

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Katrin Gerdsmeyer
Telefon-Durchwahl 030 284 447-75
katrin.gerdsmeyer@caritas.de

Ihr Ansprechpartner
Roland Rosenow
Telefon-Durchwahl 0761 200-318
roland.rosenow@caritas.de

www.caritas.de

Datum 15. Mai 2017

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Arbeitsentwurf SGB XIII Soziales Entschädigungsrecht

Einleitung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt das Vorhaben, das Opferentschädigungsrecht zu reformieren und in einem neuen SGB XIII zusammenzuführen. Im sozialen Entschädigungsrecht kommt zum Ausdruck, dass der Staat Verantwortung für Menschen übernimmt, die durch Gewalttaten, durch Auswirkungen der beiden Weltkriege oder durch Realisierung einer anderen besonders qualifizierten Gefahr einen gesundheitlichen Schaden erlitten haben.¹ Der vorliegende Arbeitsentwurf für ein neues SGB XIII bezieht bislang nur die Opfer von Auswirkungen der beiden Weltkriege und die Opfer von Gewalttaten ein. Ob oder inwieweit andere Opfergruppen einzubeziehen sind, wird noch zu prüfen sein. Dies gilt zum Beispiel für Opfer von Impfschäden, für zivile Opfer anderer Kriege oder für Soldatinnen und Soldaten auf Zeit, die eine Gesundheitsschädigung erleiden, die sich erst nach Ende ihres Dienstes realisiert. Vorausichtlich wird es weder notwendig sein noch gelingen, alle Bereiche des sozialen Entschädigungsrechts in das SGB XIII zu integrieren. Vor dem Hintergrund, dass die Zuständigkeit für verschiedene Bereiche des sozialen Entschädigungsrechtes bei unterschiedlichen Ministerien liegt und dass der Arbeitsentwurf nur die Bereiche betrifft, die in der Zuständigkeit des BMAS

¹ „Die Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand nach dem Opferentschädigungsgesetz tritt aus Solidarität für den von einer Gewalttat betroffenen Bürger ein (vgl. BSGE 52, 281, 287), weil der Staat keinen wirksamen Schutz vor krimineller Handlung gegen Leib oder Leben geben konnte (vgl. BSGE 54, 206, 208 f.; 52, 281, 287 m.w.N.).“ (BVerfG, 26.02.2010, 1 BvR 1541/09, Rn. 41)

liegen, äußert sich der Deutsche Caritasverband hier nicht zu der Frage, ob die Entschädigung weiterer Opfergruppen im SGB XIII geregelt werden sollte.

Die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur geplanten Reform des sozialen Entschädigungsrechts konzentriert sich auf die besondere Situation der Opfer von häuslicher und sexualisierter Gewalt. Der Deutsche Caritasverband betont jedoch, dass er eine umfassende Bestandsschutzregelung für die Opfer der Auswirkungen beider Weltkriege, die auch Opfer von noch eintretenden Schäden (zum Beispiel durch sogenannte Blindgänger) erfasst, für sachgerecht hält. Der Entwurf sieht zwar eine Bestandsschutzregelung vor. Diese ist noch nicht vollständig und sollte deshalb noch ergänzt werden, um sicherzustellen, dass sich für die bereits heute relativ geringe und weiter abnehmende Zahl der Berechtigten keine Verschlechterungen ergeben.

1. Verhältnis zum Ergänzenden Hilfesystem für Opfer von sexualisierter Gewalt

Der vorliegende Entwurf ist noch nicht geeignet, die besondere Situation der Opfer von Sexualstraftaten und häuslicher Gewalt zu berücksichtigen. Für Opfer sexualisierter Gewalt haben das BMFSFJ, einige Bundesländer und verschiedene institutionelle Partner – auch der Deutsche Caritasverband – das Ergänzende Hilfesystem geschaffen. Dies folgte der Erkenntnis, dass die gesetzlichen Regelsysteme den berechtigten Anliegen der Betroffenen bislang nicht hinreichend Rechnung tragen. Diese Tatsache sollte nicht zu Lasten der Betroffenen gehen. Für eine Übergangszeit – bis zum Inkrafttreten eines reformierten sozialen Entschädigungsrechts, das die vorhandenen Lücken schließen sollte – sollte daher mit dem Ergänzenden Hilfesystem schnell Abhilfe geschaffen werden. Dieser Auftrag muss nun umgesetzt werden, denn das Ergänzende Hilfesystem wird nicht unbefristet fortgelten. Der Deutsche Caritasverband hat sich wie einige andere institutionelle Partner zwar bereit erklärt, das Ergänzende Hilfesystem über die zunächst vorgesehene Frist 31.08.2016 hinaus zu verlängern. Eine Reihe von Bundesländern nimmt aber bereits jetzt keine Anträge mehr entgegen. Die mit dem Deutschen Caritasverband geschlossene Vereinbarung ist bis zum Inkrafttreten des novellierten sozialen Entschädigungsrechts, längstens jedoch bis Ende des Jahres 2019 befristet. Bis dahin müssen die Opfer von sexualisierter Gewalt mit sicheren Anspruchsgrundlagen ausgestattet werden. Das Ergänzende Hilfesystem als ein freiwilliges Instrument kann das nicht leisten.

Die Vereinbarungen zum Ergänzenden Hilfesystem sehen vor, dass es durch ein novelliertes soziales Entschädigungsrecht abgelöst werden soll. Daher müssen im Zuge der nun anstehenden Reform entsprechende Rechtsansprüche für die Betroffenen geschaffen werden. Dabei können aber unterschiedliche Wege gewählt werden. Die Integration der Ansprüche dieser Opfergruppe in das (allgemeine) Recht der Opferentschädigung ist eine nahe liegende, aber nicht die einzige Möglichkeit. In der folgenden Stellungnahme unterbreitet der Deutsche Caritasverband Vorschläge, die davon ausgehen, dass an die Stelle der freiwilligen Leistungen nach dem Ergänzenden Hilfesystem Rechtsansprüche im neuen SGB XIII treten. Der Deutsche Caritasverband hält jedoch eine eigenständige Lösung außerhalb des jetzt avisierten SGB XIII grundsätzlich ebenfalls für denkbar. Die folgenden Überlegungen und Vorschläge wären dann entsprechend zu übertragen.

2. Tatbestand der psychischen Gewalt

Gesetzentwurf

Das OEG sieht eine Entschädigung **von** Opfern von Gewalttaten nur dann vor, wenn ein „vorsätzlicher, rechtswidriger, tätlicher Angriff“ (§ 1 Abs. 1 OEG) vorliegt. § 13 Nr. 1 SGB XIII-E übernimmt diese Formulierung, ergänzt diesen Tatbestand aber um „psychische Gewalttaten“. Diese sind definiert als „ein sonstiges vorsätzliches, rechtswidriges, unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten“ (§ 13 Nr. 2 SGB XIII-E).

Die Definition, wann ein Verhalten „schwerwiegend“ ist, wird im Folgenden konkretisiert durch die Nennung einiger Straftatbestände: Menschenhandel, Nachstellung, Geiselnahme, Bedrohung. Ein Verhalten ist schwerwiegend, wenn es „von [mit den genannten Straftatbeständen] vergleichbarer Schwere“ ist.

