

Eva-Maria Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

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

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

www.caritas.de

Datum 17. Januar 2019

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf für eine Re- form des Sozialen Entschädigungs- rechts (SGB XIV)

Einleitung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die umfassende Reform des sozialen Entschädigungsrechts und die Zusammenführung vieler in unterschiedlichen Gesetzbüchern verstreuten Vorschriften in einem neuen vierzehnten Buch des Sozialgesetzbuches. Das Recht der sozialen Entschädigung konkretisiert die staatliche Verantwortung für Menschen, die Opfer von Gewalt geworden sind oder durch Auswirkungen der beiden Weltkriege zu Schaden gekommen sind oder noch kommen.¹

Form

Die Form der Stellungnahme ist neu. Sie folgt der Aufforderung durch das Ministerium, Anregungen, Wünsche und Kritik im Änderungsmodus in dem Entwurf zu formulieren, den das BMAS als offene Textdatei zur Verfügung gestellt hat. Der Deutsche Caritasverband legt daher

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)

eine kurze Stellungnahme und damit verbunden den Entwurf des Ministeriums mit Änderungswünschen und Anregungen, die als solche kenntlich gemacht sind, vor.

Der Schwerpunkt der Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes liegt auf der besonderen Situation der Opfer von häuslicher und sexualisierter Gewalt. Daneben fokussiert die Stellungnahme insbesondere einige Aspekte der Teilhabeleistungen, die im Rahmen der Opferentschädigung erbracht werden, und nimmt das Ineinandergreifen mit dem durch das Bundesteilhabegesetz reformierten SGB IX in den Blick.

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. Die Regelungen zum Bestandsschutz müssen sicherstellen, dass sich für die bereits heute relativ geringe und weiter abnehmende Zahl der Berechtigten keine Verschlechterungen ergeben.

Die besondere Situation der Opfer von häuslicher und sexualisierter Gewalt

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen tragen der besonderen Situation von Opfern von häuslicher und sexualisierter Gewalt nicht hinreichend Rechnung. Für die Opfer sexualisierter Gewalt im institutionellen Bereich haben das BMFSFJ, einige Bundesländer und verschiedene institutionelle Partner - auch der Deutsche Caritasverband – daher für eine Übergangszeit das Ergänzende Hilfesystem geschaffen.

Der Referentenentwurf sieht an einigen Stellen bereits deutliche Verbesserungen vor. Der Deutsche Caritasverband begrüßt insbesondere die gesetzliche Vermutung in § 5 Abs. 4 S. 3 SGB XIV-E.

Damit das Ergänzende Hilfesystem durch das neue Recht der sozialen Entschädigung abgelöst werden kann, sind aber weitere Schritte erforderlich, die im anliegenden Gesetzentwurf im Einzelnen bezeichnet sind. Auf die im Folgenden genannten Vorschriften wird in diesem Zusammenhang besonders hingewiesen.

§ 5 SGB XIV-E Der Deutsche Caritasverband begrüßt die gesetzliche Vermutung in § 5 Abs. 4 Satz 3 SGB XIV-E. Damit wird die frühere Rechtsprechung des 9. Senates des BSG, die das Gericht inzwischen wieder aufgegeben hat, kodifiziert. In der aktuellen Diskussion ist gleichwohl umstritten, ob das als ausreichend anzusehen ist. Der Deutsche Caritasverband regt daher an, die Regelung um eine ergänzende Ermessenregelung zu erweitern, die unbillige Ergebnisse ausschließen könnte.

§ 14 SGB XIV-E Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Erweiterung des Begriffs der Gewalttat um psychische Gewalttaten, hält die vorgesehene Regelung aber für zu eng.

- § 18 SGB XIV-E Der vorgesehene Ausschluss von Ansprüchen und Leistungen ist so ausgestaltet, dass Opfer von sexualisierter und häuslicher Gewalt gerade in Fällen, in denen das nicht gerechtfertigt erscheint, von Leistungen ausgeschlossen werden können.
- § 19 SGB XIV-E Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, diese Vorschrift ganz entfallen zu lassen. Auch hier sieht der Deutsche Caritasverband eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung von Opfer von sexualisierter und häuslicher Gewalt und anderen besonders benachteiligten Gruppen.
- § 84 SGB XIV-E Die Erhöhung des Mindestgrades der Schädigungsfolgen von 25 auf 30 wird voraussichtlich Opfer von sexualisierter und häuslicher Gewalt besonders betreffen, da bei ihnen in der Praxis oft ein GdS von 25 festgestellt wird.
- § 115 SGB XIV-E Die hier normierten Beweiserleichterungen für die Feststellung des schädigenden Ereignisses sind für Opfer von sexualisierter und häuslicher Gewalt von zentraler Bedeutung. Daher darf die Beweiserleichterung nicht bereits bei leicht fahrlässigem Verschulden daran scheitern, dass Beweismittel nicht zu beschaffen oder verloren gegangen sind, entfallen. Auch bei vorsätzlichem Verschulden muss es darauf ankommen, ob es deshalb unbillig ist, der antragstellenden Person den Vorteil der Beweiserleichterung zuzugestehen.

