

## Teil A Einführung

I. Der Rechtsanspruch auf „Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes“ nach den sog. Nebengesetzen – eine Übersicht	1	III. Die Zielbestimmung des Opferentschädigungsgesetzes	27
II. Zum Rechtsgrund der Entschädigung für Opfer von Gewalttaten	17	1. Die Entstehungsgeschichte	28
		2. Die Zielbestimmung der „umfassenden wirtschaftlichen Sicherung“	31

### I. Der Rechtsanspruch auf „Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes“ nach den sog. Nebengesetzen – eine Übersicht

Das Sozialgesetzbuch (SGB), Erstes Buch (I)<sup>1</sup>, regelt in § 5 grundsätzliche Gesichtspunkte, unter denen staatliche Entschädigungsleistungen für bzw. bei Gesundheitsschädigungen erbracht werden: Der berechnigte Personenkreis wird nur abstrakt umschrieben. Berechnigte im Sinne der „Sozialen Entschädigung bei Gesundheitsschäden“ müssen einen Schaden erlitten haben, „für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers (welches der Geschädigte erlitten haben muss) oder aus anderen Gründen entsteht“. Dabei ist eine kausale Ausrichtung erkennbar, so dass nur für bestimmte Fälle der Gesundheitsschädigung ein Anspruch gegeben ist. Demnach bleibt es der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten, in welchem Anwendungsbereich der Aufopferungsgedanke<sup>2</sup> oder andere Gründe zu einem Entschädigungsanspruch nach „versorgungsrechtlichen Grundsätzen“ führen.

Der Gesetzgeber hat die notwendigen Entscheidungen darüber, ob Nachteile bei Gesundheitsschäden nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen ausgeglichen werden sollen, getroffen. Die „versorgungsrechtlichen Grundsätze“ sind im Bundesversorgungsgesetz (BVG)<sup>3</sup> enthalten. Das „Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges“ war als „Urwerk“ am 01.10.1950<sup>4</sup> in Kraft getreten. Dies, „eines der ersten großen Sozialgesetze der Bundesrepublik“, stellte die durch das Kriegsende im Jahre 1945 unterbrochene einheitliche Versorgung der Kriegsoffer für die Folgen von Schäden an Leib und Leben wieder her und ersetzte die nach 1945 entstandenen landesrechtlichen Regelungen<sup>5</sup>.

Eine zusammenfassende gesetzliche Charakterisierung der der sozialen Entschädigung für Gesundheitsschäden zugrunde liegenden Leitvorstellungen besteht bisher nicht<sup>6</sup>, wenn auch das Sozialstaatsprinzip dafür steht, dass es eine Legitimation eines kausal orientierten Anspruchs auf Entschädigung für einen in besonderer Situation eingetretenen Gesundheitsschaden gibt<sup>7</sup>. Gemäß § 2 Abs. 1

1 Vom 11.12.1975, BGBl. I, S. 3015.

2 Hauck, in: Hauck/Noftz, SGB I, Allgemeiner Teil, Kommentar, Berlin 1976, Stand 21. Lieferung, 12/2001, K § 5 Rn. 6.

3 I.d.F. der Bekanntmachung vom 22.01.1982, BGBl. I, S 21.

4 BGBl. I, S. 791.

5 Fehl, in: Wilke, Soziales Entschädigungsrecht, Kommentar, 7. Aufl. 1992, Rn. 1 zur Einleitung (S. 15).

6 Hauck, in: Hauck/Noftz, SGB I, K § 5 Rn. 2.

7 Vgl. BVerfGE 27, 283, 253 ff.

Satz 2 SGB I können Ansprüche aus einem sozialen Recht nur insoweit geltend gemacht werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile des SGB im Einzelnen bestimmt sind. Da es ein gesondertes Buch des Sozialgesetzbuches zur sozialen Entschädigung noch nicht gibt, gilt das Bundesversorgungsgesetz, auch soweit andere Gesetze die entsprechende Anwendung der Leistungsvorschriften des BVG vorsehen, als besonderer Teil des Sozialgesetzbuches (§ 68 Nr. 7 SGB I).

- 4 Die Vorschrift des § 68 SGB I<sup>8</sup> rundet den Geltungsbereich des Sozialgesetzbuches ab, indem einzelne Gesetze genannt werden, die als dessen besondere Teile gelten. Gleichzeitig wird mit der Regelung des § 68 Nr. 7 SGB I bestimmt, dass eine Reihe von Gesetzen, die eine entsprechende Anwendung der Leistungsvorschriften des BVG vorsehen, zum Recht der sozialen Entschädigung bei Gesundheitsschäden im Sinne des § 5 SGB I gehört. Dies sind § 80 Soldatenversorgungsgesetz, § 59 Abs. 1 Bundesgrenzschutzgesetz, § 47 Zivildienstgesetz, § 60 Infektionsschutzgesetz, §§ 4 und 5 Häftlingshilfegesetz, § 1 Opferentschädigungsgesetz sowie §§ 21 und 22 Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetzes<sup>9</sup>. Wie das Wort „insbesondere“ in § 68 Nr. 7 SGB I andeutet, sollte die Vorschrift nicht abschließend sein, so dass auch „spätere Gesetze, die die entsprechende Anwendung des BVG vorsehen ...“ ohne weiteres ebenfalls unter die Vorschrift fallen<sup>10</sup> und damit zum Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts gehören könnten.
- 5 Hingegen werden die Regelungen der §§ 46 Abs. 1 Zivilschutzkorpsgesetz und §§ 66, 66a des Gesetzes zu Art. 131 GG (G 131) vom 12.08.1965 bzw. vom 11.05.1951<sup>11</sup> nicht zum sozialen Entschädigungsrecht zu zählen sein. § 46 Abs. 1 ZSKG verweist zwar auf die Bestimmungen über die Versorgung der Bundeswehrsoldaten und damit mittelbar auf das BVG. Durch das Katastrophenschutzänderungsgesetz<sup>12</sup> wurde das ZSKG aufgehoben. Ebenso wurde das G 131 durch das BeamtenVG-ÄndG 1993<sup>13</sup> aufgehoben.
- 6 Anders verhält es sich mit der Regelung des Unterhaltsbeihilfegesetzes<sup>14</sup>, wonach Angehörige Kriegsgefangener auf die im BVG für Hinterbliebene vor-