Bewertung

Der DCV begrüßt, dass mit dem Entwurf des SGB XIII nunmehr auch psychische Gewalttaten zu Leistungsansprüchen von Opfern führen können. Das Bundessozialgericht hat bereits in einer richtungsweisenden Entscheidung 2011 zum Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung von Opfern festgestellt, dass „der Gesetzgeber den Zielen des Übereinkommens² durchaus entsprechen würde, wenn er – über die von dem Begriff des tätlichen Angriffs erfassten Fallgestaltungen hinaus – Opfer psychischer Gewalt in den Schutzbereich des OEG einbeziehen würde.“³ In dem erläuternden Bericht des Europarats zum Übereinkommen heißt es: Gewalt sei nicht notwendig physische Gewalt; Entschädigung könne auch geschuldet werden in Fällen psychischer Gewalt, z. B. bei schwerwiegenden Drohungen.⁴

Allerdings erscheint die Konkretisierung des Begriffes der psychischen Gewalt durch die exemplarische Nennung einiger Straftatbestände nicht gelungen. Zunächst ist die Auswahl der im Entwurf genannten Tatbestände nicht plausibel. Sie umfasst sowohl Verbrechen, die mit hoher Strafandrohung bewehrt sind (z. B. schwerer Menschenhandel, § 232 Abs. 3 StGB und Geiselnahme, § 239b StGB), als auch Vergehen (§ 12 Abs. 2 StGB), die nach der gesetzlichen Wertung weniger schwer wiegen. Eine Bedrohung (§ 241 StGB) liegt zum Beispiel vor, wenn jemand einen anderen mit der Begehung eines Verbrechens bedroht (bewehrt mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe). Bei der Nachstellung (§ 238 StGB), die zum Beispiel Stalking und Mobbing umfasst, handelt es sich ebenfalls um ein Vergehen. Da insofern Taten von unterschiedlicher Schwere erfasst sind, trägt die Auflistung nicht wesentlich zu einer Erhellung des Merkmals „schwerwiegend“ und zu einer Systematisierung bei. Es bleibt offen, aus welchen Gründen zum Beispiel die Nötigung oder die Erpressung nicht im Entwurf genannt werden.

² Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen, ETS Nr. 116, vom 24/11/1983, in Kraft getreten am 01/02/1988.

³ BSG, 07.04.2011, B 9 VG 2/10 R.

⁴ European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Reports/Html/116.htm>

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, den anspruchsbegründenden Tatbestand hinsichtlich der schädigenden Tat eher weit zu fassen, um zu verhindern, dass Personen, die Schädigungen erleiden, die einen Anspruch begründen sollten, gleichwohl von Ansprüchen ausgeschlossen sind. Entschädigung wird nur für qualifizierte Schädigungen geleistet. Schädigende Ereignisse begründen nur dann einen Anspruch, wenn sie eine qualifizierte Schädigung verursachen. Daher ist es nicht erforderlich, auf der Seite des schädigenden Ereignisses eine enge Begrenzung vorzunehmen.

Die Definition des § 13 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 ist daher ausreichend.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband regt an, in § 13 Nr. 2 SGB XIII-E auf eine exemplarische Nennung einzelner Straftatbestände zu verzichten und es bei der Definition in Satz 1 der Vorschrift zu belassen. § 13 Satz 2 sollte gestrichen werden.

3. Beweiserleichterung für die schädigende Tat

Gesetzentwurf

Der Tatbestand, der einen Anspruch nach dem Opferentschädigungsrecht begründet, setzt sich aus drei Tatbestandselementen zusammen: einem schädigenden Ereignis, einer gesundheitlichen Schädigung und einem Kausalzusammenhang zwischen schädigendem Ereignis und Schädigung. Im Verwaltungsverfahren nach dem SGB X, das hier anzuwenden ist, gilt zwar die Untersuchungsmaxime (§ 20 SGB X). Danach muss die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln. Wenn ein Tatbestandselement allerdings objektiv nicht beweisbar ist, gilt nach herrschender Meinung die Regel der objektiven (oder materiellen) Beweislast: Auch wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs tatsächlich erfüllt sind, kann dieser nicht realisiert werden, wenn der Tatbestand objektiv nicht beweisbar ist. Die Beweisbarkeit des schädigenden Ereignisses ist damit konstitutiv für den Anspruch auf Opferentschädigung. Bereits das bisher geltende Recht sieht jedoch Beweiserleichterungen vor, die reflektieren, dass das Vorliegen eines rechtswidrigen Angriffes in einigen Fällen objektiv nicht beweisbar ist. Die bestehenden Beweiserleichterungen in Bezug auf das schädigende Ereignis werden in dem Entwurf übernommen, nicht aber weiterentwickelt.

§ 89 SGB XIII-E sieht vor, dass in bestimmten Fällen die Angaben der antragstellenden Person, die sich auf die mit der Schädigung in Zusammenhang stehenden Tatsachen beziehen, der Entscheidung zu Grunde zu legen sind. Das soll dann gelten, wenn Beweismittel nicht zu beschaffen oder nicht vorhanden sind oder wenn sie ohne Verschulden der antragstellenden Person oder ihrer Hinterbliebenen verloren gegangen sind. Voraussetzung ist, dass die Angaben der antragstellenden Person nach den Umständen des Falles glaubhaft erscheinen. Die Behörde kann eine eidesstattliche Versicherung der antragstellenden Person verlangen. Diese Regelungen entsprechen den bisherigen Regelungen (§ 15 KOVVfG in Verbindung mit § 6 Abs. 3 OEG).

Diese Vorschrift hat sich in Fällen bewährt, in denen das schädigende Ereignis in einer einzelnen Tat besteht, die gut erinnert wird und nicht zu lange zurückliegt. Praxis und Rechtsprechung zeigen jedoch, dass die Vorschrift dann nicht ausreicht, wenn Taten sehr lange zurückliegen und/oder es sich nicht um Einzeltaten handelt, sondern um sich wiederholende Taten und/oder längere Zeit andauernde Lebenssituationen, die in besonderer Weise von Gewalt geprägt sind (Summationstraumata).

Gerade Personen, die in der Kindheit und Jugend Opfer von Sexualstraftaten wurden und die besonders schwer traumatisiert sind, scheitern oft an der Hürde der unzureichenden Beweiserleichterungen.

Bewertung

Die Regel der objektiven Beweislast ergibt sich zwar nicht aus dem Gesetz, ist jedoch ständige Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichtes als auch des Bundessozialgerichtes.⁵ Sie führt dazu, dass gerade besonders vulnerable Opfergruppen von Leistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht de facto ausgeschlossen werden. Dieses Problem stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit der Kausalität (dazu siehe unten), aber auch im Zusammenhang mit dem Erfordernis des Nachweises des schädigenden Ereignisses. Es ist unbedingt notwendig, im neuen Recht der sozialen Entschädigung Regelungen zu schaffen, die verhindern, dass die Opfer von Sexualstraftaten, von häuslicher Gewalt und von anderen Straftaten, die die Opfer in besonderer Weise stigmatisieren, durch prozessuale Regelungen von Ansprüchen, die das Gesetz vorsieht, ausgeschlossen werden. Das gilt umso mehr, als diese Regelungen nicht auf einem Parlamentsgesetz, sondern lediglich auf Rechtsprechung beruhen.

Für die Opfer kann ein solcher Ausschluss eine erneute Verletzung bedeuten. Wenn sie die Erfahrung machen, dass das Recht der sozialen Entschädigung durchaus Leistungen für Geschädigte vorsieht, sie diese aber nicht erhalten können, kann eine sekundäre Traumatisierung die Folge sein. Dieses Problem wird auch für Opfer sexualisierter Gewalt nicht durch den Verweis auf die Leistungen des Ergänzenden Hilfesystems behoben, da dieses, wie oben ausgeführt, nur befristet gilt und darüber hinaus keine Rechtsansprüche begründet. Zwar lässt sich formal argumentieren, dass die Beweisanforderungen nach dem SGB XIII-E für alle Opfer gleichermaßen gelten und insofern keine Schlechterstellung einzelner Gruppen, wie etwa der Opfer von Sexualstraftaten, vorliege. Der Gesetzgeber muss sich aber mit der Tatsache auseinandersetzen, dass diese Beweisanforderungen strukturell bei einigen Sachverhalten schwerer zu erfüllen sind als bei anderen. Dies ist kein reines Tatsachenproblem, das für die Ausgestaltung der Anspruchstatbestände irrelevant wäre. Bekannte Wirkungsmuster sind vielmehr für die Normgebung selbst von Bedeutung. Aus den Erfahrungen mit dem Ergänzenden Hilfesystem ist z. B. bekannt, dass Opfer sexualisierter Gewalt oft, wenn überhaupt, erst sehr spät über das Erlebte sprechen können. Es liegt auf der Hand, dass ein großer zeitlicher Abstand zum schädigenden Ereignis die Beweisbarkeit beeinträchtigt. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass Opfer sexualisierter Gewalt – oder anderer Übergriffe, für die Entsprechendes gilt – von Ansprüchen ausgeschlossen werden. In den Vereinbarungen zum Ergänzenden Hilfesystem hat

⁵ Vgl. BSG, 31.10.1969, 2 RU 40/67

auch die Bundesregierung diese Überzeugung zum Ausdruck gebracht, die nun in entsprechende gesetzliche Regelungen umzusetzen ist.