Fallmanagement, schnelle Hilfe und rechtliche Beratung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass schnelle Hilfen und ein Fallmanagement geschaffen werden sollen, fordert aber deutliche Verbesserungen.

- § 32 SGB XIV-E Der Anspruch auf ein Fallmanagement ist auszubauen. Der Referentenentwurf bleibt hier hinter dem Arbeitsentwurf vom 10.1.2017 zurück.²
- Rechtliche Beratung Der Deutsche Caritasverband hält Leistungen für eine ergänzende rechtliche Beratung für erforderlich.³ Er schlägt vor, entsprechende Regelungen als 5. Abschnitt in das vierte Kapitel aufzunehmen.

² Siehe dazu die Stellungnahme des Deutsche Caritasverband vom 15. Mai 2017: https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/stellungnahme-zum-ar/2017-05-15-dcv-stellungnahme-sgb_xiii.pdf?d=a&f=pdf

³ Siehe dazu die Stellungnahme des Deutsche Caritasverband vom 15. Mai 2017

Frauenhäuser und vorbeugender Opferschutz

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Leistungen an Gewaltopfer verbessert werden. Im Sozialen Entschädigungsrecht sind jedoch bislang keine spezifische Regelungen für gewaltbetroffene Frauen und ihrer Kinder enthalten, insbesondere ist keine institutionelle Verankerung des Hilfesystems bei Gewalt vorgesehen. Der Gesetzentwurf umfasst keine Rechtsgrundlage für die Finanzierung oder Förderung von Schutz- und Beratungsstrukturen für Betroffene von häuslicher und/oder sexualisierter Gewalt

Der Leistungskatalog sollte um einen Rechtsanspruch auf Leistungen des Schutzes und der Hilfe bei häuslicher Gewalt erweitert werden. Nur so kann niedrigschwellig der Zugang zu den für diese Notlagen erforderlichen Sach- und Dienstleistungen weitgehend unabhängig vom Einkommen und Vermögen für die Betroffenen und ihre Kinder sichergestellt werden und eine bundeseinheitliche Krisenintervention bei Gewalt strukturell verankert werden. Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Hilfeanspruchs muss noch im Einzelnen erörtert werden.

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 XIV-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.

Diese staatliche Schutzverpflichtung muss gerade dann zum Tragen kommen, wenn jemand (oft sind es Frauen⁴) 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. Häusliche Gewalt ist meist ein komplexes Misshandlungssystem aus vielen aufeinanderfolgenden psychischen und/oder physischen Gewalttaten, die zum Ziel haben, das Opfer zu schwächen und über dieses Macht auszuüben. Gewaltbetroffene Frauen und Kinder müssen in dieser Situation vor allem die Möglichkeit haben, vor der noch andauernden Gewalt in eine geschützte Umgebung zu fliehen. Der Entwurf für ein SGB XIV trifft aber keine Regelungen für diesen Fall der unmittelbaren und sofortigen Krisen- und Folgenbewältigung.

⁴ Die Anzahl weiblicher Opfer von Partnerschaftsgewalt betrug 2013: 100.766 Personen; 2014: 103.928 Personen; 2015: 104.290 Personen; 2016: 108.956 Personen. Ohne die Erweiterung der Deliktskategorien im Jahr 2017 wurde ein leichter Rückgang auf 107.957 weibliche Opfer registriert. Mit der Erweiterung um die Deliktsbereiche Nötigung, Freiheitsberaubung, Zuhälterei und Zwangsprostitution wurden 113.965 weibliche Opfer ausgewiesen. (aus der KRIMINALSTATISTISCHE AUSWERTUNG zur Partnerschaftsgewalt – BERICHTSJAHRE 2017, BMFSFJ und BKA, S. 24)

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 Hilfeprozess mit Beratung und Hilfen zur Bewältigung der Gewalterfahrungen geplant und festgelegt wird. Gewaltopfer müssen bereits im Antragsverfahren aktiv betreut und unterstützt werden. Dies beinhaltet eine frühzeitige Behandlung ihrer physischen und psychischen Beeinträchtigungen durch einschlägig erfahrene Ärzte bereits während des Antragsverfahrens. 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 XIV setzen erst dann an, wenn es bereits zu einem schädigenden Ereignis gekommen ist. Es ist jedoch notwendig, diesen Ansatz um präventive Leistungen „Schutz vor anhalten Gewalt“ zu ergänzen. Der Grundsatz, dass Prävention und eine frühe Intervention 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. Solche Regelungen sind dabei mehr als bloße Leistungsansprüche. Sie sind der Maßstab für den Umgang mit Gewaltopfern in der Gesellschaft.

