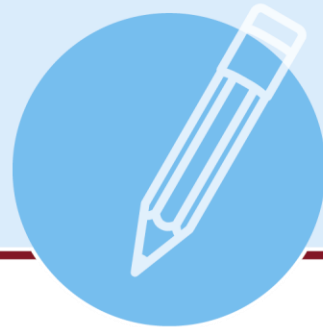




Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe | Frauen gegen Gewalt e.V.
Federal Association of Women's Counselling and Rape Crisis Centres (bfff)

POSITIONSPAPIER



zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts

Berlin, September 2019

Der bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe hatte im Juni 2019 ein 7-Punkte-Papier zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts veröffentlicht. Inzwischen liegt der Regierungsentwurf vor, der Verbesserungen, jedoch auch Verschlechterungen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen enthält. Zu den wichtigsten Punkten bezieht der bff im Folgenden Stellung.

Denn ohne die Beseitigung noch immer bestehender Hürden werden viele gewaltbetroffene Frauen und Mädchen auch zukünftig keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts haben:

1. Hürde: Nachweis von Ursache und Folge. Die Vermutungsregel muss mindestens beibehalten werden.

Zu §4 des Regierungsentwurfs: Anspruch auf Leistungen für Geschädigte

Um einen Anspruch auf Entschädigungs-Leistungen zu haben, müssen Antragsstellende im geltenden Recht nicht nur die Tat, sondern auch die doppelte Kausalität zwischen **Tat und Schädigung** und **Schädigung und Schädigungsfolge** beweisen. Für den Ursachenzusammenhang zwischen der Schädigung und der Schädigungsfolge genügt die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs. Das bedeutet, dass nach dem aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft mehr für als gegen einen ursächlichen Zusammenhang spricht. In der Praxis lehnt die Versorgungsverwaltung aber eine Entschädigung bei psychischen oder psychosomatischen Gesundheitsstörungen häufig mit dem Verweis auf andere psychisch belastende Faktoren oder Vorerkrankungen ab.

Für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen ist in der Regel bereits die erste Schwierigkeit, einen Missbrauch in der Kindheit oder eine aktuelle Vergewaltigung bzw. einen Vorfall häuslicher Gewalt nachzuweisen. Denn häufig sind dann nur der Täter und die Betroffene anwesend, häufig steht Aussage gegen Aussage. Wird die Tat als bewiesen betrachtet, so folgt als nächste Schwierigkeit, den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Tat (bspw. einer Vergewaltigung) und der Schädigung (bspw. körperliche Verletzungen und ein Nervenzusammenbruch) nachzuweisen. Hat genau diese Tat genau diese Schädigung verursacht? Und ist schlussendlich die Schädigung der ursächliche Grund für eine Arm-Lähmung oder Depression? Bei körperlichen Verletzungen und deren Folgen (bspw. einer Lähmung des Armes aufgrund eines Treppensturzes im Rahmen eines Gewaltvorfalls) ist dies regelmäßig leichter nachzuweisen als bei psychischen Folgen, wie Angstzuständen oder Depressionen. Doch eben diese psychischen Beeinträchtigungen sind bei Gewaltvorfällen sehr häufig. Und dann stellt sich die Frage: Ist dies eine

Schädigungsfolge oder hatte die Frau bereits eine depressive Vorerkrankung? Haben die weiteren Lebensumstände eines missbrauchten Kindes (bspw. die Alkoholkrankheit der Mutter) dazu geführt, dass eine Depression auftrat? Für den Zusammenhang zwischen der Tat und den nun aufgetretenen Störungen ist ebenfalls die betroffene Frau beweispflichtig. An den Fragen der Kausalität scheitern viele Anträge gewaltbetroffener Frauen und Mädchen bzw. werden Frauen und Mädchen abgeschreckt, überhaupt einen Antrag zu stellen, da sie die Nachweise als nicht erfüllbar einschätzen.