8 Durch das Gesetz zur Einführung des Euro im Sozial- und Arbeitsrecht, sowie zur Änderung anderer Vorschriften, 4. Euro-Einführungsgesetz, vom 21.12.2000, BGBl. I, S. 1983, neu gestaltet.

9 Die weiteren Rechtsfolgeverweise der „Nebengesetze“ befinden sich im „Gesetz über die Versorgung der ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und der Hinterbliebenen“ (Soldatenversorgungsgesetz, SVG); im Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz – ZDG) i. d. F. vom 28.09.1994, BGBl. I, S. 2811; im Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik in Gewahrsam genommen wurden, (Häftlingshilfegesetz – HHG) i. d. F. vom 02.06.1983, BGBl. I, S. 838; im Gesetz über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen i. d. F. vom 18.03.1964, BGBl. I, S. 218; im Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) i. d. F. vom 20.07.2000, BGBl. I, S. 1045, § 60 Abs. 1–4 IfSG; im Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz – StrRehaG), in der Neufassung vom 17.12.1999, BGBl. I, S. 2664, § 21 Abs. 1 Satz 1 StrRehaG; im Gesetz über die Aufhebung rechtsstaatswidriger Verwaltungsentscheidungen im Beitrittsgebiet (Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz – VwRehaG), § 3 Abs. 1 Satz 1 VwRehaG.

Auch § 59 BGSNeuRegG gehört demnach weiterhin zum Sozialen Entschädigungsrecht, wenn auch durch das BGSNeuRegG vom 19.10.1994, BGBl. I, S. 2978, die Grenzschutzdienstpflicht eingeschränkt wurde, vgl. kritisch hierzu Kessler, Die gesetzlichen Grundlagen des sozialen Entschädigungsrechts, ZfS 2001, 235, 236.

10 Vgl. Regierungsentwurf SGB I, Begründung, BT-Drucks. 7/868, S. 35 zu der Vorläuferregelung.

11 BGBl. I, S. 782 und BGBl. I, S. 307.

12 Vom 23.01.1990, BGBl. I, S. 120.

13 Vom 20.09.1994, BGBl. I, S. 2442; Dahm, in: Rohr/Sträßer, Bundesversorgungsgesetz (Loseblattsammlung), 6. Aufl., Stand Februar 2003, § 1 K 4.

14 BGBl. I, S. 204 vom 13.06.1950.

gesehenen Leistungen Anspruch haben. Dies soll zum Bereich der „Nebengesetze“ gehören<sup>15</sup>.

Als insoweit „thematisch einschlägig“ im Bereich der Nebengesetze zum BVG wird § 18 Personenschädengesetz<sup>16</sup> bezeichnet. Sofern das Personenschädengesetz nach Art. 124, 125 GG als Landesrecht fortgilt, ist anstelle des genannten Reichsversorgungsgesetzes wohl das Bundesversorgungsgesetz anwendbar<sup>17</sup>. **7**

Umstritten ist, ob letztlich auch das Gesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Kriegsofferversorgung für Berechtigte im Ausland<sup>18</sup> zu den Nebengesetzen des BVG gehört. Leistungsauslösender Sachverhalt ist hier nicht ein Gesundheitsschaden, anders als im Bundesversorgungsgesetz und den weiteren Nebengesetzen hierzu<sup>19</sup>. Zwar wird die Pauschalrechtsfolgenverweisung auf die „Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes“ jeweils wortgleich vorgenommen. Der jeweilige Zweck der Rechtsfolgenverweisung, die Zielbestimmung der sozialen Entschädigung der jeweiligen Personenkreise ist jedoch verschieden. **8**

So sind gemäß § 80 SVG Soldaten der Bundeswehr, die eine Wehrdienstbeschädigung erlitten haben, sowie Zivilpersonen, denen letzteres widerfahren ist, anspruchsberechtigt. Gleiches gilt für die Hinterbliebenen getöteter Soldaten oder Zivilpersonen. Die Zielbestimmung der Rechtsfolgenverweisung in § 80 Satz 1 SVG liegt darin, eine unterschiedliche Beurteilung der Folgen der Wehrdienstbeschädigung des Bundeswehrsoldaten einerseits und einer Schädigungsfolge im Sinne von § 1 Abs. 1 BVG bei den Opfern der Weltkriege in Abweichung zu der bis 1945 im Rahmen der Kriegsofferversorgung gültigen Regelungen zu unterbinden<sup>20</sup>. Der Rechtsfolgenverweis in § 80 Satz 1 SVG dokumentiert damit die willentliche Gleichstellung der Personenkreise der Kriegsbeschädigten und deren Hinterbliebener und der Wehrdienstbeschädigten bzw. deren Angehöriger<sup>21</sup>. **9**

Nachdem die „Versorgungslösung“ auch und ohne weitere Kommentierung in das Zivildienstgesetz aufgenommen worden war (§ 47 Abs. 1 ZDG), um eine Gleichstellung der Wehrdienstleistenden und der „Kriegsdienstverweigerer“ sicherzustellen<sup>22</sup>, muss letztere Schlussfolgerung ebenso für den Personenkreis der Zivildienstleistenden gezogen werden. **10**

15 So Dahm, in: Rohr/Sträßer, BVG, § 1 K 4; a.A. Kessler, ZfS 2001, S. 235, 237, unter Hinweis darauf, dass leistungsauslösend nicht ein Gesundheitsschaden ist, wie sonst im Bereich der „Nebengesetze“.