Lösungsvorschlag

Die bestehenden Beweiserleichterungen sollten um eine Plausibilitätsprüfung ergänzt werden. Wenn der anspruchsbegründende rechtswidrige Angriff mit den klassischen Mitteln des Sozialverwaltungsverfahrensrechtes ermittelt werden kann, ist insoweit keine weitere Sachverhaltsaufklärung erforderlich. Die im Gesetz vorgesehene Regelung – § 89 SGB XIII-E – sollte daher nicht gestrichen, sondern um Regelungen ergänzt werden, die erst dann greifen, wenn der Antragsteller bzw. die Antragstellerin eine Tat behauptet, deren Vorliegen sich nach den Regelungen des § 89 SGB XIII-E nicht glaubhaft machen lässt. In diesen Fällen ist der Antrag nicht abschlägig zu bescheiden, sondern an ein Expertengremium weiterzuleiten. Diesbezüglich könnte auf die Erfahrungen mit dem – dann abgelösten – Ergänzenden Hilfesystem zurückgegriffen werden. Dieses Expertengremium sollte dann eine Plausibilitätsprüfung vornehmen. Die zuständige Behörde sollte in Bezug auf den Sachverhalt, den das Expertengremium zugrunde legt, an dessen Entscheidung gebunden sein. Lediglich über die Rechtsfolgen hätte dann die Behörde zu entscheiden.

4. Kausalität

Gesetzentwurf

Der Entwurf für ein neues SGB XIII sieht eine Beweiserleichterung für den Kausalzusammenhang vor (§ 5 Abs. 4 SGB XIII-E). Diese geht jedoch nicht über die bisherige Regelung hinaus. Zwar muss der Kausalzusammenhang nicht bewiesen werden, wohl aber seine überwiegende Wahrscheinlichkeit. Danach reicht es zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Schädigungsfolge aus, wenn nach dem aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft mehr für als gegen einen ursächlichen Zusammenhang spricht. Diese Beweiserleichterung hat sich jedoch als unzureichend erwiesen. Das auch unter dieser Regelung bestehenden Erfordernis der objektiven Beweisbarkeit der überwiegenden Wahrscheinlichkeit eines Kausalzusammenhanges zwischen schädigendem Ereignis und Schädigungsfolge ist der wichtigste Grund dafür, dass Opfer von Sexualstraftaten und Opfer von häuslicher Gewalt häufig keine Leistungen der Opferentschädigung erhalten.

Wenn zwischen dem schädigenden Ereignis und der Geltendmachung von Ansprüchen der Opferentschädigung größere Zeiträume liegen, ist es oft unmöglich, konkurrierende Ursachen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Aber auch in Fällen, in denen Ansprüche nach dem OEG unmittelbar nach dem schädigenden Ereignis geltend gemacht werden, kommt dies regelmäßig vor.

Bewertung

Die Schädigungsfolgen sind als gegenwärtiger Tatbestand in der Regel ohne weiteres nachzuweisen. Gerade bei psychischen Schädigungen ist es jedoch oft nicht möglich, den Beweis

auch dafür zu erbringen, dass die Schädigung durch ein schädigendes Ereignis – selbst wenn dieses bewiesen ist – verursacht worden ist. Aus der Praxis sind Fälle schweren sexuellen Missbrauchs von Kindern, der in einem Strafverfahren, das mit Verurteilung des Täters endete, bewiesen wurde, bekannt, in denen die Opfer mit erheblichen Beeinträchtigungen zu kämpfen haben. Dennoch wurde der Antrag auf Entschädigungsleistungen nach dem OEG abschlägig beschieden. Derartige Bescheide werden damit begründet, dass die soziale Situation des Opfers insgesamt von Vernachlässigung, einem Mangel an verlässlichen Bindungen, häufigem Wechsel der Bezugspersonen oder anderen in hohem Maße belastenden Faktoren geprägt gewesen sei. Es sei überwiegend wahrscheinlich, dass die psychische Beeinträchtigung durch diese Faktoren verursacht worden sei. Dagegen sei es nicht überwiegend wahrscheinlich, dass der sexuelle Missbrauch für sich genommen kausal für die gesundheitliche Schädigung des Opfers sei. In der Folge bestehe kein Anspruch auf Entschädigungsleistungen.

Es reicht deshalb nicht aus, wenn ein anspruchsbegründender Kausalzusammenhang erst dann unterstellt wird, wenn der Kausalzusammenhang überwiegend wahrscheinlich ist. An die Stelle der derzeitigen Regelung sollte deshalb eine widerlegbare gesetzliche Vermutung treten. Wenn eine Tat im Sinne von § 13 SGB XIII-E nach dem aktuellen Stand der medizinischen Forschung geeignet ist, eine konkret vorliegende Schädigung zu verursachen, dann sollte von Gesetzes wegen vermutet werden, dass die Tat die Schädigung verursacht hat. Das sollte jedoch dann nicht gelten, wenn der Beweis erbracht werden kann, dass die Schädigung nicht auf das schädigende Ereignis zurückzuführen ist. Damit wird die materielle Beweislast umgekehrt und wirkt sich im Zweifelsfall nicht mehr zulasten des Opfers aus.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes hat diese Auffassung bereits nach geltendem Recht vertreten, sich aber später wieder davon abgewandt. Im Urteil vom 18.10.1995, AZ 9/9a RVg 4/92 führt der 9. Senat des Bundessozialgerichtes aus: Das soziale Entschädigungsrecht dürfe vor den Beweisproblemen, die sich im Zusammenhang mit der Kausalität stellen, „nicht kapitulieren“. Von einem Ursachenzusammenhang zwischen einer bestimmten Belastung und einer bestimmten Krankheit könne aber „auch auf diesem Rechtsgebiet nur dann gesprochen werden, wenn feststeht, dass Belastungen dieser Art allgemein geeignet sind, Krankheiten dieser Art hervorzurufen.“ Wenn eine solche Meinung in der Wissenschaft nicht vertreten werde, sei ein Anspruch zu verneinen. Werde eine solche Meinung vereinzelt vertreten, komme eine Kann-Versorgung in Betracht. „Erst wenn die herrschende Lehrmeinung in der medizinischen Wissenschaft die Belastung allgemein für geeignet hält, bestimmte Krankheiten hervorzurufen, kann ein Ursachenzusammenhang im Einzelfall ernstlich in Betracht gezogen werden. Da man den tatsächlichen Wirkungszusammenhang zwischen Belastung und Krankheit im allgemeinen nicht kennt und andere Ursachen nie auszuschließen sind, ist die Möglichkeit des Ursachenzusammenhangs schon dann anzunehmen, wenn nach dem Erfahrungswissen der Ärzte die Gefahr des Ausbruchs der betreffenden Krankheit nach den betreffenden Belastungen deutlich erhöht ist.“ (Rn 16)

Lösungsvorschlag

Die Judikatur des 9. Senats des Bundessozialgerichtes der frühen neunziger Jahre sollte im Zuge der Reform kodifiziert werden. Der Deutsche Caritasverband schlägt daher vor, die Regelungen in § 5 Abs. 1 und § 5 Abs. 4 SGB XIII-E wie folgt zu fassen:

§ 5 Abs. 1: Anspruch auf Leistungen der Sozialen Entschädigung besteht wegen gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Folgen einer gesundheitlichen Schädigung, die auf ein schädigendes Ereignis zurückzuführen ist.