Die geplante Reform sollte deshalb zum Anlass genommen und geprüft werden, inwieweit ein Hilfesystem bei häuslicher Gewalt unter Einbeziehung des schon vorhandenen Schutz- und Hilfesystem für sofortigen Schutz und Behandlung der Verletzungen, Beratung und Unterstützung geschaffen werden kann, das institutionell verankert ist und bedarfsgerecht ausgebaut werden kann. Das setzt eine verbindliche Rechtsgrundlage für eine finanziell ausreichend gesicherte Infrastruktur voraus. Der Deutsche Caritasverband spricht sich in dem Zusammenhang für die Schaffung eines Anspruchs eines jeden Menschen auf Schutz und Hilfe bei häuslicher/sexueller Gewalt als Rechtsgrundlage für entsprechende Krisen- und Interventionshilfen aus. 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 sozialhilfe-rechtlichen Dreiecksverhältnisses zurückgegriffen werden.

Der Gesetzentwurf enthält mit den Regelungen für Traumaambulanzen bereits Regelungen für niedrigschwellige Interventionsleistungen – also Leistungen, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, ohne dass es erforderlich wäre, zuvor bei einer Behörde einen Antrag zu stellen und ihre Entscheidung abzuwarten. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, dass der Entwurf für ein SGB XIV um einen Abschnitt ergänzt wird, in dem Leistungen, die

durch Dienste der Krisenhilfe erbracht werden, gesetzlich geregelt werden. 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. Des Weiteren sollte ein Leistungsvereinbarungsrecht sowohl für die Traumaambulanzen als auch für Krisen- und Interventionsdienste aufgenommen werden. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, dabei ein Schiedsstellenverfahren vorzusehen, das sich an den guten Erfahrungen mit den Schiedsstellen in den Leistungsbereichen des SGB VIII, SGB XI, und SGB XII orientiert

Teilhabeleistungen und Verhältnis zum SGB IX

Der Deutsche Caritasverband begrüßt den Ausbau der Leistungen der Teilhabe im Rahmen des Rechts der sozialen Entschädigung, sieht aber Verbesserungsbedarf. Der Gesetzentwurf trifft eine kategoriale Unterscheidung zwischen medizinischer Rehabilitation (§ 5 Nr. 1 SGB IX) und Teilhabeleistungen der Leistungsgruppen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen, Leistungen zur Teilhabe an Bildung und Leistungen zur sozialen Teilhabe (§ 5 Nr. 2 bis 5 SGB IX). Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht. Gerade die Schwächung der Ansprüche auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur sozialen Teilhabe im Verhältnis zu Leistungen zur medizinischen Rehabilitation ist kontraproduktiv und widerspricht auch dem System des SGB IX. Der Deutsche Caritasverband fordert daher eine gleichrangige Ausgestaltung der Ansprüche auf Teilhabeleistungen aller fünf Leistungsgruppen des § 5 SGB IX (siehe §§ 63 ff. SGB XIV-E und Art. 36 Nr. 3).

Der Deutsche Caritasverband weist besonders darauf hin, dass mit § 68 SGB XIV-E die Regelungen der §§ 43a, 71 Abs. 4 Nr. 4 SGB XI, § 55 SGB XII und § 103 SGB IX in das SGB XIV übernommen werden sollen, obwohl die ohnehin hoch umstrittene ratio legis insbesondere von § 43a SGB XI hier gar nicht übertragbar ist. Er fordert daher die Streichung von § 68 SGB XIV-E und eine entsprechende Modifikation von § 69 SGB XIV-E.

Schließlich weist der Deutsche Caritasverband besonders auf das Wunsch- und Wahlrecht hin, das § 70 SGB XIV-E vorsieht. Der Entwurf bleibt hier deutlich hinter dem Bundesteilhabegesetz zurück. Der Deutsche Caritasverband fordert, die UN-Behindertenrechtskonvention hier genauso umzusetzen, wie das in § 104 SGB IX erfolgt ist.

Anlage: Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit Anregungen und Forderungen des Deutsche Caritasverbandes

Berlin/Freiburg, den 17.Januar 2019

Deutscher Caritasverband e.V.
Eva-Maria Welskop-Deffaa
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

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

Katrin Gerdsmeier, 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

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