16 Vom 15.07.1922 i.d.F. vom 22.12.1927, RGBl. 1927 I S. 515, 533; so Schnapp, in: Bochumer Kommentar SGB I, 1979, § 5 Rn. 25; ebenso Kessler, ZfS 2001, S. 235, 237, der auf die geringe praktische Bedeutung hinweist. Regelungsgegenstand ist eine verschuldensunabhängige Haftung des Staates für Tumultschäden, vgl. auch Müller-Volbehr, Reform der sozialen Entschädigung, ZRP 1982, S. 270, 275.

17 Vgl. Müller-Volbehr, ZRP 1982, S. 270, 275.

18 Vom 03.08.1953, BGBl. I, S. 843.

19 So Kessler, ZfS 2001, S. 235, 237; Schnapp, in: Bochumer Kommentar zum SGB I, § 5 Rn. 28; a.A. bisher Dahm, in: Rohr/Sträßer, BVG, § 1 VfG-KOV Anm. 6.

20 Entwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. II/2504; schriftliche Ausführungen des Bereiches Verteidigung, BT-Drucks. II/3366; Anrufung des Vermittlungsausschusses BRat-Drucks. 164/57; Änderung BT-Drucks. II/3570.

21 Sailer, in: Wilke, Soziales Entschädigungsrecht, Rn. 1 zu § 80 SVG; Gelhausen, Soziales Entschädigungsrecht – Eine Einführung, 1994, Rn. 419, S. 177; Wilke/Wunderlich, BVG und Beschädigtenversorgung nach dem SVG, 1973, S. 563.

22 Vom 12.12.1974, BGBl. I, S. 976.

- 11** Die Tatsache hingegen, dass die im damaligen Bundesseuchengesetz<sup>23</sup>, dem Vorläufer des heutigen Infektionsschutzgesetzes (IfSG)<sup>24</sup>, vorgesehene Durchführung der Impfschadensbestimmungen (§§ 51 ff. Bundesseuchengesetz) keine gleichmäßige Versorgung sicherstellte und dass mit dem 2. Änderungsgesetz – BSeuchG<sup>25</sup> zum Zwecke der Gleichstellung aller Impfgeschädigten die „Versorgungslösung“ eingeführt wurde<sup>26</sup>, deutet zunächst auf eine andere Zielbestimmung hin. Der bis dahin mit der früheren Regelung einhergehenden „peinlichen Rechtsunsicherheit“ in der damaligen Entschädigungspraxis wurde somit begegnet<sup>27</sup>. Entgegen den Bestrebungen des Gesetzgebers des Bundesseuchengesetzes von 1961 war durch die bis zum Jahre 1971 geltende Gesetzeslage keine Günstigerstellung des Personenkreises erreicht worden<sup>28</sup>. Auch hatte der Bundesgerichtshof in einigen Entscheidungen ausgeführt, dass auf das BVG abgestellte Entschädigungsleistungen als angemessen anzusehen wären<sup>29</sup>.
- 12** Das IfSG<sup>30</sup> stellt damit die Bemühungen um Gleichbehandlung Impfgeschädigter auf eine neue gesetzliche Grundlage. Aber neben der „Verbesserung gegenüber der überaus peinlichen Rechtsunsicherheit in der bis 1971 herrschenden Entschädigungspraxis“<sup>31</sup> sollte auch eine „wesentliche materielle Verbesserung“ für die Betroffenen herbeigeführt werden. Die Belastung der Angehörigen durch aufreibende Gerichtsverfahren um die Anerkennung eines Impfschadens sollte vermieden werden durch die versorgungsrechtliche Lösung, wonach die Wahrscheinlichkeit des Zusammenhanges einer Schädigung mit einer Impfung bereits genügte, darüber hinaus die Anmeldefristen für Impfschäden entfielen und auch die Möglichkeit eröffnet wurde, einen Neuantrag zu stellen, wenn wegen eines ungenügenden Nachweises des ursächlichen Zusammenhanges zwischen Impfung und Gesundheitsschaden oder wegen Fristversäumnisses die Anerkennung abgelehnt worden war<sup>32</sup>. Auch sollten Leistungen gewährt werden, die bis dahin nicht vorgesehen waren, wie Heilbehandlung für Nichtschädigungsfolgen, Einkommensausgleich usw.<sup>33</sup>. Ziel war dabei auch „die gesundheitspolitisch erwünschte Bereitschaft in der Bevölkerung zu stärken, an der Impfung teilzunehmen“<sup>34</sup>. Dabei wurde die „BVG-Lösung“ offenbar als geeignetstes Mittel angesehen.
- 13** Das „Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden (Häftlingsentschädigungsgesetz – HHG)“<sup>35</sup> ist in seiner ursprünglichen Fassung bereits im Jahre 1955 in Kraft getreten. Laut amtlicher Begründung des damaligen Gesetzentwurfes sollte das erste von drei Gesetzen, die sich mit den Folgen von Unrechtsbehandlungen in der ehemaligen DDR befassten, in erster Linie den ehemaligen Sowjethäftlingen helfen, die aus politischen Gründen vielfach

23 Vom 18.07.1961, BGBl. I, S. 1012, ber. S. 1300.

24 Vgl. zur Ausgangslage: Vorberg, Versorgung von Impfgeschädigten durch die Versorgungsverwaltung, KOV 1974, S. 62 ff.

25 Vom 25.08.1971, BGBl. I, S. 1401.

26 So Sailer, in: Wilke, Soziales Entschädigungsrecht, Rn. 2 zu § 51 BSeuchG und Gelhausen, Soziales Entschädigungsrecht, Rn. 532, S. 213.