§ 5 Abs. 4: Es wird vermutet, dass eine gesundheitliche Schädigung auf ein schädigendes Ereignis zurückzuführen ist, wenn das schädigende Ereignis nach dem aktuellen Stand der medizinischen Forschung geeignet ist, die gesundheitliche Schädigung zu verursachen.

5. Schutz vor häuslicher Gewalt (Frauen- bzw. Schutzhäuser und Beratungsstellen)

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf umfasst keine Rechtsgrundlage für die Finanzierung oder Förderung von Schutz- und Beratungsstrukturen für Betroffene von häuslicher und/oder sexualisierter Gewalt.

Bewertung

Geschädigte, ihre Angehörigen und Hinterbliebenen sowie in gewissem Umfang auch ihnen nahestehende Personen, die sich wegen des schädigenden Ereignisses in einer besonderen, persönlichen Ausnahmesituation befinden, sollen nach dem SGB XIII-E unmittelbar nach dem schädigenden Ereignis auffangende, stabilisierende und vertrauensvolle Hilfen erhalten (Traumaambulanzen, s.u.). Dies ist Ausdruck der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Schutz von Leben und Gesundheit). Danach ist der Staat auch grundsätzlich verpflichtet, die Menschen, die in seinem Hoheitsgebiet leben, nach Möglichkeit präventiv vor Gewalt und gesundheitlichen Gefahren zu schützen.

Der Deutsche Caritasverband weist darauf hin, dass diese staatliche Schutzverpflichtung zum Tragen kommt, wenn jemand (oft sind es Frauen)⁶ aufgrund von Gewalttätigkeiten im häuslichen Bereich sein privates Umfeld verlassen muss, um sich und seine Kinder zu schützen, und dadurch in einem umfänglichen Sinne hilfebedürftig wird, insbesondere weil der bisherige Rahmen der privaten Alltagsorganisation verloren geht.⁷ Der Entwurf für ein SGB XIII trifft aber keine Regelungen für den Fall der unmittelbaren und sofortigen Krisen- und Folgenbewältigung. Eine Krisenintervention kann sowohl in Beratungsstellen erfolgen, als auch mit der Aufnahme in Schutzräumen (z.B. Frauenhäusern) einhergehen. Wenn eine Frau allein oder in Begleitung von Kindern Zuflucht in einem Frauenhaus suchen muss, steht der schnelle Zugang zu Schutz und Sicherheit im Vordergrund. Dieser muss für alle Schutzsuchenden jederzeit niedrigschwellig und unbürokratisch gewährleistet sein. Das beinhaltet, dass eine Klärung der Gefährdungssituation und des angemessenen Sicherheitsbedarfs für Frauen und Kinder erfolgt, ausreichend sicherer Wohnraum für Schutzsuchende vorhanden ist und ein individueller Hilfe-

⁶ Jede vierte Frau im Alter von 16–85 Jahren hat im Verlauf ihres Lebens mindestens einmal körperliche und/oder sexuelle Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt – das war Ergebnis der Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, vgl. Schröttle/Müller in: BMFSFJ 2004.

⁷ So auch Rechtsgutachten „Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Kinder“, Prof. DR. Stephan Rixen, S. 8

prozess mit Beratung und Hilfen zur Bewältigung der Gewalterfahrungen geplant und festgelegt wird. In einem zweiten Schritt müssen mittel- bis langfristige Hilfen gewährt werden mit dem Ziel, dass gesellschaftliche Teilhabe wiederhergestellt und selbständiges, gewaltfreies Leben unterstützt wird.

Die derzeitigen Regelungen des Entwurfes für ein SGB XIII setzen erst dann an, wenn es bereits zu einem schädigenden Ereignis gekommen ist. Es ist jedoch notwendig, diesen Ansatz um präventive Leistungen zu ergänzen. Der Grundsatz, dass Prävention besser ist als Kompensation oder Therapie, gilt hier aus nahe liegenden Gründen in ganz besonderer Weise. Die Stärkung präventiver Strukturen, die es Betroffenen, die bereits Opfer einer Gewalttat geworden sind oder denen dies droht, ermöglichen, sich (weiteren) Angriffen wirksam zu entziehen, muss integraler Bestandteil des künftigen Rechtes der sozialen Entschädigung werden.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband spricht sich deshalb dafür aus, im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechtes einen Anspruch auf Schutz und Hilfe bei akuter Gewalt in Form von Krisen- und Interventionshilfen zu schaffen. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Hilfen unmittelbar (niedrigschwellig) zugänglich sind. Für die Finanzierung bedeutet dies, dass diese Leistungen im bilateralen Verhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer finanziert werden müssen. Soweit dies möglich ist, soll dabei auf Elemente des sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses zurückgegriffen werden.

Der Gesetzentwurf enthält mit den Regelungen für Traumaambulanzen bereits Regelungen für niedrigschwellige Leistungen – also Leistungen, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, ohne dass es erforderlich wäre, zuvor bei einer Behörde einen Antrag zu stellen und ein Verwaltungsverfahren zu durchlaufen. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, das 4. Kapitel des Entwurfes für ein SGB XIII um einen dritten und einen vierten Abschnitt zu ergänzen. Der dritte Abschnitt sollte die Leistungen, die durch Dienste der Krisenhilfe erbracht werden, gesetzlich fassen. Dazu gehören Frauenhäuser und andere Opferschutzhäuser, Beratungsstellen, Krisentelefone und andere Dienste. Die Beschreibung der Leistungen ist in einem fachlichen Austausch unter Beteiligung der Einrichtungen und Dienste, die bereits heute tätig sind, zu erarbeiten. Der vierte Abschnitt sollte das Leistungsvereinbarungsrecht sowohl für die Traumaambulanzen als auch für Krisen- und Interventionsdienste regeln. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, ein Schiedsstellenverfahren vorzusehen, das sich an den guten Erfahrungen mit den Schiedsstellen in den Leistungsbereichen des SGB VIII, SGB XI, und SGB XII orientiert.

6. Leistungsausschlüsse (§ 17)

Gesetzentwurf

In § 17 sieht der Entwurf Leistungsausschlüsse vor. Kein Anspruch soll bestehen, wenn Abs. 1: der oder die Berechtigte das schädigende Ereignis verursacht hat, Abs. 2: aus demselben Grund Ansprüche der Unfallversicherung nach dem SGB VII oder aus der beamtenrechtlichen

Unfallfürsorge bestehen, Abs. 3: der Schaden durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers verursacht wurde, wenn Ansprüche gegen die Kraftfahrzeug-Unfallhilfe nach § 12 Pflichtversicherungsgesetz bestehen, oder Abs. 4: wenn die Leistungen der Person wirtschaftlich zugute kämen, die das schädigende Ereignis verursacht hat.

Bewertung

Soweit Leistungsausschlüsse für Fälle vorgesehen sind, in denen andere Ansprüche bestehen (zum Beispiel gegen die Unfallversicherung), regelt § 17 SGB XIII-E zunächst den Nachrang der sozialen Entschädigung gegenüber Unfallversicherungen oder anderen vorrangigen Leistungen. Die Regelungen in Abs. 2 und Abs. 3 gehen jedoch darüber hinaus und sind so formuliert, dass der Anspruch nach dem SGB XIII vollständig entfällt, wenn Ansprüche – die keineswegs so weit gehen müssen wie die Ansprüche nach dem SGB XIII – gegen eine Unfallversicherung oder andere hier genannte Ansprüche überhaupt bestehen. Ein sachlicher Grund dafür ist nicht ersichtlich. Die Regelung sollte daher so geändert werden, dass sie sich darauf beschränkt, den Nachrang des SGB XIII im Verhältnis zu den in § 17 genannten Leistungen zu normieren. Damit wäre gleichzeitig klargestellt, dass andere Ansprüche (zum Beispiel nach der Unfallversicherung, SGB VII) nicht deshalb versagt werden können, weil ein Anspruch nach dem SGB XIII besteht.