Der Regierungsentwurf behält die Notwendigkeit der doppelten Kausalität (also des doppelten Ursachenzusammenhangs) bei. So muss die Tat nach wie vor ursächlich für die gesundheitliche Schädigung sein. Und es muss nachgewiesen werden, dass die bestehenden Erkrankungen, Beeinträchtigungen, Störungen Folge dieser Schädigung sind. Der bff kritisiert dieses Kausalitätsprinzip nach wie vor, weil es die Ursache dafür ist, dass gerade in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt so viele Betroffene keine Leistungen bekommen können.

Der vorherige Referentenentwurf enthielt mit der Einführung einer sog. „Vermutungsregel“ relevante Verbesserungen. Die Vermutungsregel (oder bestärkte Wahrscheinlichkeit) besagt, dass die Wahrscheinlichkeit eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Tat, Schädigung und dem Auftreten von dauerhaften Störungen in bestimmten Fällen vermutet werden soll. In der Folge verschiebt sich die Beweislast auf die Behörde. Diese muss nach der Vermutungsregel dann beweisen, dass bspw. die geschädigte Frau bereits vorher erkrankt war oder die Erkrankung sicher andere Ursachen hat als die Tat.

So sollte gelten, dass Tatsachen vorliegen müssen, die lediglich geeignet sind, einen Ursachenzusammenhang zwischen der Tat und der Schädigung und der Schädigung und deren Folgen zu begründen und die so bestärkte Wahrscheinlichkeit nicht durch eine sichere andere Ursache widerlegt wird.

Diese Erleichterung hat der bff ausdrücklich begrüßt. Im nun vorliegenden Regierungsentwurf ist die bestärkte Wahrscheinlichkeit ausschließlich auf psychische Gesundheitsstörungen beschränkt. Das kritisiert der bff sehr, da das gegenüber dem Referentenentwurf eine Verschlechterung für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen bedeuten würde. So wären auch weiterhin häufig auftretende psychosomatische Folgen von Gewalt nicht erfasst, da sie nicht als psychische, sondern als körperliche Störungen eingeordnet werden.

Das im vorigen Referentenentwurf formulierte Konzept der Vermutungsregel muss unbedingt in Gänze erhalten bleiben, denn es bildet ein Minimum dessen ab, was es gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen erleichtern könnte, einen Antrag zu stellen, bzw. auf Erfolg zu hoffen.

Auch mit der bestärkten Wahrscheinlichkeit bleibt jedoch die Notwendigkeit von (psychischen) Begutachtungen bestehen. Die drohenden Gutachten haben auf viele der gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen eine abschreckende Wirkung. Im Rahmen des Verfahrens werden Betroffene teils mehrfach begutachtet. Der bff fordert, dass Gutachter*innen unbedingt traumasensibel qualifiziert sein müssen, um Betroffene nicht erneut zu viktimisieren.

2. Hürde: Nicht alle Taten gegen die sexuelle Selbstbestimmung gelten als Entschädigungstatbestände

Zu § 13 des Regierungsentwurfs: Opfer von Gewalttaten

Der bff begrüßt auch weiterhin die Aufnahme von Stalking und psychischer Gewalt in die Entschädigungstatbestände. Das stellt eine Verbesserung dar, denn nach dem aktuellen OEG haben von diesen Gewaltformen Betroffene keine Chance auf Entschädigungsleistungen. Neu aufgenommen in der Begründung zum Regierungsentwurf sind als psychische Gewalt außerdem „erhebliche, gegen die geschädigte Person gerichtete Verhaltensweisen im Internet“, was der bff begrüßt. Positiv ist auch, dass in der Begründung zum Regierungsentwurf die Istanbul-Konvention explizit erwähnt ist.

Der vorliegende Entwurf definiert jedoch den Schutzbereich des Gesetzes insgesamt weiterhin zu uneindeutig. So sollen im Rahmen psychischer Gewalt beispielsweise Angriffe erfasst sein, die „von vergleichbarer Schwere“ wie Geiselnahme oder besonders schwere Nachstellung sind. Unklar bleibt dabei z.B., inwiefern diejenigen Taten nach dem reformierten §177StGB beinhaltet sind, bei denen sexuelle Übergriffe ohne zusätzliche körperliche Gewaltanwendung begangen werden (Nein heißt Nein).

