicht berücksichtigt.

Und das Versprechen, die behauptete und beanstandete zweite Viktimisierung durch Überprüfung der Dauerleistungen zu vermeiden, hält der Entwurf schon gar nicht ein. Im Gegenteil, die vorgesehene Befristung aller monatlichen Entschädigungszahlungen auf fünf Jahre bis zu einem Grad der Schädigung von 90 bedeutet eine erhebliche dauernde Belastung.

Ich möchte das am Beispielsfall der Entscheidung des LSG Berlin-Brandenburg in dem Verfahren L 13 VE 63/14 verdeutlichen. In diesem Fall wurde 2002 ein GdS von 40 festgestellt, die Überprüfung nach fünf Jahren im Jahr 2007 ergab keine Veränderung, bei der nächsten Überprüfung 2012 wurde eine Absenkung des GdS auf 30 festgestellt. Mit Urteil vom 23.11.2016 hob in zweiter Instanz das LSG die Minderung auf. Richtig ist, dass der Kläger sich 2007 und 2012 sowie im erstinstanzlichen und im Berufungsverfahren jeweils einer belastenden Untersuchung unterziehen musste, aber jedenfalls nach einem GdS von 30 lief seine Grundrente weiter.

Wie würde das in Zukunft aussehen? Wir unterstellen, dass das Gesetz 2019 in Kraft tritt und der erste Bescheid auch 2019 mit GdS von 40 erfolgt, rechtzeitig vor dem Ablauf von fünf Jahren also zu 2024 müsste der Kläger die Fortzahlung beantragen. Nach Gutachteneinholung unterstellen wir analog zum vorgenannten Fall dasselbe Ergebnis wie vorher. Aber dann kommen wir ins Jahr 2029. Wieder müsste der Kläger einen Antrag auf Fortzahlung der Grundrente rechtzeitig stellen und jetzt erfolgt durch die Verwaltungsbehörde die Absenkung auf 30 %. Widerspruch und Gerichtsverfahren haben im genannten Fall nur 3,5 Jahre gedauert, so dass er wenigstens dessen Ausgang abwarten kann bis zur neuen Antragstellung für 2034. Aber ich habe nicht ohne Grund gesagt nur 3,5 Jahre Gerichtsverfahren, weil laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2015 die durchschnittliche Dauer der Gerichtsverfahren bis zum Abschluss der Berufungsinstanz in Angelegenheiten des Versorgungs- und Entschädigungsrechts 57,1 Monate ab Eingang in der ersten Instanz betrug, zusammen mit dem Widerspruchsverfahren sind es also gut fünf Jahre. Der Kläger müsste also, bevor noch über seine Klage entschieden ist, den neuen Antrag stellen, um die Fortzahlung der monatlichen Entschädigungszahlungen sicher zu stellen – mit neuem Gutach-

ten und ggf. neuem Gerichtsverfahren – und das müsste er in der Regel auch bei einem GdS von bis zu 90 %, also zum Beispiel auch bei Verlust eines Armes oder eines Beines oder Rückenmarkschädigung mit Teillähmung beider Beine und Störungen der Blasen- und/oder Mastdarmfunktion. Dagegen hat nach gegenwärtigem Recht die Verwaltungsbehörde bei der Frist für die Überprüfung die Gegebenheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen und kann durchaus längere Fristen bestimmen. In Zukunft ist nicht nur die Überprüfung alle fünf Jahre zwingend – die Ausnahmemöglichkeit habe ich durchaus gesehen, aber wie realistisch bzw. unrealistisch eine solche Ausnahme in der Praxis bei einer so eng gefassten Vorschrift ist, dürfte jedem bekannt sein –, der Geschädigte muss auch noch jeweils einen neuen Antrag stellen. Es werden also nicht nur keine Belastungen erspart, sondern es kommen noch zusätzliche durch die Antragstellung hinzu.

Dies ist unzumutbar und jedenfalls keine Erleichterung zwecks Vermeidung einer „zweiten Viktimisierung“. Wenn das der mit dem Schlagwort „stand up and walk“ bezeichneten Überlegung entspricht, dass kein Anreize gesetzt werden sollten, dauerhaft als Opfer zu leben, so ist das eine Verhöhnung der Opfer.

Um die in der Gesetzesbegründung als Regelfall dargestellte Überprüfungen alle zwei bis drei Jahre – im Fall des LSG Berlin-Brandenburg war es jedenfalls nicht so – zu vermeiden, könnten Regelüberprüfungsfristen von fünf bzw. zehn Jahren in das Gesetz geschrieben werden.

Ich frage insoweit aber auch mal rein rechtstatsächlich: Geben eigentlich die bereits angesprochenen Zahlen irgendetwas für überzogene Rentenzahlungen her? Nur 10 % der Gewaltopfer beantragen Leistungen nach OEG/BVG und von diesen wiederum erhalten nur 20-25 % fortlaufende Geldleistungen. Insgesamt ist das die bescheidene Zahl von weniger als 3 % der Gewaltopfer. Auf deren Kosten darf auch nicht durch übermäßig belastende Verfahrensvorschriften gespart werden.

Ich möchte es hier schon aus Zeitgründen bei dieser holzschnittartigen Skizzierung einiger zentraler Mängel belassen. Mein Fazit: Gott sei Dank ist gegenüber den ursprünglichen Plänen einiges in Bewegung gekommen, Vieles ist noch zu tun.

Erster Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts – Konzeption und Inhalt

Dr. Rolf Schmachtenberg, Berlin*

I. Kontext des Neuen SER

1. Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD der 18. Legislaturperiode formuliert auf Seite 74 den Auftrag für die Neuordnung der Sozialen Entschädigung: „Wir wollen das Recht der Sozialen Entschädigung und der Opferentschädigung in einem zeitgemäßen Regelwerk zukunftsfest neu ordnen. Hierbei wollen wir veränderten gesellschaftlichen Entwicklungen und Erkenntnissen auch im Be-

reich psychischer Gewalt Rechnung tragen. Opfer von Gewalttaten sollen schnellen und unbürokratischen Zugang zu Sofortmaßnahmen (z. B. Traumaambulanzen) erhalten und professionell begleitet werden. Ein transparenter und spezifischer Leistungskatalog soll zu einer verbesserten Teilhabe beitragen. Mit der Gesetzesreform gehen keine Leistungsver schlechterungen einher.“

1 Der Autor ist Leiter der Abteilung V im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.