

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 3. April 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Sozialen Entschädigungsrechts und des Gesetzes über einen Ausgleich von Dienstbeschädigungen im Beitrittsgebiet - Drucksache 16/444 -**

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Sozialen Entschädigungsrechts und des Gesetzes über einen Ausgleich von Dienstbeschädigungen im Beitrittsgebiet - Drucksache 16/754 -**

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

#### Art. 1

Wesentlich ist die Entscheidung des BVerfG vom 14. März 2000 (Akz. 1 BvR 284/96, 1 BvR 1659/96, JURIS) Mitwirkende Richter: Papier, Grimm, Kühling (abweichende Meinung), Jaeger (abweichende Meinung), Haas, Hömig, Steiner, Hohmann-Dennhardt (abweichende Meinung) :

Das BVerfG erklärte § 84 a BVG insoweit mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig als die Beschädigtengrundrente nach § 31 Abs. 1 S. 1 BVG auch nach dem 31. Dezember 1998 im Beitrittsgebiet anders berechnet wird als im übrigen Bundesgebiet. Durch die mittelbar zur Prüfung gestellte Vorschrift des § 84 a BVG erhielten Berechtigte, die am 18. Mai 1990 ihren Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Beitrittsgebiet hatten, Versorgung nach dem BVG mit den für dieses Gebiet nach dem Einigungsvertrag geltenden Maßgaben. Sie würden gegenüber den Versorgungsberechtigten in den alten Ländern schlechtergestellt, weil sie eine geringere Grundrente und eine niedrigere Kleiderverschleißpauschale als diese erhielten. Die Standardrente, an die für die Berechnung der Kriegsoferrente angeknüpft werde, sei in Ost und West wegen der unterschiedlichen Nettoverdienste verschieden hoch.

Der Gesetzgeber habe im Zuge der Wiedervereinigung bei sozialrechtlichen Regelungen, die direkt oder indirekt auf das Einkommen und die Lebenshaltungskosten der Leistungsberechtigten bezogen seien, wegen der wirtschaftlichen Unterschiede in West und Ost allgemein niedrigere Werte für das Beitrittsgebiet festgelegt. Für die durch § 84a BVG bewirkte Ungleichbehandlung der versorgungsberechtigten Kriegsofer Ost und West hätten im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG in den neuen Ländern (01.

Januar 1991) und in den folgenden Jahren hinreichend gewichtige Gründe vorgelegen. Dies gelte auch für die vom Gedanken eines immateriellen Opferausgleichs mitgeprägte Beschädigtengrundrente nach § 31 Abs. 1 S. 1 BVG. Die Anpassung der Kriegsbeschädigtenrenten erfolge entsprechend der Entwicklung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieses Anpassungskonzept sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Anpassungsprozess habe sich allerdings seit 1997 deutlich verlangsamt. Das bedeute, dass eine Gleichstellung der Kriegsofer in den alten und neuen Ländern bis auf weiteres nicht mehr abzusehen sei. In Anbetracht der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder müsse deshalb für die Kriegsofer in den neuen Ländern aufgrund ihres Lebensalters damit gerechnet werden, dass sie gleich hohe Renten wie im Westen nicht erleben würden. Damit werde für sie die durch § 84 a BVG angestrebte Ungleichbehandlung nur auf Zeit zu einer Ungleichbehandlung auf Dauer. Dies sei im Bezug auf die Grundrente nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG aufgrund ihrer rechtlichen Besonderheiten vor Artikel 3 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen. Das zunächst verfassungsgemäße Anpassungskonzept sei ab dem 01. Januar 1999 verfassungswidrig geworden.

