

**Stellungnahme zum Ersten Arbeitsentwurf eines
Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechtes
Stand 10. Januar 2017**

Anlass

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales möchte die restlichen Monate der laufenden Legislaturperiode dazu nutzen, eine breite Diskussion über die Fortentwicklung des Sozialen Entschädigungsrechtes zu führen. Der erste Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechtes mit Stand 10. Januar 2017 bietet hierfür eine geeignete Grundlage. Kernstück dieses Entwurfes ist Artikel 1, der ein neues Sozialgesetzbuch XIII schaffen soll, in dem im Wesentlichen das bisherige Bundesversorgungsgesetz und das Opferentschädigungsgesetz aufgehen sollen.

Die vorliegende Stellungnahme des Paritätischen geht nicht auf alle Einzelheiten des Entwurfes ein sondern beschränkt sich darauf, die Grundlinien des Entwurfes zu würdigen. Hierzu gehört zunächst die positive Anerkennung, dass schnelle Hilfen, qualifiziertes Fallmanagement und Trauma-Ambulanzen flächendeckend zur Verfügung gestellt werden sollen. Anzuerkennen ist auch die teilweise deutliche Erhöhung von finanziellen Leistungsbeträgen.

Charakter als Entschädigungsrecht muss erhalten bleiben

Verschiedene Formulierungen in den Einleitungsvorschriften des geplanten SGB XIII müssen irritieren, weil sie sich von einer klaren Programmatik des Entschädigungsrechtes entfernen. Nach § 1 Abs. 1 sollen Menschen unterstützt werden. § 2 enthält zahlreiche Soll-Bestimmungen. Bereits § 1 Abs. 1 enthält die Einschränkung „unverschuldet“, die bisher lediglich auf der Rechtsfolgenseite eine Rolle gespielt hat. § 3 Abs. 2 enthält die Einschränkung, wonach nur „unmittelbare“ Schädigungen relevant sind. § 3 Abs. 4 schließt die Eltern aus dem Hinterbliebenenbegriff aus, obgleich sie sowohl unterhaltsrechtlich wie auch erbrechtlich sehr wohl dem Kreis der Hinterbliebenen zuzurechnen sind.

Die vorgenannten Beispiele ließen sich durch weitere Beispiele aus den besonderen Vorschriften des geplanten SGB XIII ergänzen. Insgesamt ist eine Abkehr vom bisherigen § 1 Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz zu erkennen, der die klare Definition der Leistungsberechtigung enthält, wonach Opfer einer bestimmten Handlung wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen einen Leistungsanspruch haben.

Die allgemeine Begründung zu dem Gesetzentwurf lässt die neue Programmatik erkennen. Das neue Recht solle als Teilhaberecht ausgestaltet werden. Hier werden

verschiedene Gedanken unzulässig vermischt. Zunächst ist das Soziale Entschädigungsrecht ein Schadensersatz- bzw. Entschädigungsrecht. Es folgt dem Kausalitätsprinzip, wonach ein Ausgleich für bestimmte Schädigungen zu schaffen ist. Dabei ist unbestritten und auch anzustreben, dass die Leistungen am Gedanken der Teilhabe auszurichten sind. Teilhabe ist aber nicht das Oberziel sondern vielmehr das Unterziel, das sich dem Oberziel Entschädigung unterzuordnen hat.

Ausrichtung der Leistungen am Recht der gesetzlichen Unfallversicherung

Bei der Ausgestaltung der Leistungen folgt der Gesetzentwurf hinsichtlich der Hilfsmittelversorgung richtigerweise dem Gedanken des Entschädigungsrechtes, indem auf das Leistungsrecht der gesetzlichen Unfallversicherung verwiesen wird. Nach § 1 Ziffer 2 des SGB VII ist es Aufgabe der Unfallversicherung, „mit allen geeigneten Mitteln“ Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Versicherten wieder herzustellen und sie oder die Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen. Dieser Grundsatz galt bisher für das gesamte Soziale Entschädigungsrecht. Demgegenüber sollen künftig die Leistungen der Heilbehandlung und der Pflege nur noch nach den eingeschränkten Leistungskatalogen der Sozialgesetzbücher V und XI ausgestaltet werden. Es sind zwar beispielsweise in den §§ 38 und 39 SGB XIII weitergehende Behandlungsleistungen aufgelistet. Dies erfolgt allerdings in einem abschließenden Katalog, der beispielsweise nicht mehr die Position Fahrtkosten enthält.