Der bff fordert, dass ausdrücklich alle Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung als entschädigungswürdig aufgenommen werden. Bisher in der Gesetzesbegründung erwähnt sind ausschließlich Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung Minderjähriger.

Die Sorge vor einer unbegrenzten Ausweitung von Ansprüchen ist aus Sicht des bff unbegründet, denn unabhängig vom Tatbestand müssen ja weiterhin die schwerwiegenden Folgen der Tat belegt werden.

3. Verbesserung: Keine Pflicht zur Anzeige

Zu § 17 des Regierungsentwurfs: Versagung von Leistungen

Bislang war eine Strafanzeige de facto Voraussetzung, um Entschädigungsleistungen zu erhalten. Der bff begrüßt außerordentlich, dass im § 17 des Regierungsentwurfs nicht mehr ausdrücklich die Bedingung einer Strafanzeige gestellt wird. Stattdessen

sollen Betroffene das ‚Mögliche und Zumutbare‘ zur Sachverhaltsaufklärung beitragen und es können Leistungen versagt werden, wenn sie dies unterlassen. Aus der Gesetzesbegründung geht deutlich hervor, dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob eine Mitwirkung im Sinne einer Strafanzeige für die Betroffene zumutbar ist oder nicht.

Gerade in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt erstatten nur wenige Betroffene Anzeige (im Falle von Vergewaltigung laut unterschiedlicher Studien zwischen 8% bzw. 15.5%). Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass Betroffene sich die Entscheidung für oder gegen eine Strafanzeige nicht leicht machen und häufig gute Gründe haben, eine Tat nicht anzuzeigen. Strafverfahren ziehen sich oft über mehrere Jahre, stellen für Betroffene eine enorme Belastung dar und führen selten zu einer Verurteilung.

Der bff weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Umformulierungen im Gesetzentwurf nicht automatisch zu einer verbesserten Praxis im Sinne der gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen führen werden. Aufgrund der Einzelfallprüfung und des Ermessensspielraums wird dies davon abhängen, inwieweit die Entscheider*innen in den Versorgungsämtern die Dynamiken geschlechtsspezifischer Gewalt zu würdigen verstehen. So müssen diese beispielsweise auslegen, ob es einer Frau zuzumuten oder möglich war, eine Tat anzuzeigen oder nicht.

Der bff empfiehlt deshalb, dass Mitarbeitende von Versorgungsämtern beispielsweise zur Situation von Opferzeug*innen in Sexualstrafverfahren fortgebildet werden.

4. Chance auf Entschädigung für Betroffener von häuslicher Gewalt

Zu §§ 16, 17 des Regierungsentwurfs: Ausschluss von Ansprüchen und Leistungen, Versagung von Leistungen

Betroffene von häuslicher Gewalt waren bisher häufig von Leistungen ausgeschlossen bzw. wurden ihnen Leistungen wegen „Unbilligkeit“ oder wegen „Mitverursachung“ versagt. Dies wurde in der Regel damit begründet, dass durch das (zu lange) Verbleiben in der Partnerschaft die Betroffenen die Schädigung (mit)verursacht und sich weiter der Gefahr ausgesetzt haben und es deshalb unbillig sei, ihnen Entschädigung zu gewähren.

Weiterhin findet sich die Formulierung im Regierungsentwurf (§ 17), dass Leistungen zu versagen sind, „wenn es aus in dem eigenen Verhalten der Antragstellerin oder des Antragstellers liegenden Gründen unbillig wäre, Leistungen der Sozialen Entschädigung zu erbringen.“ An dieser Stelle sieht der bff die Gefahr, dass weiterhin Betroffenen von häuslicher Gewalt der Verbleib oder die Rückkehr zum Täter als Verhalten im Sinne der Unbilligkeit ausgelegt werden könnte. **Der bff fordert**

weiterhin, dass das Versagen von Leistungen wegen Unbilligkeit auf diejenigen Fälle begrenzt wird, in denen die Gewalttat aufgrund des Begehens schwerer Straftaten der später geschädigten Person verübt wird.