Die Grundrente für die Kriegsversehrten sei eine Leistung eigener Art. Sie stelle die Entschädigung für die Beeinträchtigung der körperlichen Integrität dar und werde stark von ihrem ideellen Gehalt geprägt. Die Genugtuungsfunktion der Beschädigtengrundrente zeige sich auch in ihrer näheren rechtlichen Ausgestaltung. Die Rente werde unabhängig von den persönlichen Lebensverhältnissen des einzelnen Beschädigten, seinen Einkünften und seinem Vermögen gewährt. Da die immaterielle Komponente von der materiellen nicht zu trennen sei, sei es im Hinblick auf

das grundgesetzliche Gleichheitsgebot nicht zu rechtfertigen, sie einem Kriegsbeschädigten aus den neuen Ländern auf Dauer in geringerem Umfang zugute kommen zu lassen, obgleich sein Opfer im gleichen Krieg für den gleichen Staat erbracht worden sei. Es sei daher durch Art. 3 Abs. 1 GG geboten, dass die Grundrente insgesamt für alle Berechtigten ab dem 01. Januar 1999 gleich bemessen werde.

Das Sondervotum (Richter Kühlin, Jaeger, Dennhardt) kommt letztlich zum gleichen Ergebnis, stellt aber auf den speziellen Gleichheitssatz Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG (Heimat) ab. Als Rechtfertigungsgründe bis zum 31. Dezember 1998 werden Art. 143 Abs. 1 GG (befristete statthafte Verfassungsabweichungen im Beitrittsgebiet bis 31. Dezember 1992) bzw. Wahrung der Haushaltsstabilität und des inneren sozialen Friedens benannt.

(Veröffentlichung der Entscheidung des BVerfG BGBl 2000 I 445, 13. April 2000).

Unter Berücksichtigung dieser Entscheidung normierte der Gesetzgeber eine "Ausnahmeregelung" für die Beschädigtengrundrente u.a. durch Art. 6 des Gesetzes vom 06. Dezember 2000 (BGBl I 1676). Nachdem der 9. Senat in seiner Entscheidung vom 12. Juni 2003 (Akz.: B 9 V 2/02 R, JURIS, BSGE 91, 114) entschied, die Ausnahmeregelung sei in verfassungskonformer Auslegung auch auf die Schwerstbeschädigtenzulage anzuwenden, wurde diese Ausnahme mit Wirkung vom 01. Januar 1999 rückwirkend erweitert (Art. 11 Nr. 3 des Gesetzes vom 21. Juli 2004, BGBl I 1791).

Die Regelungen des § 84a S. 1 und 2 BVG wurden allerdings durch "Anfügung" eines Satzes ("... wird folgender Satz angefügt") an eine nicht existente Norm (Nichtigkeit) ohne Neuverkündung der für nichtig erklärten Vorschrift nicht neu beschlossen. Auch aus dem Wortlaut der "angefügten" Ausnahmeregelung ("Die Sätze 1 und 2 gelten ab dem 1. Januar 1999 nicht für ...") kann nichts anderes hergeleitet werden. Eine implizite Gesetzgebung ist mit dem GG unvereinbar (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG). Die Verweisungen auf § 84a (S. 1 und 2) BVG gehen nach einer Entscheidung des 4. Senates des BSG derzeit ins Leere (BSG, Urteil vom 07. Juli 2005, Akz.: B 4 RA 58/04 R, JURIS; dieser Punkt wurde vom 9. Senat nicht problematisiert vgl. BSG, Urteil vom 20. Juli 2005, Akz.: B 9a/9 V 6/04 R, JURIS).

Der Gesetzentwurf berücksichtigt somit die Entscheidung des 4. Senates vom 07. Juli 2005 und ist insoweit unbedenklich.

Bedenken können sich hinsichtlich der Rückwirkung nach Art. 9 Abs. 4 des Gesetzentwurfes ergeben.

Zu Bedenken gibt auch die beibehaltende Differenzierung bei Berechnung der Rentenhöhe nach dem auf das Beitrittsgebiet bezogenen Berechnungsmodus des EV einerseits bzw. nach einem auf die alten Bundesländer bezogenen Berechnungsmodus. Diesbezüglich ist etwa auf das Urteil des BSG vom 10. April 2003 (Akz.: B 4 RA 32/02 R, JURIS) zu verweisen, aber auch auf die Entscheidungen des 9. Senates (Urteil vom 20. Juli 2005, Akz.: B 9a/9 V 6/04 R, JURIS; Urteil vom 12. Juni 2003, Akz.: B 9 V 2/02 R, JURIS).

