

## II. Bestandsaufnahme

### 1. Das Recht der sozialen Entschädigung in Deutschland

#### a) Gesetzliche Positivierung

##### aa) Allgemeine Grundsätze des SGB I

Das Sozialgesetzbuch nennt die sozialen Rechte ganz zu Beginn und in diesem Zusammenhang auch das soziale Entschädigungsrecht. § 5 Abs. 1 SGB I lautet:

„Wer einen Gesundheitsschaden erleidet, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers oder aus anderen Gründen nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen einsteht, hat ein Recht auf

1. die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und
2. angemessene wirtschaftliche Versorgung.

Ein Recht auf angemessene wirtschaftliche Versorgung haben auch die Hinterbliebenen eines Beschädigten.“

Die Vorschrift erwähnt erstens anspruchsberechtigte Personen, nämlich die Geschädigten und ihre Hinterbliebenen. Zweitens nennt sie ein Spektrum an Leistungen, das Behandlungen und Rehabilitation einerseits sowie Geldleistungen andererseits umfasst. Drittens hebt sie die Erforderlichkeit eines Gesundheitsschadens hervor. Die Beschädigung von Sachen löst hingegen keinen Anspruch auf Entschädigung aus, weder dem Grunde noch der Höhe nach, falls sie neben einer Gesundheitsbeeinträchtigung eintritt.

Auf diese Weise werden allgemeine Voraussetzungen sozialer Entschädigungsleistungen genannt.<sup>32</sup> Völlig offen bleibt hingegen, für welche Sachverhalte überhaupt eine Entschädigung vorzusehen ist.<sup>33</sup> Das SGB I knüpft stattdessen an bestehende gesetzliche Regelungen an, setzt diese voraus und beschränkt sich auf die Nennung von Gemeinsamkeiten. Die Entschädigungstatbestände werden diesem Ansatz folgend als „Einstehen der staatlichen Gemeinschaft für die Fol-

32 Vgl. auch BT-Drs. 7/868, S. 23: „Die Vorschrift umschreibt die grundsätzlichen Gesichtspunkte, unter denen im Bereich des Sozialgesetzbuchs staatliche Entschädigungsleistungen für Gesundheitsschäden erbracht werden.“

33 Insofern ist es zwar richtig, dass mit dem SGB I erstmals ein allgemeiner Versuch der Um- schreibung des Entschädigungsrechts unternommen worden ist, dessen „Wirkungen ... auf den Gebieten der Rechtsdogmatik und Rechtspolitik“ (diese hervorhebend *Lilge*, SGB I, 3. Aufl. 2012, § 5 Rn. 4) allerdings sehr begrenzt bleiben (wie *Lilge*, a.a.O., Rn. 6, dann auch selbst einräumt, der von einer „notwendigen“ „legislativ-dezisionistischen Kautele“ spricht).

gen von Gesundheitsschäden“ umschrieben. Lediglich ein, und zwar der für das traditionelle Entschädigungsrecht bestimmende, Sonderfall dieses Einstehens erfährt eine Hervorhebung, nämlich die „Abgeltung eines besonderen Opfers“<sup>34</sup>.

Das SGB I verzichtet damit auf den Versuch einer Definition, wann die staatliche Gemeinschaft eine Einstandspflicht treffen soll. Es überlässt diese Entscheidung dem Gesetzgeber, was insbesondere auch dadurch deutlich wird, dass nur das „Einstehen“ als leistungsauslösend qualifiziert wird, das den „versorgungsrechtlichen Grundsätzen“ entsprechend angelegt ist. Diese Regelungstechnik findet sich auch an anderer Stelle im Ersten Abschnitt des SGB I, in dem die sozialen Rechte genannt werden, insbesondere im Zusammenhang mit der Sozialversicherung: Was Sozialversicherung ist wird ebenso wenig festgelegt wie die sozialen „Risiken“ oder Bedarfslagen, denen durch eine Vorsorge begegnet werden soll. Stattdessen erfolgt eine Aufzählung der existierenden sozialversicherungsrechtlichen Zweige (§ 4 Abs. 2 SGB I). In anderen Zusammenhängen geht das SGB I hingegen über das vorfindliche positive Recht hinaus und setzt eigenständige normative Vorgaben,<sup>35</sup> so für die Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3), die Minderung des Familienaufwands (§ 6), den Zuschuss für eine angemessene Wohnung (§ 7), die Sozialhilfe (§ 9) und die Teilhabe behinderter Menschen (§ 10), weil hier jeweils Rechte an spezielle soziale Situationen anknüpfen, ohne sie unter den Vorbehalt bestehender Leistungssysteme zu stellen. Demgegenüber erweist sich die im SGB I für das Entschädigungsrecht gewählte Formulierung als sehr zurückhaltend. Im Ergebnis allerdings bleibt der Unterschied zwischen den Regelungsansätzen ohne größere Auswirkungen. Schon von der Stellung her betrachtet ist die rechtliche Bedeutung, die der Aufzählung sozialer Rechte zu Beginn des SGB I zukommt, begrenzt. Es geht ihr um eine Klarstellung.<sup>36</sup> Eine Verleihung subjektiver, individuell durchsetzbarer Rechte bezweckt sie jedoch nicht. Das verdeutlicht § 2 Abs. 1 S. 2 SGB I, der die Ableitung von Ansprüchen unter den Vorbehalt einer speziellen gesetzlichen Grundlage stellt.