Allerdings sieht der Regierungsentwurf Verbesserungen sowohl im Vergleich zum Regierungsentwurf als auch zur derzeitigen Praxis vor.

Positiv ist zu bewerten, dass laut § 16 des Regierungsentwurfs von Leistungen nur noch ausgeschlossen sein soll, wer das schädigende Ereignis in „vorwerfbarer Weise“ verursacht hat. Der Begründung ist zu entnehmen, dass es hier um eine schuldhaft Verursachung durch das Opfer geht, was aus Sicht von Expert*innen bei häuslicher Gewalt regelhaft nicht anzunehmen sein wird. Die Begründung weist zudem ausdrücklich darauf hin, dass Betroffene von Partnerschaftsgewalt, die sich entscheiden, zum Täter zurückzukehren, nicht grundsätzlich von Leistungen auszuschließen sind. Es ist eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

In § 16 des Regierungsentwurfs wird gefordert, dass Leistungen so zu erbringen sind, dass sie „nicht der Person wirtschaftlich zugutekommen, die das schädigende Ereignis verursacht hat.“ An dieser Stelle sieht der bff eine Verbesserung gegenüber dem vorigen Entwurf, gemäß dem Leistungen ausgeschlossen worden wären, wenn sie der Person zugutekämen, die das schädigende Ereignis verursacht hat. Auch nach der derzeitigen Praxis sind Leistungen ausgeschlossen, wenn Täter und Opfer sich wirtschaftlich nahestehen, z.B. durch eine gemeinsame Wohnung. Die neue Formulierung bedeutet, dass nun das Versorgungsamt dafür Sorge zu tragen hat, dass die Leistungen der Betroffenen und nicht den Täter*innen zugutekommen. Der bff erhofft sich dadurch Verbesserungen für Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind und sich nicht trennen, sondern in ihr häusliches Umfeld zurückkehren, sowie für leistungsberechtigte Kinder, wenn diese noch bei den gewaltausübenden Eltern wohnen.

Ob die Verbesserungen, die sich teilweise lediglich in der Gesetzesbegründung wiederfinden, tatsächlich den bisher oft ausgeschlossenen gewaltbetroffenen Frauen zugutekommen, wird entscheidend von der Auslegung durch die Versorgungsämter abhängen.

Der bff fordert deshalb, dass in die Dienstanweisungen von Versorgungsämtern entsprechende Erläuterungen über die Dynamiken häuslicher Gewalt sowie die spezifische Situation der Betroffenen aufgenommen werden. Zu empfehlen sind auch Schulungen für Mitarbeiter*innen von Versorgungsämtern zu Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und damit einhergehenden Gewaltdynamiken.

5. Hürde: Antragserfordernis zur Inanspruchnahme Schneller Hilfen

Zu § 10 (5) des Regierungsentwurfs: Antragserfordernis

Im vorliegenden Regierungsentwurf werden u.a. Traumaambulanzen als so genannte Schnelle Hilfen verankert. Die Einführung von Traumaambulanzen begrüßt der bff grundsätzlich. Sie können für eine bestimmte Betroffenenengruppe hilfreich sein, da sie einen unmittelbaren und begrenzten Bedarf an psychologischer Unterstützung decken. Problematisch sieht der bff jedoch weiterhin die Regelung der Antragsstellung: „Für Schnelle Hilfen genügt es, wenn unverzüglich nach der zweiten Sitzung ein Antrag gestellt wird.“, so der Regierungsentwurf. Dies stellt eine kleine Verbesserung zum Referentenentwurf dar, die allerdings nicht weit genug geht. Die Erfahrung aus der Praxis der dem bff angeschlossenen Beratungsstellen sowie Berichte von Betroffenen, die in den Traumaambulanzen vorstellig wurden, zeigen: Eine so schnell erforderliche Antragstellung entspricht nicht dem Bedarf vieler Betroffener. Eine Traumaambulanz wird aufgesucht, weil eine gewaltbetroffene Frau unmittelbaren Bedarf an psychologischer Unterstützung und Stabilisierung hat. **Der bff fordert daher weiterhin, dass ein Antrag frühestens nach der 10. Sitzung gestellt werden muss.** Denn gerade weil die Entschädigungsverfahren oft sehr belastend für Betroffene ist, müssen sie die Chance haben, sich erst psychisch zu stabilisieren, ggfs. auch anwaltlichen Rat einzuholen und dann zu entscheiden, ob sie einen solchen Antrag stellen wollen.