#### Art. 2 bis 5

In seiner Entscheidung vom 09. November 2004 stellte das BVerfG (Akz., 1 BvR 684/98, JURIS, BVerfGE 112, 50) fest, dass es mit Art. 3 Abs. 1 iVm Art. 6 Abs. 1 GG

unvereinbar sei, dass das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) keine Versorgungsleistung für den Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft vorsieht, der nach dem gewaltsamen Tod des anderen Lebenspartners unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit die Betreuung der gemeinsamen Kinder übernimmt. § 40, § 40 a Abs. 1 und § 41 Abs. 1 S. 1 Buchst. c des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz - BVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982 (BGBl I 21) und in den nachfolgenden Fassungen in Verbindung mit § 1 Abs. 8 S. 1 des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 21. Juli 1993 (BGBl I 1262) wurden für mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt, soweit sie keine Versorgungsleistung für den Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft vorsehen, der nach dem gewaltsamen Tod des anderen Lebenspartners unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit die Betreuung der gemeinsamen Kinder übernimmt. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, bis zum 31. März 2006 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Diesem Auftrag kommen die Art. 3 bis 5 des Gesetzentwurfes nach. Die in allen Änderungsentwürfen vorgesehene Beschränkung auf "die ersten drei Lebensjahre des Kindes" orientiert sich an der vom BVerfG in seiner Entscheidung zur Beurteilung herangezogenen Vorschrift des § 1615 I Abs. 2 S. 3 BGB. Die Härtefallregelung (§ 1615 I S. 3 letzte Halbsatz : " sofern es nicht insbesondere unter Berücksichtigung der Belange des Kindes grob unbillig wäre, einen Unterhaltsanspruch nach dieser Frist zu versagen") findet sich in den Änderungsentwürfen nicht wieder.

#### Art. 6

Die Rechtsordnung der ehemaligen DDR unterschied zwischen der für die Allgemeinheit bestimmten gesetzlichen Unfallversicherung und der nur einem bestimmten Personenkreis zugänglichen Unfallversicherung durch die Sonderversorgung. Dazu zählten (vgl. die Auflistung in Anlage 2 zum AAÜG) die Angehörigen der Nationalen Volkssarmee, der Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs, der Zollverwaltung und des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit (MfS/AfNS). Eine Dienstbeschädigungsteilrente erhielten Angehörige der Sonderversorgungssysteme auf Grund der im Wesentlichen übereinstimmenden Vorschriften nach der Entlassung aus dem aktiven Dienst, wenn infolge einer Dienstbeschädigung ein Körper- oder Gesundheitsschaden von mindestens 20 v.H. vorlag.

Nach der Wende in der Deutschen Demokratischen Republik hob das Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit vom 29. Juni 1990 (GBl I 501) (AufhebG) die Versorgungsordnung des MfS/AfNS ab 01. Juli 1990 auf (vgl. § 1 AufhebG). § 2 Buchstabe d Satz 2 AufhebG sah eine Kürzung der Dienstbeschädigungsteilrenten vor. Für die anderen Sonderversorgungssysteme wurden keine Regelungen getroffen. Sie wurden zunächst fortgeführt und die Leistungen von Mark (DDR) in Deutsche Mark (DM) im Verhältnis der Nominalwerte von 1 zu 1 umgestellt.

Die Unterscheidung zwischen der für die Allgemeinheit bestimmten gesetzlichen Unfallversicherung und der nur einem bestimmten Personenkreis zugänglichen Unfall-