Absatz 1 regelt, dass keine Leistungen erhalten soll, wer das schädigende Ereignis verursacht hat. Diese Vorschrift lässt keinen Raum für Ausnahmen. Ausnahmen sollten jedoch zugelassen werden, weil der Ausschluss in Ausnahmefällen unbillig sein könnte. Ein solcher Ausnahmefall könnte dann z.B. vorliegen, wenn der oder die Geschädigte das Ereignis zwar verursacht oder mitverursacht hat, ihn oder sie aber keine Schuld daran trifft und weitere Umstände hinzutreten, die den Leistungsausschluss unbillig erscheinen lassen.

Mit Absatz 4 soll eine neue Regelung geschaffen werden, nach der ein Leistungsausschluss besteht, wenn der Verursacher des schädigenden Ereignisses von den Leistungen profitieren würde. Der Deutsche Caritasverband hält diese Regelung nicht für geeignet, um das Ziel, dass mit ihr verfolgt wird, zu erreichen. Die Frage, ob derjenige, der das schädigende Ereignis verursacht hat, profitieren würde, müsste prospektiv entschieden werden. Dies wird regelmäßig kaum möglich sein. Es sind nur wenige Fälle denkbar, in denen eine solche Entscheidung mit der erforderlichen Sicherheit im Vorhinein getroffen werden kann. Auf der anderen Seite kann die Regelung zu inhaltlich unbegründeten Leistungsausschlüssen führen, wenn zu Unrecht davon ausgegangen wird, dass der Schädiger oder die Schädigerin von den Leistungen profitieren könnte.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband regt an, die Regelungen des § 17 wie folgt zu ändern:

Abs. 1: Die Vorschrift sollte wie folgt formuliert werden: Von Ansprüchen nach diesem Buch ist in der Regel ausgeschlossen, wer das schädigende Ereignis verursacht hat.

Abs. 2 und Abs. 3: Die Leistungsausschlüsse sollten entfallen und ersetzt werden durch eine Regelung, die den Nachrang der Leistungen der sozialen Entschädigung im Verhältnis zu den hier genannten Ansprüchen klarstellt.

Abs. 4: Diese Vorschrift sollte ersatzlos entfallen.

7. Versagung von Leistungen (§ 18)

Gesetzentwurf

§ 18 Abs. 1 des Entwurfes sieht vor, dass Leistungen versagt werden können, wenn es aus Gründen, die im Verhalten des Antragstellers oder der Antragstellerin liegen, unbillig wäre, eine Entschädigung zu erbringen. Die Regelung ist nicht neu. Bislang trifft § 2 OEG eine inhaltlich gleiche Bestimmung. Die Rechtsprechung hat Fallgruppen gebildet, die den Begriff der Unbilligkeit konkretisieren. Versagt werden sollen die Leistungen damit in folgenden Fällen:

a) Wer sich bewusst außerhalb der staatlichen Gemeinschaft stellt und die damit verbundenen Gefahren wissentlich in Kauf nimmt, soll keine Leistungen erhalten, wenn durch Realisierung einer solchen Gefahr (zum Beispiel wenn der oder die Betroffene Opfer einer Gewalttat wird) eine Schädigung eintritt. Aus diesem Grund wurden Entschädigungsansprüche für Personen, die mit illegalem Drogenhandel befasst waren, selbst dann versagt, wenn ein Betroffener sich von der kriminellen Betätigung abgewandt, mit der Polizei zusammengearbeitet hat und deshalb (im Sinne eines Racheakts) überfallen wurde (BSGE 72, 136, 137 f = SozR 3-3800 § 2 Nr. 2).

b) Als unbillig wurden Leistungen für Personen bewertet, die sich zum Beispiel als chronisch Alkoholabhängige oder Drogensüchtige sozialwidrig verhalten und einer spezifischen Gefahr zum Opfer fallen, die dem entsprechenden Milieu eigentümlich ist.

c) Weiter wurden Leistungen für eine Person wegen Unbilligkeit versagt, die sich der Gefahr einer Gewalttat bewusst oder leichtfertig ausgesetzt (BSGE 77, 18, 20 = SozR 3-3800 § 2 Nr 3; BSGE 79, 87, 89 = SozR 3-3800 § 2 Nr 5) hat, ohne dabei sozial nützlich (BSGE 52, 281, 288 = SozR 3800 § 2 Nr 3) zu sein oder sich in einer Weise zu verhalten, die von der Rechtsordnung erwünscht ist (BSGE 66, 115, 118 f = SozR 3800 § 2 Nr 7).

d) Schließlich wurden Leistungen für Personen versagt, die sich einer von ihnen erkannten oder leichtfertig verkannten Gefahr nicht entzogen haben, obwohl ihnen dies zumutbar und möglich gewesen wäre (vgl. BSG, Urteil vom 21. Oktober 1998 – B 9 VG 6/97 R –, BSGE 83, 62-68, SozR 3-3800 § 2 Nr. 9, SozR 3-1500 § 128 Nr. 13, Rn. 21).

Aus der Praxis wird häufig darauf hingewiesen, dass der letztgenannte Versagungsgrund Ursache dafür ist, dass viele Opfer häuslicher Gewalt gar nicht erst Ansprüche geltend machen.

§ 18 Abs. 2 regelt darüber hinaus, dass Leistungen ganz oder teilweise versagt werden, wenn Geschädigte es unterlassen haben, das ihnen Mögliche und Zumutbare zur Aufklärung des

Sachverhalts und zur Verfolgung der Täterin oder des Täters beizutragen. Das soll insbesondere dann gelten, wenn nicht unverzüglich Anzeige bei einer für die Strafverfolgung zuständigen Behörde erstattet wurde.

Bewertung

Die von der Rechtsprechung gebildeten Fallgruppen zu § 2 OEG/§ 18 Abs. 1 SGB XIII-E basieren auf Prämissen, die mit heutigen viktimologischen Erkenntnissen und der Gesamtrechtsordnung nicht mehr in Einklang zu bringen sind. Sie sind überdies teilweise direkt diskriminierend, wenn bspw. suchterkrankte Menschen wegen ihres (meist krankheitsbedingten) Lebensstils und ihrer damit einhergehenden marginalisierten sozialen Situation von Leistungen ausgeschlossen werden.

Der Versagungsgrund der Unbilligkeit führt für bestimmte Opfergruppen seinerseits zu unbilligen Ergebnissen. Die Rechtslage muss viktimologische, sozialwissenschaftliche und psychologische Erkenntnisse berücksichtigen. Danach ist es zum Beispiel sinnwidrig, Opfern von häuslicher und von sexualisierter Gewalt Leistungen zu versagen und das damit zu begründen, dass man sie für die Situation, in der sie Opfer geworden sind, mitverantwortlich macht. Es gehört zum Gesamtbild häuslicher Gewalt, dass die Opfer u.U. nicht mehr frei und selbstbestimmt Hilfe suchen und die Täter zur Anzeige bringen können. § 18 Abs. 2 SGB XIII-E berücksichtigt nicht, dass Opfer von Sexualstraftaten und Opfer von häuslicher Gewalt oft in engen (häufig familiären) Beziehungen zu den Tätern bzw. Täterinnen stehen. In diesen Situationen kann eine Strafanzeige die Situation des Opfers deutlich erschweren. Opfer sehen sich häufig in einer Bedrohungssituation, die es ihnen aus ihrer Sicht unmöglich macht, Strafanzeige zu stellen.