27 Berichterstatter der CDU/CSU-Fraktion Jungmann, BVBl. 1970, S. 102.

28 Schumacher/Schröder, Novellierung des Bundesseuchengesetzes, BVBl. 1970, Heft 10, S. 103 (103 f.).

29 BGHZ 29, 95 ff.; Bales/Baumann, Infektionsschutzgesetz, Kommentar, 2001, Anm. 2 zu § 60.

30 In der Fassung der Bekanntmachung vom 20.07.2000, BGBl. I, S. 1045.

31 Berichterstatter der CDU/CSU-Fraktion, Jungmann, BVBl. 1970, S. 102.

32 Jungmann, BVBl. 1970, S. 102.

33 Schuhmacher/Schröder, BVBl. 1970, Heft 10, S. 103.

34 Schuhmacher/Schröder, BVBl. 1970, Heft 10, S. 103.

35 I.d.F. der Bekanntmachung vom 04.02.1987, BGBl. I, S. 512.

deswegen verurteilt wurden, weil sie als Klassenfeinde galten oder für den Aufbau des Sozialismus hinderlich waren.

Auch diejenigen, welche wegen politischen Widerstandes oder wegen Wahrnehmung von Grundrechten in Gewahrsam genommen worden waren, wurden vom HHG erfasst. Des weiteren kamen Gewahrsamnahmen und Verschleppungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit hinzu, die allein die Bestrafung und Verfolgung deutscher Volkszugehöriger bezweckten<sup>36</sup>. **14**

Mit der so genannten „Gleichstellungsverordnung“<sup>37</sup> wurde Versorgungsschutz für Personen hergestellt, die eine gesundheitliche Schädigung im Zusammenhang mit der Flucht aus der ehemaligen DDR erlitten hatten. **15**

Da die eigentliche Rehabilitierung der in der damaligen DDR durch Strafverfolgungsbehörden zu Unrecht Verfolgten erst nach dem Beitritt zur Bundesrepublik geschehen konnte<sup>38</sup>, wurde im Einigungsvertrag in Art. 17 festgehalten, dass unverzüglich eine gesetzliche Grundlage zur Rehabilitierung und Entschädigung der Opfer des SED-Unrechtssystems zu schaffen sei. Soziale Ausgleichsleistungen waren vorgesehen<sup>39</sup>. Dementsprechend sieht Abschnitt 3 des 1. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes<sup>40</sup> die Gewährung von Beschädigten- und Hinterbliebenenversorgung „in entsprechender Anwendung des BVG“ nach Maßgabe der §§ 21–24 StrRehaG vor. Für die (sicherlich) Ausnahmefälle, in denen ein Betroffener im Sinne des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes infolge einer rechtsstaatswidrigen Verwaltungsentscheidung eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat oder an den Folgen verstorben ist, ist ebenfalls die entsprechende Anwendung der Vorschriften des BVG vorgesehen. **16**

## II. Zum Rechtsgrund der Entschädigung für Opfer von Gewalttaten

Das Opferentschädigungsgesetz befindet sich rechtssystematisch im sozialen Entschädigungsrecht. Dieses stellt neben der Sozialversicherung und der Sozialhilfe die dritte Säule des deutschen Sozialsystems dar. Es stellt sich daher die Frage, weshalb der Gesetzgeber sich Anfang der 70er Jahre dafür entschied, dass das bis dahin bestehende Sozialsystem nicht ausreichend war, um Opfern von Gewaltkriminalität gerecht zu werden. Die Frage nach der „causa“ der sozialen Entschädigung für den Personenkreis der Gewaltopfer ist nicht nur von theoretischem Wert. Die Theorien bzw. Erklärungssätze zum Rechtsgrund der sozialen Entschädigung nach dem OEG werden deshalb nachfolgend dargestellt. Anschließend wird als Ergebnis der Auswertung verschiedener Ansätze der derzeit wohl gültige Meinungsstand dargelegt. Der Rechtsgrund der Entschädigung für die Opfer von Gewalttaten ist heftig umstritten<sup>41</sup>. Obwohl die Berechtigung **17**

36 Freyde, Das Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen in Gebiete außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden (HHG) in KOV 1955, S. 179 ff.

37 Vom 01.08.1962, BGBl. I, S. 545; Niepel, Rehabilitierung und Entschädigung von Personen, die in der ehemaligen DDR aus politischen Gründen und rechtsstaatswidrig individuelles Unrecht erleiden mussten, Die VersVerw. 1993, S. 53, 54.

38 Niepel, Die VersVerw. 1993, S. 53, 55.

39 Niepel, Die VersVerw. 1993, S. 53, 55.

40 Vom 29.10.1992, BGBl. I, S. 1814.

41 Schulz-Lüke/Wolf, Gewalttaten und Opferentschädigung, Kommentar, 1977, Berlin, Anm. zu § 1 OEG, spiegeln die Umstrittenheit des Rechtsgrundes der Entschädigung wider: „Der Versor-

der Entschädigung zunächst angezweifelt worden war,<sup>42</sup> scheint sich die heutige Kritik auf die Handhabung des Gesetzes zu beschränken<sup>43</sup>. Es finden sich vielfältige Begründungsansätze für die Existenz dieser Entschädigungsregelung, die auch kumulativ verwendet werden<sup>44</sup>. Die Erklärungssätze lassen sich untergliedern. Da ist zunächst die Gruppe der „funktionalistischen Ansätze“<sup>45</sup>. Hierzu zählen die „Vertragsbruchtheorie“<sup>46</sup> und die „Theorie der Befriedigungsvereitelung durch den Staat“<sup>47</sup>.