Bis heute sind die mit § 5 SGB I in Bezug genommenen Regelungen der sozialen Entschädigung nicht in einem Buch des SGB zusammengefasst worden.<sup>37</sup> § 24 SGB I nennt zwar verschiedene Entschädigungsleistungen nach Form und

34 Diesen Leistungsgrund allein hervorhebend *Mrozynski*, SGB I, 5. Aufl. 2014, § 5 Rn. 1.

35 Grundsätzlich kritischer zu den sozialen Rechten, außer der Festschreibung ihrer allgemeinen Aufgaben in § 1 SGB I, *Zacher*, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1, 2001, S. 333, 552 f.; krit. auch *Merten*, VSSR 1974, S. 324, 342 („dogmatische Fehlkonstruktion“).

36 Wenn diese auch Vorgaben für die gesetzliche Ausgestaltung nicht völlig ausschließt, dazu mit einiger Emphase *Eichenhofer*, SGb 2011, S. 301 ff; zur früheren Diskussion *Rohwer-Kahlmann*, ZSR 1974, S. 82, 87 m.w.N.

37 Zu den Gründen unten, IV.1.b)aa).

Zwecksetzung, nicht aber deren gesetzliche Grundlagen. Insofern hilft § 68 SGB I<sup>38</sup> weiter, nach dem einige nicht in das SGB aufgenommene Gesetze als besondere Teile des SGB gelten, womit dessen allgemeine Bestimmungen Anwendung finden. Dazu gehören nach Nr. 7 das Bundesversorgungsgesetz (BVG) und nach Nr. 8 das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopfersversorgung. Andere Entschädigungsgesetze werden nicht als ganze Regelungswerke genannt, aber doch insofern, als sie „die entsprechende Anwendung der Leistungsvorschriften des Bundesversorgungsgesetzes vorsehen“. Diese eigentümliche Konstruktion bewirkt, dass ein Katalog des sozialen Entschädigungsrechts aufgestellt wird, die dazu gehörenden Gesetze aber nur zum Teil, d.h. einzelne ihrer Vorschriften („soweit“ in Verbindung mit der ausdrücklichen Nennung dieser Vorschriften), zu Bestandteilen des SGB erklärt werden. Hinter ihr steht die eingangs angesprochene Modellfunktion des BVG, die durch den in § 5 SGB I enthaltenen Bezug zu den „versorgungsrechtlichen Grundsätzen“ betont wird. Mit der Konstruktion verbunden ist der Verzicht darauf, dem sozialen Entschädigungsrecht insgesamt einen einheitlichen gesetzlichen Rahmen zu geben. Es bleibt vielmehr bei einer gesetzlichen Zersplitterung, deren Einzelteile nur über die Brücke des Versorgungsrechts zu einem Teil des Sozialrechts im formellen Sinn zusammengefasst werden. Diese Brücke aber wird angesichts der eingangs erwähnten schwindenden Bedeutung des BVG zunehmend brüchig, was wiederum die Tragfähigkeit der Verbundkonstruktion insgesamt beeinträchtigt und in Frage stellt.