Ähnliches gilt auch für Opfer von Menschenhandel. Sie werden teilweise auch von einer Anzeige oder von Aussagen gegen die Täter abgehalten, weil sie oder Angehörige im Herkunftsland bedroht werden. Auch die Beziehungen innerhalb der „Community“ können dazu führen, dass Opfer sich gehindert sehen, die Täter(innen) zu „verraten“. Umso wichtiger ist es, sie zu stärken. Die Versagung von Entschädigungsleistungen hat den gegenteiligen Effekt, denn sie bestärkt die Opfer darin, dass sie an ihrer Situation nichts ändern können. Dies kann eine sekundäre Viktimisierung nach sich ziehen. Auch hier muss jedoch eine ratio legis zu Grunde gelegt werden, die darauf zielt, Gewalttaten vorzubeugen und Personen, die Opfer von Gewalttaten werden, zu befähigen, Situationen zu vermeiden, die mit besonderen Gefahren einhergehen. Der Grundsatz muss lauten: Prävention vor Entschädigung. Dies kann keineswegs dadurch erreicht werden, dass Opfern, die bestimmten sozialen Milieus angehören oder von häuslicher Gewalt betroffen sind, Leistungen wegen (vermeintlicher) Unbilligkeit versagt werden.

Lösungsvorschlag

§ 18 Abs. 1 SGB XIII-E sollte entfallen. Die Beibehaltung des unbestimmten Rechtsbegriffes der Unbilligkeit als Grund für die Versagung von Leistungen führt, wie die Rechtsprechung deutlich gezeigt hat, zur Diskriminierung bestimmter Gruppen und sollte daher nicht beibehalten werden. Da in Fällen, in denen der oder die Geschädigte das schädigende Ereignis verursacht hat, ohnehin kein Anspruch besteht (§ 17 Abs. 1) bedarf es des Versagungsgrundes des § 18 Abs. 1 nicht.

Die Ermessensregelung des § 18 Abs. 2 SGB XIII-E sollte dahingehend ergänzt werden, dass das Kriterium der Zumutbarkeit im Gesetz konkretisiert wird. So könnte klargestellt werden, dass es insbesondere in Fällen, in denen Täter und Opfer in einer engen oder familiären Beziehung zueinander stehen, unzumutbar sein kann, Strafanzeige zu stellen.

8. Fallmanagement und unabhängige Beratungsstrukturen

Gesetzentwurf

Der Arbeitsentwurf sieht vor, dass die Leistungsträger ein Fallmanagement zur koordinierenden und aktivierenden Begleitung der Betroffenen durch das Antrags- und Leistungsverfahren (§ 26-29) durchführen. Das Fallmanagement soll die Betroffenen engmaschig begleiten und insbesondere dabei unterstützen, Ansprüche auf Sozialleistungen, für die andere Behörden zuständig sind, zu realisieren.

Eine unabhängige Beratung außerhalb des Leistungsträgers ist ebenso wenig vorgesehen wie eine finanzielle Unterstützung für eine anwaltliche Beratung.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Einführung eines Fallmanagements. Gerade weil nach dem Entwurf unterschiedliche Leistungsträger in der Sache zuständig sein können, zum Beispiel die Krankenversicherung, die Pflegekassen, die Berufsgenossenschaften und das Versorgungsamt, ist es sinnvoll, ein Fallmanagement einzuführen, das die unterschiedlichen Leistungsträger koordiniert.

Der Deutsche Caritasverband hält ergänzende anwaltliche Beratung für zwingend erforderlich. Opfer von Straftaten sehen sich einer Vielzahl von rechtlichen Problemen gegenüber, die im Rahmen des Fallmanagements nicht aufgefangen werden können. Der Beratungsbedarf begrenzt sich nicht auf sozialrechtliche Fragen, sondern umfasst Problembereiche aus unterschiedlichsten Rechtsgebieten. Dazu gehören das Strafrecht (Anzeige, Zeugensituation, Nebenklage) und das Schadenersatzrecht, in vielen Fällen auch Familienrecht und andere Rechtsgebiete. Opfer von Straftaten benötigen daher anwaltliche Beratung, die sie jedoch häufig nicht selbst finanzieren können.

Die Regelungen der Beratungshilfe sind nicht geeignet, die erforderliche Beratung sicherzustellen. Eine qualifizierte anwaltliche Beratung setzt eine kostendeckende Finanzierung voraus, die durch die Beratungshilfe nicht erfolgt.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass der Leistungskatalog des SGB XIII um einen Anspruch auf einen Beratungsgutschein oder eine andere geeignete Finanzierung für eine Beratung durch einen Rechtsanwalt bzw. eine Rechtsanwältin zu ergänzen ist. Der Umfang der Kostenübernahme kann pauschaliert werden. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, eine

Staffelung einzuführen, um in einem gewissen Maß auf den jeweiligen Bedarf eingehen zu können.

9. Verhältnis zur gesetzlichen Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Unfallversicherung

Gesetzentwurf

Der Entwurf sieht vor, dass Krankenbehandlung künftig durch die gesetzliche Krankenversicherung und Pflege durch die gesetzliche Pflegeversicherung geleistet wird. Geschädigte, die Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse oder familienversichert sind, sollen Krankenbehandlung nach den Vorschriften des SGB V im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bzw. im Rahmen der Familienversicherung erhalten (§ 38 Abs. 1). Geschädigte, die weder Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse noch familienversichert sind, erhalten Leistungen durch eine gesetzliche Krankenkasse ihrer Wahl (§§ 38 Abs. 2, 49 Abs. 2).

Neben den Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen soll im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechts Anspruch auf ergänzende Leistungen der Krankenbehandlung bestehen (§ 39, dazu siehe unten).

Für die Versorgung mit Hilfsmitteln gilt eine Sonderregelung. Grundlage dafür soll § 41 SGB VII (gesetzliche Unfallversicherung) sein (§ 40 in Verbindung mit § 49 Abs. 3). Ausgenommen von dieser Sonderregelung ist jedoch Zahnersatz (§ 40 Abs. 2 Satz 2).

Besteht aufgrund einer Schädigung Pflegebedürftigkeit, so haben Geschädigte zunächst die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung, der privaten Pflegeversicherung oder Leistungen nach beamtenrechtlichen Vorschriften auszuschöpfen. Leistungen, deren Kosten über nach diesen Systemen zu refinanzierende Kosten hinausgehen, werden nach dem sozialen Entschädigungsrecht erbracht (§ 57).

Die Kosten für die Krankenbehandlung von gesetzlich Versicherten (einschließlich Familienversicherung) sollen nach dem Entwurf künftig von den Krankenkassen getragen werden (und nicht mehr von den Trägern der sozialen Entschädigung). Die Kosten für die Pflege sollen künftig im Rahmen der gesetzlichen oder privaten Versicherung oder der beamtenrechtlichen Vorschriften von den jeweiligen Kostenträgern getragen werden. Im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechtes sollen nur noch darüber hinausgehende Kosten übernommen werden.

Bewertung

Angesichts der relativ kleinen Zahl der Leistungsberechtigten nach dem sozialen Entschädigungsrecht und des relativ geringen wirtschaftlichen Volumens, das die Krankenbehandlung, die wegen Schädigungsfolgen erforderlich ist, umfasst, erscheint es grundsätzlich sinnvoll, dass Sozialleistungsträger, die über ausgebaute Systeme verfügen, Heilbehandlung erbringen. Nicht sinnvoll erscheint es allerdings, die Heilbehandlung und Hilfsmittelversorgung auf zwei unterschiedliche Systeme zu verteilen. Die Hilfsmittelversorgung ist mit der Heilbehandlung

verbunden und kann nur einheitlich in deren Kontext erfolgen. Im Anhörungsverfahren haben die Berufsgenossenschaften dies kritisiert und darauf hingewiesen, dass sie die Hilfsmittelversorgung und die Heilbehandlung nur insgesamt erbringen können (und dazu auch bereit sind). Sie haben darauf hingewiesen, dass die Durchgangsarztinnen und -ärzte, die für die Hilfsmittelversorgung zuständig sind, diese Aufgabe nicht erfüllen können, wenn sie nicht gleichzeitig für die Heilbehandlung zuständig sind.