- 18 „Vertragsbruch“ im Sinne der ersten Theorie entsteht im Falle des Geschehens einer Straftat dadurch, dass ein „Garantievertrag“<sup>48</sup> zwischen Bürger und Staatsmonopol innehabender Staatsverwaltung dem erstgenannten verbürgt, ihm umfassenden Schutz vor Übergriffen anderer zu bieten. Dies soll der Grund der Entschädigung sein<sup>49</sup>. Die „Entwaffnung“ des Einzelnen zugunsten des Gewaltmonopols des Staates soll der Hintergrund des Vertrages sein<sup>50</sup>.
- 19 Die Theorie der „Befriedigungsvereitelung durch den Staat“ beinhaltet die Annahme einer Privilegierung staatlichen Strafanspruchs vor dem privatrechtlichen Schadensersatzanspruch, wobei die Privilegierung sowohl bei Freiheitsentzug als auch bei Geldstrafe zur Befriedigungsvereitelung beim Opfer führe<sup>51</sup>. Nach der „Aufopferungstheorie“<sup>52</sup> „wurde der Schaden durch die Straftat dem

---

gungsanspruch ist ein gegen die Bundesrepublik gerichteter öffentlich-rechtlicher Entschädigungsanspruch eigener Art. Er dient dem Ausgleich für das besondere Opfer, das der Geschädigte durch die Beeinträchtigung seiner Gesundheit oder die Hingabe seines Lebens der Allgemeinheit erbracht hat. Der Versorgungsanspruch ist also weder ein Aufopferungs- noch ein Schadensersatzanspruch.“ Völlig offen lassen den Rechtsgrund Kunz/Zellner, OEG, Rn. 1 zu § 1.

- 42 Sieg, Hilfe für die Opfer von Straftaten durch gesetzliche Unfallversicherung, JA 1972, S. 33 ff.; Kötz, Verbrechensopfer als Staatsrentner, ZRP 1972, S. 139, 140.
- 43 Klie, Opferentschädigungsgesetz und soziale Arbeit – Einführung, Kommentar, Materialien, Freiburg 1996, S. 42 f.
- 44 Rübner, in: Wannagat, SGB I, Rn. 9 zu §§ 5, 24 m. w. N.; Doebling-Striening, Anmerkungen zum Urteil des BSG vom 23.10.1985, 9 A RVg 4/83, SGB 1986, S. 428 spricht von einer „Gemengelage übernommener Legitimationsansätze“.
- 45 Kirchhoff, Opfermindestversorgung, in: Victimologie, Schweizerisches Nationalkomitee für geistige Gesundheit. Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie, Haesler (Hrsg.), Grüns, 1986, S. 227, 230 m. w. N.
- 46 Nachweise bei Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsvergleichende Untersuchungen zur gesamten Strafrechtswissenschaft, Folge 3, Band 9, Baden-Baden, 1980, S. 21, Fn. 16; Otte, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz, S. 25 ff, Diss. 1998, Mainz. Zu dem entsprechenden Entstehungsgrund im österreichischen Recht (Verbrechensopfergesetz, VOG, vom 09.07.1972, BGBl. Nr. 288).
- 47 Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, S. 23, Fn. 21/22 m. w. N.
- 48 Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, S. 21.
- 49 Kritisch hierzu Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, S. 22
- 50 Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, S. 21; Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht – Einzelfragen im Lichte einer Konzeptanalyse, Baden-Baden, 1995, S. 54 ablehnend; ferner kritisch Otte, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz, S. 82, der unter Bezugnahme auf Scholz/Pitschas, Sozialstaat und Gleichheit, in: Deutscher Sozialgerichtstag e.V. (Hrsg.), 25 Jahre Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den Rechtsstaat, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des BSG, Köln, 1979, Bd. 2, S. 627, 653, bemängelt, die Grundrechte würden als Leistungsgrundrechte für die Begründung der Gewaltopferentschädigung bisher nicht genutzt.
- 51 Hierzu Doebling-Striening, Die Versagung von Opferentschädigungsleistungen gemäß § 3 Abs. 1 OEG, Diss. 1988, S. 45 und Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 55 f. ablehnend.
- 52 Schoreit, Entschädigung für Verkehrsoffer als öffentliche Aufgabe, Berlin, 1973, S. 76.



Opfer als Dienst an der Gemeinschaft abverlangt“. Ebert<sup>53</sup> befürwortet diesen Ansatz wegen der Mitwirkung des Opfers bei der Aufklärung der Tat<sup>54</sup>. Das Sonderopfer besteht in dem Schaden, den der Betroffene, der das Gewaltmonopol des Staates gelten lasse, „im Krieg nach innen“ erleide<sup>55</sup>. Nach Ansicht Schoreits<sup>56</sup> ließe sich der Rechtsgrund der Gewaltopferentschädigung damit begründen, dass jeder, der Opfer eines Angriffs werde, zugleich – auch bei sinnlosem Widerstand – eine Straftat abwehre, damit die Rechtsordnung verteidige und eine „Belohnung“ verdiene (hier „Belohnungstheorie“ genannt)<sup>57</sup>. Stolleis<sup>58</sup> sieht allein „Gerechtigkeitsempfindungen“ als Rechtsgrund der Entschädigung an. Diesem „Gerechtigkeitsempfinden“ verleiht Schulin Ausdruck, wenn er im Rahmen der „sozialethischen Rechtfertigung“ für Opfer von Gewalttaten dieses herausstreicht<sup>59</sup>. Die genauen sozialethischen Gründe liegen dieser Theorie nach in der staatlichen „Ausfallbürgschaft“ bei Fehlen anderweitiger Ausgleichsformen<sup>60</sup>.