versicherung durch die Sonderversorgung hat der Einigungsvertrag (EV) aufgegriffen und wurde auch von der nachfolgenden Gesetzgebung übernommen. Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung wurden in die bundesdeutsche gesetzliche Unfallversicherung überführt und nach einem eigenen Verteilerschlüssel auf die Träger der Unfallversicherung verteilt (vgl. Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet I Abschnitt III zum EV). Demgegenüber wurden Ansprüche aus einem Sonderversorgungssystem, die aus einer Dienstbeschädigung erwachsen, nicht in die gesetzliche Unfallversicherung überführt (BSG, HVBG-INFO 30/1994 S. 2527/2531; Entscheidung vom 15. Dezember 1994, Akz.: 4 RA 23/94). Inhaltlich legten die Vorschriften der Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet H Abschnitt III Nr. 9 EV fest, ob und gegebenenfalls wie und in welchem Umfang Ansprüche und Anwartschaften aus diesen Versorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung überführt oder außerhalb derselben weiterbestehen sollen. EV Nr. 9 Buchstabe e Satz 1 hat die Dienstbeschädigenteilrente (DBTR), die keine "Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit" im Sinne des EV Nr. 9 Buchstabe b Satz 1 ist, grundsätzlich abgeschafft. Nur die in EV Nr. 9 Buchstabe e Satz 2 genannten Bestandsrentner konnten seit dem 01. Januar 1991 noch Ansprüche auf solche Versorgungsleistungen haben (BSGE 74, 184/187f). Die DBTR stand darüber hinaus gemäß Halbsatz 2 a.a.O. unter dem auch für die überführten Ansprüche geltenden Anpassungsvorbehalt in EV Nr. 9 Buchstabe b Satz 2 und 3. Damit war festgelegt, dass die Sonderversorgungsberechtigten, die rentenversicherungsfremde Leistungen erhalten, nicht besser gestellt werden dürfen als die übrigen Sonder- und Zusatzversorgungsberechtigten. Insbesondere galt für die unter Buchstabe e a.a.O. fallenden Ansprüche die sogenannte Zahlbetragsgarantie des EV Nr. 9 Buchstabe b Satz 4 und 5 nicht (BSGE 74, 184/188).

Diese Unterscheidung wurde auch bei der Änderung des AAÜG durch Artikel 1 Nr. 7 sowie Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Anspruchs und Anwartschaftenüberführungsgesetzes (AAÜG-Änderungsgesetz - AAÜG-ÄndG) vom 11. November 1996 (BGBl I S. 1674) bestätigt und fortgeführt. Da nach Ansicht des Gesetzgebers die Überführung in das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung zu einer nicht zu rechtfertigenden Besserstellung gegenüber Soldaten, Polizisten und Beamten in den alten Bundesländern führen würde (BT-Drs 13/4587 S. 9), wurde mit Wirkung ab dem 01. Januar 1997 eine eigenständige Leistung zum Ausgleich für Dienstbeschädigte im Beitrittsgebiet geschaffen (Gesetz über den Ausgleich für Dienstbeschädigungen im Beitrittsgebiet vom 11. November 1996, BGBl I 1674/1676). Der Geltungsbereich beschränkte sich nach § 1 S. 1 Nr. 1 auf die in Anlage 2 zum AAÜG Nrn. 1 bis 3 benannten Sonderversorgungssysteme

1. Sonderversorgung der Angehörigen der Nationalen Volksarmee, eingeführt mit Wirkung vom 01. Juli 1957.
2. Sonderversorgung der Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs, eingeführt mit Wirkung vom 01. Januar 1953.
3. Sonderversorgung der Angehörigen der Zollverwaltung der DDR, eingeführt mit Wirkung vom 01. November 1970.)

Angehörige der Sonderversorgung der Angehörigen des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für

Nationale Sicherheit, eingeführt mit Wirkung vom 01. Januar 1953 wurden mithin nicht erfasst.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 21. November 2001 (Akz.: 1 BvL 19/93 u.a., JURIS, BVerfGE 104, 126) die Regelungen des § 11 Abs. 2 S. 1 und § 11 Abs. 5 S. 2 AAÜG idF des AAÜG-ÄndG vom 11. November 1996 für mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt. Auf Grund des § 9 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 und des § 11 Abs. 2 und 5 Satz 2 AAÜG seien die auf einem Dienstunfall beruhenden Dienstbeschädigungsteilrenten, die Berechtigten neben Alters- oder Invalidenrenten oder Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in den Sonderversorgungssystemen der Deutschen Demokratischen Republik gewährt wurden, ab August 1991 beziehungsweise ab 01. Januar 1992 durch Anrechnung weggefallen oder eingestellt worden. Dies benachteilige die von diesen Regelungen Betroffenen gegenüber Personen, die in der Deutschen Demokratischen Republik eine Unfallrente erhalten haben.