Die Krankenkassen sind der Auffassung, dass sie nicht für die Kosten von Heilbehandlungen, die durch ein schädigendes Ereignis im Sinne des Opferentschädigungsrechts erforderlich werden, aufkommen sollten. Dies ist eine staatliche Aufgabe und sollte daher durch Steuern, nicht durch die Beiträge der Versicherten, finanziert werden. Dies hält auch der Deutsche Caritasverband für richtig. Es entspricht dem Ansatz des sozialen Entschädigungsrechtes, dass der Staat für bestimmte qualifizierte Opferlagen Entschädigung zur Verfügung stellt.

Für die Pflege gilt dasselbe: Kosten für Pflege, die durch ein schädigendes Ereignis erforderlich wird, sollten nicht durch die jeweiligen Systeme, sondern aus Steuern getragen werden.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, die Leistungen für die Heilbehandlung vollständig durch die Berufsgenossenschaften erbringen zu lassen. Zum ersten ist dies sinnvoll, weil Heilbehandlung und Hilfsmittelversorgung aus einer Hand erfolgen müssen. Zum zweiten verfügen die Berufsgenossenschaften über ein ausgebautes qualifiziertes System für die Hilfe bei Unfällen. Die Leistungen der Berufsgenossenschaften gehen auch weiter als die Leistungen der Heilbehandlung nach dem SGB V.

Außerdem hält der Deutsche Caritasverband es für sachgerecht, dass die Träger der sozialen Entschädigung die Kosten, die für Heilbehandlung und Pflege entstehen, an die Träger, die diese Leistungen erbringen, erstatten.

10. Ergänzende Leistungen der Heilbehandlung (einschließlich psychotherapeutische Leistungen)

Gesetzentwurf

Geschädigte erhalten über die Leistungen der Krankenbehandlung nach § 38 hinaus ergänzende Leistungen, wenn diese zum Ausgleich der Schädigungsfolgen oder der Sicherung des Behandlungserfolgs notwendig sind. Diese Leistungen umfassen:

- a) Besondere psychotherapeutische Leistungen, die über die anerkannten Behandlungsformen hinausgehen, die Höchstgrenzen der maximalen Stundenzahl oder die Behandlungsfrequenz pro Woche überschreiten, oder von qualifizierten Therapeutinnen und Therapeuten erbracht werden, die nicht an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen.
- b) Besondere zahnärztliche, implantologische, kieferchirurgische und kieferorthopädische Leistungen sowie Mehrleistungen für Zahnersatz.

- c) Besondere verschreibungspflichtige oder nicht verschreibungspflichtige apothekenpflichtige Arzneimittel.
- d) Besondere über die allgemeinen Krankenhausleistungen hinausgehende Leistungen im Rahmen einer stationären Behandlung.

Bewertung

Die Normierung von ergänzenden Krankenbehandlungen, die sich an der Schwere des Einzelfalls orientieren und dessen besonderen Bedürfnissen gerecht werden, begrüßt der Deutsche Caritasverband ausdrücklich. Geschädigte können auf diese Weise bedarfsgerechte Behandlungen in Anspruch nehmen, die nicht zum Katalog der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung gehören. Zu unterstützen ist besonders die Eröffnung erweiterter psychotherapeutischer Leistungen, die Geschädigten ohne lange Wartezeiten und zu enge zeitliche Vorgaben zur Verfügung stehen sollen, um eine Verlagerung oder Chronifizierung psychischer Beeinträchtigungen zu verhindern.

Neben der Flexibilisierung in der Anwendung der Richtlinienverfahren sieht die Vorschrift eine Ausweitung der Behandlungsmöglichkeiten über die anerkannten Richtlinienverfahren hinaus vor. Auch dies ist nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll und zielführend, da die enge Begrenzung auf wenige Richtlinienverfahren von zahlreichen Expertinnen und Experten schon lange Zeit kritisiert wird. Zudem wird die Begrenzung durch Ergebnisse der Therapieforschung und der Wirksamkeitsnachweise in Frage gestellt. Die beispielhafte Aufzählung der alternativen Therapieverfahren in der Begründung (Gestalttherapie, Musiktherapie und Psychodrama) erscheint allerdings eher beliebig, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung traumatisierter Leistungsberechtigter.

Auch die Behandlung durch Therapeutinnen und Therapeuten, die nicht an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen, eröffnet den Geschädigten Zugang zu qualifizierter psychotherapeutischer Behandlung. Die Aufzählung der hierbei in Frage kommenden Berufsgruppen ist jedoch noch nicht überzeugend: neben ärztlichen und psychologischen Psychotherapeuten sowie Kinder- und Jugendpsychotherapeuten werden auch nicht-ärztliche Therapeuten wie Heilpraktiker und psychologische Berater genannt; letztere haben eine spezielle Qualifikation nachzuweisen, beispielsweise durch eine Fortbildung.

Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass diese Vorgaben nicht ausreichen, um eine fundierte psychotherapeutische Behandlung zu gewährleisten: die Qualifikation zum Heilpraktiker (selbst mit Schwerpunkt Psychotherapie) ist nicht einheitlich geregelt. Es gibt keine Vorgaben in Bezug auf die beruflichen Vorkenntnisse. Nicht nachvollziehbar ist, dass zwar psychologische Berater, nicht aber Heilpraktiker eine spezielle Qualifikation nachweisen müssen. Zudem bleibt offen, um welche Qualifikation es sich hier handelt. Auch der Verweis auf eine Fortbildung, also eine unter Umständen nur kurzfristige Maßnahme, bleibt angesichts der berechtigten Anforderungen an transparente Voraussetzungen für die Patientensicherheit zu vage.

Lösungsvorschlag

Hier wird zunächst auf den Lösungsvorschlag unter 9. verwiesen: Die Leistungen der Heilbehandlung sollten nicht durch die gesetzlichen Krankenkassen, sondern einheitlich durch die Unfallversicherungsträger durchgeführt werden. Auch die Möglichkeiten der psychotherapeutischen Behandlung, die das SGB VII (Recht der gesetzlichen Unfallversicherung) bereithält, sind jedoch begrenzt (§ 26 SGB VII). Daher bliebe das Erfordernis einer ergänzenden Regelung für psychotherapeutische Leistungen auch dann bestehen, wenn die Heilbehandlung durch die Unfallversicherungsträger durchgeführt würde.

Die Voraussetzungen für die erforderliche Qualifikation von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sollten enger gefasst werden. Denkbar wäre zum Beispiel die Festlegung eines Mindestumfangs einer Ausbildung (Mindestzahl der Fortbildungsstunden). Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, entsprechende Regelungen in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden der Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten zu entwickeln.

11. Schnelle Hilfen in Traumaambulanzen

Gesetzentwurf

In den §§ 30 bis 37 werden erstmals frühzeitige Leistungen der psychologischen Betreuung in Traumaambulanzen normiert, die den Eintritt einer psychischen Gesundheitsstörung oder eine Chronifizierung verhindern sollen. Die Inanspruchnahme dieser psychologischen Frühintervention ist an Fristen gebunden: Die erste Sitzung muss innerhalb von 12 Monaten nach dem schädigenden Ereignis erfolgen; bei einem mehr als 12 Monate zurückliegenden Ereignis muss die erste Sitzung innerhalb von 12 Monaten nach dem Eintritt der Schädigungsfolgen in Anspruch genommen werden. Der Leistungsumfang wird auf insgesamt bis zu 15 Sitzungen festgelegt, wobei in den ersten 5 Sitzungen vor allem die diagnostische Abklärung erfolgen soll.