Dem Auftrag, ein Soziales Entschädigungsrecht zu gestalten folgend, müssen auch die Leistungen der Heilbehandlung und der Pflege dem Leitbild des Sozialen Entschädigungsrechtes und der gesetzlichen Unfallversicherung folgen.

Keine Leistungseinschränkungen für künftige Opfer

Der Gesetzentwurf enthält einige Übergangs- und Besitzstandsregelungen. Dies weist darauf hin, dass für künftige Opfer teilweise geringere Leistungen vorgesehen sind, als sie heute gewährt werden. Der Gesetzentwurf benennt diese Verschlechterungen nicht. Er begründet sie auch nicht. Sowohl Öffentlichkeit wie auch Parlament haben jedoch das Recht, von der Bundesregierung zu erfahren, welche Leistungsver schlechterungen aus welchen Gründen erfolgen sollen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die in § 106 Abs. 1 und Abs. 3 genannten Stichtage (16. Mai 1976 bzw. 2. Oktober 1990) äußerst unbefriedigend sind. Genereller Stichtag sollte der 23. Mai 1949 sein.

Die in § 58 SGB XIII genannten Leistungen bei Blindheit stellen eine Verschlechterung gegenüber geltendem Recht dar. Eine solche lässt sich nicht begründen und ist deshalb abzulehnen.

Abzulehnen ist auch die generelle Befristung von Geldleistungen mit der Notwendigkeit, regelmäßig Folgeanträge zu stellen. Die in § 59 Abs. 3 enthaltene Regelung zu unbefristeten Entschädigungszahlungen ist zu unbestimmt gefasst.

Das Soziale Entschädigungsrecht soll in Form des Sozialgesetzbuches XIII zu einem Buch des Sozialgesetzbuches werden. Damit gelten die allgemeinen Bestimmungen der Sozialgesetzbücher I und X. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachzuvollziehen, weshalb in § 61 Abs. 2 eine Ausschlussfrist von einem Jahr eingeführt werden soll.

Definition der psychischen Gewalttat nachbessern

Ein ernstes Problem des geltenden Rechtes ist der Gewaltbegriff. Insofern ist es zu begrüßen, dass mit § 13 SGB XIII der Versuch gemacht werden soll, dieses Problem zu lösen. Der Versuch scheint allerdings insoweit misslungen zu sein, als § 13 Ziffer 2 im Kern auf ein vorsätzliches, rechtswidriges, unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten abstellt. Hier bleibt es in gewisser Weise bei einer konkreten (psychischen) nötigen Angriffstat. Dies wird dem Spektrum traumatischer psychischer Schädigungen durch rechtswidriges Handeln nicht gerecht. Formen sexualisierter Gewalt, Mobbing, Stalking oder auch Nachstellen in den sogenannten sozialen Medien sind hier nicht oder nur unzureichend erfasst. Entscheidend muss sein, dass eine psychische Beeinträchtigung auf ein rechtswidriges Verhalten zurückzuführen ist.

Die unzureichende Berücksichtigung psychischer Traumata wird auch in § 14 Abs. 2 SGB XIII deutlich. Danach sollen die Folgen des Mitansehens einer Tat nur dann von Bedeutung sein, wenn zwischen Zuschauer und unmittelbarem Opfer eine enge Beziehung besteht. Diese Einschränkung auf nahestehende Personen ist nachvollziehbar, soweit es um das Überbringen der Nachricht vom Tode oder einer Verletzung geht. Wenn es jedoch darum geht, nicht nahestehender Zuschauer einer Gewalttat wie eines Amoklaufes oder eines Terroraktes zu sein, muss jede durch den Gewaltakt traumatisierte Person leistungsberechtigt sein.