Das Bundessozialgericht entnimmt den Rechtsgrund des Entschädigungsanspruches für diesen Personenkreis dem einleitenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>61</sup>. Es führt aus, die Entschädigung sei deshalb auf gesetzliche Grundlage gestellt worden, „weil vielfach die bereits vorgeschriebenen Ersatz- und Ausgleichsleistungen, insbesondere der sozialen Sicherheit und privatrechtlicher Schadensersatz durch den Täter, nicht zu verwirklichen sind und nicht ausreichen, so dass die Betroffenen in Not geraten“<sup>62</sup>.

In einer weiteren Entscheidung<sup>63</sup> spricht das BSG von „darreichender Verwaltung“, die aufgrund eines „freien Entschlusses“ des Gesetzgebers geschaffen worden sei. Bestätigend führt das BSG<sup>64</sup> im Zusammenhang mit der Entschädigung für Opfer auf dem Gebiet der DDR vor dem Beitritt aus, die Bundesrepublik Deutschland habe auch auf dem Gebiet der Gewaltopferentschädigung nach dem Einigungsvertrag<sup>65</sup> die Verpflichtung zur Übernahme früherer Verpflichtungen der DDR bekundet und zwar „aufgrund freier Entschließung“. Das Bundessozialgericht steht mit dieser Auffassung in der Nähe von Kunz<sup>66</sup>, die ebenso weitergehende Erklärungsversuche ablehnt und die Intention des Gesetzgebers herausstellt, schwer geschädigte Opfer von Gewalt vor dem sozialen Abstieg zu bewahren. Dabei hat der Gesetzgeber aus ihrer Sicht „die konstitutiven Elemente dieser Verantwortung (nicht) dargelegt“<sup>67</sup>. Nach dieser Auffassung sind „allein die rechtspolitischen, das OEG als regulative Maßnahme“

53 Ebert, Hilfe für Verbrechensopfer – Die Bewältigung einer staatlichen Aufgabe mit dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG), München, 1981, S. 22.

54 Nachweise auch bei Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 62, Fn. 169.

55 A.A. Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 63.

56 Schoreit, Entschädigung für Verkehrsoffer als öffentliche Aufgabe, S. 76.

57 A.A. Stolleis, Entschädigung für Opfer von Gewalttaten – erste Konkretisierungen durch die Rechtsprechung, in: Im Dienst des Sozialrechts, FS für Wannagat zum 65. Geburtstag, S. 579, 586 f., der die fehlende Stichhaltigkeit dieses Ansatzes damit begründet, dass die Opferwerdung keine Leistung des Opfers darstelle, die „belohnt“ werden könnte.

58 Stolleis, in: FS für Wannagat, S. 588.

59 Schulin, Anm. zum Urteil des BSG vom 17.11.1981, 9 RVg 2/81, SGB 1983, S. 75, 81, sowie in: Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, Habilitation, Freiburg, 1981, S. 222 f.

60 Schulin, SGB 1993, S. 75, 81.

61 BT-Drucks. 7/2506, I.A., S 7 f.; II. A.S. 10.

62 Urteile vom 07.11.1979, 9 RVg 2/78, BSGE 49, 104, 105; v. 24.04.1980, 9 RVg 1/79, BSGE 50, 95, 97; vom 07.11.1981, 9 RVg 2/81, BSGE 52, 281 = SGB 1983, S. 75 m. Anm. von Schulin.

63 Urteil vom 07.12.1983, 9a RVg 2/83, BSGE 56, 90, 91.

64 Urteil vom 18.06.1996, 9 RVg 2/95, BSGE 78, 274 = br 1997, S. 23 f. = SozSich 1997, S. 199.

65 Zustimmungsgesetz vom 23.09.1990, BGBl II, S. 885 i. V.m. EinigVtr. vom 31.08.1990, Anlage I Kap. VIII, Sachgebiet K, Abschnitt III Nr. 18, 18 f.

66 Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 73 f., 95.

67 Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 73 f., 95.

ansehenden Betrachtungen zutreffend<sup>68</sup>. Damit sind, wie auch Wulfhorst<sup>69</sup> meint, einzelne Begründungsfaktoren auszuschließen. Es besteht vielmehr ein wohl nicht näher konkretisierbares „Bündel von Motiven“. Er spricht die „sozialethische Entscheidung“ an und rückt damit auch in die Nähe von Kunz und Schulin. Damit wird ferner die Begründung weitergehender Entschädigungsverpflichtungen der Gemeinschaft abgelehnt<sup>70</sup>.