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden schließen Verträge mit Traumaambulanzen, welche die Voraussetzungen nach §§ 36 und 37 des Arbeitsentwurfs erfüllen. Das Nähere zu den Vereinbarungen regelt eine Rechtsverordnung des BMAS mit Zustimmung des Bundesrates. Die Traumaambulanzen verpflichten sich damit, berechnigte Personen im Rahmen des vereinbarten Leistungsangebotes psychologisch zu betreuen.

Bewertung

Die Vereinbarungen gem. § 36 und die Verordnungsermächtigung gem. § 37 des Arbeitsentwurfes umfassen die wesentlichen Regelungsbereiche und ermöglichen den Traumaambulanzen die Erbringung der vereinbarten Leistungen. Nicht geregelt wird allerdings, ob die Traumaambulanzen sich verpflichten müssen, bedarfsdeckende Leistungen zu erbringen (also jedem und jeder Leistungsberechtigten gegebenenfalls Leistungen anzubieten), oder ob sie sich verpflichten müssen, eine bestimmte Kapazität vorzuhalten.

Es erscheint fraglich, ob das bestehende Netz von Traumaambulanzen die rasche und niedrigschwellige Inanspruchnahme der Leistungen verlässlich ermöglichen kann. Das gilt vor allem für ländliche Räume. Deshalb ist zu überlegen, ob hier über die Wahrnehmung von Außensprechstunden mehr Flexibilität und Verbesserung des Leistungszugangs erreicht werden

könnte. Dies müsste ggfs. Gegenstand der Vereinbarung gem. § 36 bzw. der Rechtsverordnung gem. § 37 des Arbeitsentwurfes sein.

Im Hinblick auf die Nahtlosigkeit der erforderlichen psychologischen Betreuung oder Behandlung ist folgende Regelung relevant: § 33 Abs. 4 gibt vor, dass die Berechtigten „auf die Angebote außerhalb der Traumaambulanz zu verweisen“ seien, wenn nach der Betreuung in der Traumaambulanz weiterer Bedarf besteht. Hier sollte aufgenommen werden, dass die Traumaambulanz die Berechtigten bei Bedarf im Sinne des Case-Managements darin unterstützen soll, ein entsprechendes Angebot möglichst nahtlos in Anspruch zu nehmen. Auch diese Leistung müsste dann ggfs. Gegenstand der Vereinbarung gem. § 36 bzw. der Rechtsverordnung gem. § 37 des Arbeitsentwurfes sein.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, die in § 36 Abs. 2 SGB XIII-E geregelten Mindestinhalte der Leistungsvereinbarungen um folgende Positionen zu ergänzen:

7. Die Verpflichtung der Traumaambulanz, jedem Betroffenen und jeder Betroffenen schnelle Hilfen anzubieten oder Betroffene an eine geeignete Einrichtung weiter zu vermitteln, wenn die eigene Kapazität erschöpft ist.

8. Die Verpflichtung der Traumaambulanz, Betroffene nach Abschluss der dortigen Behandlung darin zu unterstützen, weiterführende therapeutische Angebote in Anspruch zu nehmen.

12. Ansprüche von Ausländern

Gesetzentwurf

§ 8 des Entwurfes regelt, dass ausländische Staatsangehörige, die weder Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind noch einem Staat angehören, für den die Rechtsvorschriften der EU entsprechend anzuwenden sind, dann Anspruch auf Leistungen der sozialen Entschädigung haben, wenn sie sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Ein rechtmäßiger Aufenthalt in diesem Sinne ist auch dann gegeben, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses ausgesetzt ist.

Ausländische Staatsangehörige, die keinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland haben, aber in Deutschland geschädigt werden, können in Härtefällen Leistungen im Ermessenswege erhalten.

Der Anspruch von Ausländerinnen und Ausländern, die in Deutschland geschädigt werden und zu diesem Zeitpunkt keinen rechtmäßigen Aufenthalt haben, ist damit irreversibel auf einen Ermessensanspruch reduziert, der auch nur im Härtefall greift. Nach geltendem Recht dagegen können Personen, die in Deutschland geschädigt wurden, aber zu diesem Zeitpunkt nicht über einen rechtmäßigen Aufenthalt verfügten, „in Ansprüche hineinwachsen“: Wenn sie später einen rechtmäßigen Aufenthalt erwerben, haben sie Ansprüche nach dem Opferentschädigungs-

recht für schädigende Ereignisse, die zu einem Zeitpunkt stattfanden, zu dem sie noch über keinen Aufenthaltstitel verfügten.

Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass auch Ausländer(innen) mit geduldetem Aufenthalt einbezogen werden sollen. Bei der Formulierung werden aber die Grenzen zwischen rechtmäßigem und geduldetem Aufenthalt unnötig verwischt. Weiter ist es nicht nachvollziehbar, warum nur Personen einbezogen werden sollen, deren Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses ausgesetzt ist, und nicht generell alle Geduldeten. Diese Differenzierung scheint nach der Gesetzesbegründung auch nicht gewollt (vgl. S. 104).

Ausländer(innen) sind in besonderem Maße gefährdet, Opfer von Gewalt und Ausbeutung zu werden. Von besonderer Relevanz sind hier Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität und – unabhängig vom Status - Opfer von Menschenhandel: Die Betroffenen sind Opfer schwerer Verbrechen, die in Deutschland stattfinden, sollen aber, wenn der Aufenthalt nicht rechtmäßig oder geduldet ist, nur im Härtefall und nur im Ermessenswege Ansprüche nach dem neuen Recht der sozialen Entschädigung erhalten.

Das Recht der sozialen Entschädigung reflektiert, dass der Staat als Garant für rechtmäßige Verhältnisse fungiert. Diese staatliche Aufgabe beschränkt sich nicht auf solche Personen, die sich rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufhalten. Das Fehlen eines Aufenthaltsrechts oder einer Duldung macht die Betroffenen nicht weniger zum Opfer.

Der Deutsche Caritasverband ist daher der Auffassung, dass Personen, die in Deutschland einen nach dem SGB XIII-E zu entschädigenden Schaden erleiden, unabhängig vom ausländerrechtlichen Status uneingeschränkt Ansprüche nach dem neuen Recht der sozialen Entschädigung haben sollten. Soweit befürchtet wird, dass hier eine Missbrauchsgefahr bestehe, würde dieser durch die Regelungen der §§ 17 und 18 SGB XIII-E (siehe oben) bereits wirksam begegnet.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband hält es für sachgerecht, § 8 SGB XIII-E dahingehend zu ändern, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland einen Schaden gem. § 13 SGB XIII-E erleiden, unabhängig vom Aufenthaltsstatus uneingeschränkt Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XIII erhalten.

Geschieht dies nicht, müsste § 8 Abs. 2 SGB XIII-E zumindest so gefasst werden, dass eine Friktion zur Systematik des Aufenthaltsrechts vermieden wird. Danach wäre die Vorschrift wie folgt zu formulieren: Geschädigte haben Anspruch auf Leistungen, wenn sie sich rechtmäßig oder geduldet im Geltungsbereich dieses Buches aufhalten. Der Satz „Ein rechtmäßiger Aufenthalt ist auch gegeben, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen oder aufgrund erheblicher öffentlicher Interessen ausgesetzt ist.“ wird gestrichen.

Berlin/Freiburg, den 15. Mai 2017

Deutscher Caritasverband e.V.
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

Katrin Gerdsmeyer, Direktorin Berliner Büro
Tel. 030 284 447-75, katrin.gerdsmeier@caritas.de

Karin Kramer, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Antje Markfort, Referentin für Engagement- und Rechtspolitik, Europäische Förderpolitik, DCV
(Berliner Büro), Tel. 030 284447-73, antje.markfort@caritas.de

Roland Rosenow, Referent Arbeitsstelle Sozialrecht, DCV (Freiburg)
Tel. 0761 200-318, roland.rosenow@caritas.de

Caroline von Kries, Leiterin Arbeitsstelle Sozialrecht, DCV (Freiburg)
Tel. 0761 200-224, caroline.von.kries@caritas.de