### *bb) Einzelne Entschädigungsgesetze*

(1) Zunächst aber bleibt das BVG, das in vielerlei Hinsicht an seinen Vorgänger, das Reichsversorgungsgesetz aus dem Jahr 1920<sup>39</sup> anknüpft,<sup>40</sup> das gesetzliche Zentrum des sozialen Entschädigungsrechts in seiner gegenwärtigen positiven Ausformung. Es gilt derzeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982<sup>41</sup> mit Änderungen.<sup>42</sup> Sein Ziel ist es, einen Ausgleich für Schäden vorzusehen, die in einem Zusammenhang mit militärischen Diensten und Kriegs-

38 Die ursprüngliche, ebenfalls nicht enumerative Aufzählung fand sich in Art. 2 § 1 Nr. 11 SGB I.

39 RVG v. 12.5.1920 (RGBl. I, S. 989) i.d.F. der Bek. v. 22.12.1927 (RGBl. I, S. 561).

40 Insbesondere was die Gewährung von Sachleistungen (Heilbehandlung, §§ 4 ff. RVG), die Einbeziehung von Sozialhilfeleistungen (soziale Fürsorge, §§ 21 ff. RVG) und die Bemessung der Renten nach einer MdE (§§ 24 ff. RVG) angeht; vgl. zu den Kontinuitäten *Hase*, in: SRH, 5. Aufl. 2012, § 26 Rn. 13; zur Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg Überblick bei *Knickrehm*, in: *dies.*, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012, Art. 1: BVG, vor §§ 1 ff., Rn. 2 ff.

41 BGBl. I, S. 21.

42 Zuletzt durch VO v. 21.6.2012 (BGBl. I, S. 1391).

folgen stehen. § 1 Abs. 1 und 2 fasst das genauer: Ein Schutz besteht bei militärischen<sup>43</sup> und militärähnlichen<sup>44</sup> Dienstverrichtungen,<sup>45</sup> einem bei deren Ausführung erlittenen Unfall oder „durch die diesem Dienst eigentümlichen Verhältnisse“ (§ 1 Abs. 1 BVG).<sup>46</sup> Gleichgestellt werden mit entsprechenden Dienstverrichtungen im Zusammenhang stehende Sanktionen<sup>47</sup>, Unfälle<sup>48</sup> und Wegeunfälle<sup>49</sup>. Ganz grundsätzlich werden zudem die Schäden ausgeglichen, die durch „eine unmittelbare Kriegseinwirkung“ herbeigeführt worden sind,<sup>50</sup> allerdings ausdrücklich nur bezogen auf die beiden Weltkriege.<sup>51</sup> Insgesamt erfasst das BVG damit die Schäden, die Dienstverpflichtete und die Zivilbevölkerung im Zusammenhang mit kriegerischen Einsätzen während des Ersten und Zweiten Weltkriegs erlitten haben,<sup>52</sup> einen sekundären Schutz bei Ausgleichsmaßnahmen inbegriffen.<sup>53</sup>

Das BVG zeichnet sich dadurch aus, dass es im Anschluss an die Umschreibung der Entschädigungstatbestände einen umfangreichen Katalog von Versorgungsleistungen enthält (§§ 9 ff. BVG), zu denen insbesondere die Heilbehandlung, Versehrtenleibesübungen und Krankenbehandlung (§§ 10 ff.) sowie die Beschädigtenrenten (§§ 29 ff.) gehören, zudem mit der Kriegsopferfürsorge (§§ 25 ff. BVG) auch besondere Sozialhilfeleistungen vorsieht.<sup>54</sup> Bei den Renten

43 Legaldefiniert in § 2 BVG und erweitert durch § 4 BVG.

44 Legaldefiniert in § 3 BVG und erweitert durch § 4 BVG.

45 Zur möglichen Anerkennung weiterer Zusammenhänge § 6 BVG.

46 Vgl. zur frühen Rspr. des BSG hinsichtlich „kriegseigentümlicher Gefahren“ *Eichenhofer*, in: *Fischer/Pauly*, Höchstrichterliche Rechtsprechung in der frühen Bundesrepublik, 2015, S. 263, 265.

47 § 1 Abs. 2 Buchst. c) BVG: „eine Internierung im Ausland oder in den nicht unter deutscher Verwaltung stehenden deutschen Gebieten wegen deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit“ sowie § 1 Abs. 2 Buchst. d) BVG: „eine mit militärischem oder militärähnlichem Dienst oder mit den allgemeinen Auflösungserscheinungen zusammenhängende Straf- oder Zwangsmaßnahme, wenn sie den Umständen nach als offensichtliches Unrecht anzusehen ist“.