- 21 So erscheint die Auffassung als derzeit herrschend, wonach der Entschädigungsanspruch des OEG wie die Tatbestände der sozialen Entschädigung insgesamt in ihrer gesetzlichen Ausgestaltung durch § 5 SGB I als „Willkürakte des Gesetzgebers“ angelegt seien<sup>71</sup>.
- 22 Zusammenfassend lassen sich die Meinungen von Schulin, Wulfhorst, Kunz und nicht zuletzt des BSG damit wohl auf den „gemeinsamen Nenner“ bringen, dass der Anspruch auf soziale Entschädigung für Gewaltopfer besteht, weil der Gesetzgeber dies, vor allem zur finanziellen Absicherung der Betroffenen, beschlossen hatte. Ergänzend sei jedoch an dieser Stelle eine Entwicklung der Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere des BSG angesprochen, die zwar nicht ausdrücklich auf den Rechtsgrund der Entschädigung nach dem OEG hinausläuft, jedoch m.E. Rückschlüsse zulässt.
- 23 In zwei Entscheidungen zum „gewaltlosen“ sexuellen Missbrauch von Kindern aus dem Jahre 1995<sup>72</sup> greift das BSG im Rahmen der Auslegung des Begriffes des „tätlichen Angriffs“ i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 OEG auf das Argument der Folgenschwere von Gewaltdelikten zurück. Es begründet<sup>73</sup> letztlich die Einbeziehung „gewaltlosen“ Missbrauchs in den Tatbestand damit, dass „der sexuelle Missbrauch von Kindern tatsächlich die Gefahr krankhafter Entwicklung hervorrufen kann.“  
In dem anderen Urteil vom selben Tag<sup>74</sup> wird ausgeführt: „Die durch die neuen Forschungsergebnisse bestätigte Gefahr schwerer psychischer Schädigungen auch bei gewaltfreiem Missbrauch von Kindern verlangt(-e) einen staatlichen Opferschutz auch im Hinblick auf diese Folgen, die gerade die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft ...“ trafen.
- 24 An anderer Stelle wird noch zur Begründung der pauschalen Einbeziehung der Straftaten nach § 176 StGB ausgeführt, „mit der Differenzierung zwischen gewaltsamer und gewaltloser Angriffshandlung“ werde „die dringende Gefahr einer sekundären Victimisierung verbunden ...“ – Dies wird damit in Zusammenhang gebracht, dass die Versorgungsverwaltungen andernfalls gründliche Recherchen anstellen müssten, um herauszufinden, ob denn eine Missbrauchshandlung „friedlich“ oder gewaltsam durchgeführt wurde. Diese Entscheidungen lassen Rückschlüsse auf die Sichtweise des BSG betreffend den Rechtsgrund der Entschädigung zu. Es geht wohl um ein an den Tatfolgen orientiertes Verständnis des Anspruchs auf Entschädigung i. S. d. OEG.

68 Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 95 f.

69 Wulfhorst, Soziale Entschädigung in Politik und Gesellschaft – Rechtssoziologisches zur Versorgung der Kriegs-Wehr und Zivildienst, – der Impfschadens- und Gewaltopfer, 1. Aufl. 1994, Baden-Baden, S. 86 f.

70 Otte, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz, S. 229 ff.; Eppenstein, zitiert bei Wulfhorst, VSSR 97, S. 185.

71 Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 96 in einem Zwischenergebnis, S. 99; Kessler, Die gesetzlichen Grundlagen des sozialen Entschädigungsrechts, ZfS 2001, S. 235.

72 Urteile vom 18.10.1995, 9 RVg 4/93 und 9 RVg 7/93, Breithaupt 1996, S. 655 ff. bzw. S. 659 ff.

73 Breithaupt, 1996, S. 656.

74 Breithaupt, 1996, S. 661.



Diese Sichtweise hat wohl auch bereits Eingang in die Rechtsprechung der so genannten „Untergerichte“ gefunden<sup>75</sup>, wo unter Bezugnahme auf die soeben zitierten BSG-Urteile zum Missbrauch ausgeführt wird, auch extreme Vernachlässigungen dürften „nicht komplett aus dem Anwendungsbereich (des OEG) herausfallen.“ D.e. lässt diese beschriebene Sichtweise in der Rechtsprechung auch Rückschlüsse auf den (unterstellten) Rechtsgrund, von dem das BSG insbesondere ausgeht, zu. Das OEG soll demnach bei schweren Tatfolgen, die durch einen zu definierenden tätlichen Angriff verursacht werden, greifen<sup>76</sup>. 25

Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis der Auswertung der Literaturmeinungen und der Rechtsprechung der Rechtsgrund der sozialen Sicherung bei schweren Folgen von Gewalkriminalität gewinnen und zum Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung machen. 26

### III. Die Zielbestimmung des Opferentschädigungsgesetzes

Hinsichtlich der Zielbestimmung des Opferentschädigungsgesetzes soll nachstehend zunächst auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes eingegangen werden, um anschließend einen Beleg für die gefundene Zielbestimmung zu liefern. 27

#### 1. Die Entstehungsgeschichte

Ausgangspunkt für das im Jahr 1976 in Kraft getretene OEG war ausweislich der Gesetzesmaterialien<sup>77</sup> ein in der Wochenzeitschrift „Quick“ vom 08.07.1970<sup>78</sup> erschienener Artikel, dem die Behauptung vorangestellt war, der Staat lasse die Kriminalitätsoffer im Stich. Die hiermit in Gang gesetzte Debatte führte zunächst zu der Prüfung, ob ein dem englischen Vorbild nachgebildetes Entschädigungsgesetz geschaffen werden sollte<sup>79</sup>. Daraufhin bestätigte die Konferenz der Justizminister von Bund und Ländern die Erforderlichkeit einer Entschädigungsregelung<sup>80</sup>. Aufgrund einer weiteren Nachfrage<sup>81</sup> wurde von der damaligen Opposition ein erster Entwurf eines Entschädigungsgesetzes in den deutschen Bundestag eingebracht. Danach sollten Opfer von Straftaten<sup>82</sup> bei „Körper- und Gesundheitsschäden“<sup>83</sup> Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten<sup>84</sup>. Ausschlaggebend für diese Lösung war nach der Begründung der Urheber des Entwurfes der „unbefriedigende Zustand“, dass ein unschuldiges Opfer bei der Verfolgung seiner Schadensersatzansprüche den 28

75 Vgl. Urteil des SG Ulm vom 27.01.2000, S. 9 VG 1086/99, ZfS 2001, S. 98/99 sowie ZfS 2000, S. 357 ff.

76 Ähnlich das BSG, Urteile vom 18.10.1995, 9 RVg 4/93 und 9 RVg 7/93, Breithaupt 1996, S. 655 ff. bzw. S. 659 ff., und auch Kunz, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht, S. 75 unter Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien: Sten. Prot. 123. Sitzung, S. 8241; BT-Drucks. 7/4614 Anm. A; BR-Drucks. 7/4614, S. 3; BT-Drucks. 7/2506, S. 8 Anm. 3; BR-Drucks. 352/74, S. 7 I. A.; BT-Drucks. 7/2506, S. 7; DR BT Sten. Prot. 219. Sitzung, S. 15241; Fraktionsentwurf BT-Drucks. IV 2420; BT-Sten. Prot. 134. Sitzung, S. 7814 f.