Der Gesetzgeber könne sich nicht darauf berufen, er habe nur an eine Unterscheidung angeknüpft, die schon im Recht der Deutschen Demokratischen Republik vorhanden gewesen sei. Die Unfallrente aus der Sozialversicherung der Deutschen Demokratischen Republik und die Dienstbeschädigungsteilrente der Sonderversorgungssysteme beruhen auf gleichartigen Lebenssachverhalten.

Die Regelung sei auch nicht durch den weiten Gestaltungsspielraum gerechtfertigt, den der Gesetzgeber bei der Harmonisierung der Rentensysteme im wiedervereinigten Deutschland, bei der Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung und insbesondere bei der Überführung der im Beitrittsgebiet erworbenen Ansprüche und Anwartschaften gehabt habe.

Es sei ihm verfassungsrechtlich zwar nicht verwehrt gewesen, die Entschädigung für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in die gesetzliche Unfallversicherung überzuleiten, bei den Dienstunfallentschädigungen der Sonderversorgungsberechtigten dagegen davon abzusehen. Er habe ohne Verstoß gegen das Grundgesetz die Dienstbeschädigungsvollrente in eine Invalidenrente und ab 01. Januar 1992 in eine Rente wegen Erwerbsunfähigkeit überführen dürfen. Entscheide er sich aber dafür, die ostdeutschen Unfallrenten in das System der gesamtdeutschen gesetzlichen Unfallversicherung zu überführen, so liege es nicht mehr innerhalb seines Gestaltungsspielraums, eine im Zusammenhang mit einem Dienstunfall oder einer Diensterkrankung entstandene Beschädigung der Gesundheit bei der Gruppe der Sonderversorgten dagegen überhaupt nicht zu berücksichtigen, soweit die zum Ausgleich des Schadens gewährte Teilrente mit bestimmten Versorgungs- und Rentenleistungen zusammentreffe.

Schließlich könne sich der Gesetzgeber nicht auf den Gesichtspunkt des Abbaus überhöhter Leistungen oder die Ausnahmesituation der Wiedervereinigung berufen.

Der nun vorgelegte Gesetzentwurf berücksichtigt in Art. 6 Nr. 2 durch Änderung des § 1 S. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Ausgleich für Dienstbeschädigungen im Beitrittsgebiet die Vorgabe des BVerfG.

Die geltende Fassung des § 2 Abs 1 S. 1 des Gesetzes über einen Ausgleich für Dienstbeschädigungen im Beitrittsgebiet ("Der Dienstbeschädigungsausgleich wird .... in Höhe der für das Beitrittsgebiet geltenden Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz geleistet") zitiert weder § 31 BVG noch § 84a BVG. Mit der auch in § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB-VI (bis zur Neufassung am 21. Juli 2004) erwähnten

"Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz" wurde aber nach verbreiteter Auffassung sowohl auf die Bestimmung des § 31 BVG, in der diese Grundrente geregelt ist, als auch auf die für diese Bestimmung für das Beitrittsgebiet geltende Übergangsvorschrift des § 84a BVG verwiesen, wobei § 84a Satz 1 BVG auf den Einigungsvertrag, und dort auf Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1a, weiterverweist.

Das BSG hat in seinem Urteil vom 07. Juli 2005 (Akz.: B 4 RA 58/04 R, JURIS Rn. 14) Bedenken geäußert, ob § 2 Abs. 1 S. 1 hinsichtlich seines Verweisungsgehaltes rechtstaatlich hinreichend bestimmt sei. Diese Bedenken werden

im vorgelegten Änderungsentwurf ausreichend berücksichtigt.

Bedenken könnten dahingehend erwachsen, dass die Berechnung der Rentenhöhe nach dem auf das Beitrittsgebiet bezogenen Berechnungsmodus des EV erfolgen soll.

Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Rentenberechtigten überwiegend in einem nicht mit den Kriegsoptionen vergleichbaren Alter sein. Schließlich dürfte es an einer den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes genügenden Vergleichsgruppe fehlen.