6. Erforderlich: Gute Kooperation mit spezialisierten Beratungsstellen

Zu § 39 des Regierungsentwurfs: Kooperationsvereinbarungen für Beratungs- und Begleitangebote

Betroffene wenden sich bereits jetzt an spezialisierte Fachberatungsstellen, um niedrigschwellige Beratung und Unterstützung bei erlebter aktueller oder früherer Gewalt zu erhalten. Solche Angebote von Fachberatungsstellen müssen aber flächendeckend vorhanden sein und noch bekannter gemacht werden. Hierbei können Verweise an und Kooperationen mit Beratungs- und Begleitangeboten helfen. Wichtig ist: Nur spezialisierte Fachberatungsstellen können eine qualitätsgesicherte Beratung leisten, das muss erwähnt werden.

7. Ungerechtigkeit: Für viele Betroffene greift das Gesetz zu spät

Zu § § 137, §138 des Regierungsentwurfs

Die allermeisten Regelungen des neuen Sozialen Entschädigungsrechtes werden erst im Jahr 2024 in Kraft treten, darunter z.B. die Erweiterung der entschädigungswürdigen Tatbestände um psychische Gewalt (Stalking, digitale Gewalt, etc.). Weiterhin ist festgelegt, dass die Rechtslage zum Tatzeitpunkt herangezogen werden soll. Das bedeutet für alle Betroffenen, die bis zum 1. Januar 2024 geschädigt

werden oder wurden, dass sie einen Anspruch nach dem aktuell geltenden Recht nachweisen müssen. Das gilt auch dann, wenn der Antrag erst 2024 gestellt wird.

Der bff hält diese Regelung aus mehreren Gründen für unangemessen. Mit Beschluss des Gesetzes – wahrscheinlich noch im Jahr 2019 – erkennt der Gesetzgeber die psychische Gewalt als Unrecht an und hat seinen Entschädigungswillen festgestellt. Diese Neuerung wird auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Viele Betroffene, die zwischen dem Beschluss des Gesetzes 2019 und seinem Inkrafttreten 2024 geschädigt werden, erhoffen sich aufgrund der öffentlich kommunizierten Neuerung selbstverständlich, dass sie gemäß der bereits beschlossenen neuen Regelungen Leistungen erhalten können. Es würden aber dem Entwurf zufolge alle Taten, die zwischen 2020 und 2024 verübt werden, noch nach dem alten Recht beurteilt. **Der bff hält es für nicht vertretbar, dass auch nach Feststellung des Entschädigungswillens durch den Gesetzgeber noch weitere 4 Jahre vergehen, bis die Neuregelungen für die ersten Betroffenen greifen.** Er fordert deshalb, dass die neuen Regelungen rückwirkend ab dem Tag der Beschlussfassung des Gesetzes angewendet werden.

Weiterhin fordert der bff, dass auch für weiter zurückliegende Fälle, die aufgrund des zu eng gefassten geltenden Rechts keine Chance auf Entschädigungsleistungen haben, eine Rückwirkungsregelung gefunden wird. Für viele Betroffene werden die Schädigungsfolgen weit über das Jahr 2024 hinaus wirken, sie sollten die Chance einer Neubewertung ihres Falles nach der modernisierten Rechtslage erhalten. Dies könnte beispielsweise durch eine Härtefallregelung ausgestaltet werden.