77 Sten. Bericht BT vom 22.09.1971, Bd. 77, S. 7814.

78 Quick vom 08.07.1970, Nr. 28, S. 7 f.

79 Sten. Bericht BT vom 23.09.1970, Bd. 73, S. 3666.

80 BT-Drucks. 7/2506, S. 9.

81 Sten. Ber. vom 03.02.1971, Bd. 75, S. 574.

82 Entschädigungsauslösend war demnach eine „mit Strafe bedrohte Handlung“, vgl. BT-Drucks. VI/2420, S. 1.

83 Vgl. BT-Drucks. VI/2420, S. 3.

84 BT-Drucks. VI/2420, S. 4.

Täter nicht haftbar machen könne, soweit dieser flüchtig oder unbekannt bzw. „mittellos“ war<sup>85</sup>.

- 29** Die Gegner des Entwurfs kritisierten die pauschale Erfassung aller fahrlässig begangenen Straftaten und die damit verbundene Benachteiligung von Unfall- opfern, die nicht durch eine strafbare Handlung geschädigt worden waren<sup>86</sup>. Allerdings wurde auch von den Kritikern die versicherungsrechtliche Lösung vorgezogen, da der „Leistungskatalog der RVO im Großen und Ganzen geeignet“ sei, die Schäden auszugleichen<sup>87</sup>. Demgegenüber wurde von anderen die versorgungsrechtliche Lösung<sup>88</sup> vorgezogen<sup>89</sup>.
- 30** Im Jahr 1974 wurde ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung eingebracht<sup>90</sup>, in welchem ein Verweis auf die Leistungen des BVG vorgesehen war. Obwohl zum Teil heftig wegen des Leistungssystems des BVG kritisiert<sup>91</sup>, wurde das OEG 1976 vom Bundestag und Bundesrat beschlossen<sup>92</sup>. Das Gesetz wurde am 15.05.1976 verkündet<sup>93</sup>.

## 2. Die Zielbestimmung der „umfassenden wirtschaftlichen Sicherung“

- 31** Für die Ermittlung der Zielbestimmung des OEG sind vor allem zwei Gesetzes- materialien<sup>94</sup> einschlägig. Den übrigen, soeben dargelegten „Protokollen“ der Entstehungsgeschichte lässt sich im Wesentlichen entnehmen, dass man sich über die Notwendigkeit der Entschädigung einig war und die Rechtsfolgenwahl noch Probleme bereitete.
- 32** Der erste Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>95</sup> enthält tragende Ausführun- gen hinsichtlich der Zielsetzung. Demnach sei es Aufgabe der Gesellschaft, für die soziale Sicherung derer zu sorgen, die durch Gewalttaten schwere Nachteile für Gesundheit und Erwerbsfähigkeit erlitten. Ebenso müsse demnach Hinter- bliebenen geholfen werden, wenn der Ernährer durch eine Gewalttat sein Leben verloren habe. Da der gesetzliche Schadensersatzanspruch gegenüber dem Täter regelmäßig nicht zu realisieren sei, so die Begründung im Jahr 1974, wolle der Gesetzgeber „diese Lücke schließen“<sup>96</sup>.

85 BT-Drucks. VI/2420, S. 3.

86 Jahn, Sten. Bericht BT, vom 22.09.1971, Bd. 77, S. 7815.

87 Sten. Bericht BT vom 27.09.1971, Bd. 77, S. 7815.

88 Arbeitsgemeinschaft des 49. DIT, Sitzungsbericht Bd. II, S. P83, P95 und Beschlüsse S. P 126 f.

89 Vgl. auch Rüfner, Gutachten für den 49. DIT, Bd. I S. E 47 ff. Ebenso Schoreit/Düsseldorf, Opfer- entschädigungsgesetz 1977, S. 17 (Einleitung); Kritisch: Schulin, Soziale Entschädigung als Teilsys- tem kollektiven Schadensausgleichs, 1981, München, S. 280 und Müller-Volbehr, Reform der sozialen Entschädigung, ZRP 1982, S. 270 ff.

90 BT-Drucks. 7/2506 vom 27.08.1974.

91 BT-Drucks. 7/2506, S. 21 und Dürr in der 134. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 22.09.1971, S. 7816 f., wobei die einkommensunabhängig gezahlte Grundrente als ungeeignet angesehen wurde.

92 223. Sitzung des BT-Plenums vom 01.04.1976, BR-Drucks. 220/76 vom 09.04.1976 und 219. Sit- zung des BT vom 30.01.1976, Sten. Bericht, S. 15240 D ff.

93 BGBl. I, S. 1181.

94 BT-Drucks. 7/2506 und 11/6318.

95 BT-Drucks. 7/2506 unter „A. Zielsetzung“

96 BT-Drucks. 7/2506 S. 20; ebenso in der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage im Jahr 1990 in BT-Drucks. 11/6318 und 11/7969 unter I., S. 6.