Strafanzeige nicht als Leistungsvoraussetzung

Die in § 18 Abs. 2 SGB XIII enthaltene faktische Verpflichtung zur Strafanzeige stellt für viele Opfer eine zusätzliche Belastung dar. Das Stellen einer Strafanzeige ändert nichts an Tathandlung und Schaden und damit eben auch nichts an der Notwendigkeit einer Entschädigung. Deshalb ist auf das Erfordernis einer Strafanzeige zu verzichten.

Fallmanagement um Anspruch auf individuelle Beratung ergänzen

§ 26 SGB XIII führt als neue Leistung das Fallmanagement ein. Nach Auffassung des Paritätischen stellt Fallmanagement gutes Verwaltungshandeln insbesondere unter Beachtung der §§ 13 bis 16 SGB I dar. Vor diesem Hintergrund ist die Aufteilung in Fallmanagement als Ermessensleistung bzw. als Pflichtleistung in den Absätzen 2 und 3 nicht nachvollziehbar. Fallmanagement hat in jedem Fall in dem jeweils erforderlichen Umfang stattzufinden. Das heißt auch, dass es Fälle geben kann, bei denen es keines besonderen Fallmanagements bedarf. Auf keinen Fall darf die „Leistung“ des Fallmanagements, die gutes Verwaltungshandeln ist, dazu führen, dass die hierdurch entstehenden Kosten als Leistungskosten gerechnet werden und Leistungskürzungen an anderer Stelle kompensieren.

Im Übrigen zeigen sich in § 26 Abs. 5 Ziffer 5 und Abs. 7 gewisse paternalistische Elemente (Hilfeplan, Einvernehmen mit dem Berechtigten), die der Stellung der Geschädigten als Entschädigungsberechtigten nicht gerecht werden. Es fehlen auch klare Aussagen zur Unabhängigkeit des Fallmanagements von der übrigen Sachbearbeitung.

Die in § 28 SGB XIII genannten Beratungs- und Begleitangebote sind außerordentlich hilfreich. Sie sind in der Tat zu nutzen. Die Bestimmungen sind zu ergänzen um einen Anspruch der Geschädigten auf unabhängige Beratung, zu der insbesondere auch die Rechtsberatung zählt.

Berufsschadensausgleich erhalten

Der Einkommensverlustausgleich blendet die Entwicklungsmöglichkeiten der Geschädigten aus. Anders der Berufs“schadensausgleich“, der zukünftige, nun nicht mehr zu realisierende Entwicklungschancen entschädigt. Der in § 64 SGB XIII geregelte Einkommensverlustausgleich blendet die Personen vollständig aus, die mangels abgeschlossener Ausbildung noch keinen Beruf ergreifen konnten. Insgesamt müssen die bisherigen Bestimmungen des Berufsschadensausgleiches mit aufgenommen werden. Er ist der Schaden auszugleichen, nicht nur ein Verlust.

Kausalitätsnachweis durch Vermutungsregeln erleichtern

Der Nachweis einer Tat bzw. der Kausalität für den erlittenen Schaden, insbesondere einen Folgeschaden, stellt ein großes Problem im Sozialen Entschädigungsrecht dar. Insoweit ist § 89 SGB XIII zunächst positiv zu werten. Positiv hinsichtlich des Kausalitätsnachweises ist auch § 5 Abs. 4 Satz 1 SGB XIII, wonach die hinreichende Wahrscheinlichkeit ausreichend ist. Gleichwohl sind diese Regelungen noch nicht geeignet, alle bestehenden Probleme zu lösen. Insoweit sollte erwogen werden, analog beispielsweise § 9 Abs. 3 SGB VII eine Vermutungsregelung aufzustellen, wie sie auch nach den Anhaltspunkten für die ärztliche Gutachtertätigkeit gehandhabt wurde.

Gerade bei der Anerkennung von Impfschäden und psychischen Folgeschäden spielen Fragen der Kausalität eine außerordentlich große Rolle.

Berlin, 7. April 2017