48 § 1 Abs. 2 Buchst. f) BVG: „einen Unfall, den der Beschädigte bei der Durchführung einer der unter Buchstabe e aufgeführten Maßnahmen erleidet“.

49 § 1 Abs. 2 Buchst. e) BVG: „einen Unfall, den der Beschädigte auf einem Hin- oder Rückweg erleidet, der notwendig ist, um eine Maßnahme der Heilbehandlung, eine Badekur, Versehrtenleibesübungen als Gruppenbehandlung oder Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 26 durchzuführen oder um auf Verlangen eines zuständigen Leistungsträgers oder eines Gerichts wegen der Schädigung persönlich zu erscheinen“.

50 § 1 Abs. 2 Buchst. a) BVG.

51 Dazu und den näheren Voraussetzungen § 5 BVG.

52 Zum persönlichen Geltungsbereich §§ 7 und 8 BVG.

53 Vgl. § 8a BVG.

54 Aber als Versorgungsleistungen angesehen von *Rohwer-Kahlmann*, in: FS für W. Bogs, 1959, S. 303, 312.

wird zwischen der Grund- und der einkommensabhängigen Ausgleichsrente<sup>55</sup> differenziert, zudem ist ein mit dem Neuordnungsgesetz von 1960<sup>56</sup> neu geregelter Berufsschadensausgleich vorgesehen,<sup>57</sup> um einem besonderen beruflichen Schaden Rechnung zu tragen.<sup>58</sup> Die entsprechenden Vorschriften sind zum Teil sehr detailliert und über die Jahre immer wieder ergänzt worden. Geregelt werden in diesem Zusammenhang die schuldrechtlichen Gewährungsmodalitäten, insbesondere die Leistungsanpassungen (§ 56 BVG), Beginn, Änderung und Ende der Versorgung (§§ 60 ff. BVG), die Erbringung im Ausland (§§ 64 ff. BVG), die Zahlung (§§ 66, 66d BVG) sowie die Kapitalabfindung (§§ 72 ff. BVG). Relativ verstreut und eingehend enthält das BVG außerdem Vorschriften über das Verhältnis zu anderen Ansprüchen, nämlich über Anspruchskollisionen (§§ 54 f. BVG) mit einer Ruhensvorschrift (§ 65 BVG), über die Gewährung bei Unterbringung (§ 71 BVG), über einen Anspruchsübergang im Verhältnis zu anderen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen (§ 71b BVG), über das Verhältnis zum Arbeitsentgelt (§ 83 BVG) sowie zu weiteren, insbesondere zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen (§§ 81 ff. BVG).

Die Regelung von Organisation und Verfahren bleibt speziellen Gesetzen überlassen. Die Zuständigkeit der Behörden richtet sich nach dem Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopfersversorgung vom 12. März 1951<sup>59</sup>. Für die Ausführung des BVG gilt das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopfersversorgung (KOVVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Mai 1976<sup>60</sup>. Es enthält allerdings nur noch wenige Sondervorschriften, weil zwischenzeitlich das sozialrechtliche Verfahren mit dem SGB X eine eigene und umfassende rechtliche Grundlage erhalten hat. Zu diesen fortbestehenden Vorschriften gehören neben der Festlegung der Zuständigkeit<sup>61</sup> zwei über die Anträge (§ 6 KOVVfG) und die Bescheide (§ 22 KOVVfG), vor allem aber etwas ausführlichere Regelungen über die Sachverhaltsermittlung (§§ 12 ff.

55 Vgl. dazu Ausgleichsrentenverordnung (AusglV) i.d.F. der Bek. v. 1.7.1975 (BGBl. I, S. 1769 m.Änd.).

56 Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Kriegsopferrechts (Erstes Neuordnungsgesetz) v. 27.6.1960 (BGBl. I, S. 453).

57 § 30 Abs. 3-15 BVG; dazu Berufsschadensausgleichsverordnung (BSchAV) v. 28.6.2011 (BGBl. I, S. 1273).

58 Das war schon im BVG von 1950 durch eine Höherbewertung der MdE vorgesehen; vgl. zur Neuordnung, zur Erweiterung 1964 und zu den dahinterstehenden Debatten *Trometer*, in: *Blüm/Zacher*, 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 579, 585 ff.

59 BGBl. I, S. 169 m.Änd.

60 BGBl. I, S. 1169 m.Änd.

61 § 2 KOVVfG zur sachlichen, § 3 KOVVfG zur örtlichen Zuständigkeit mit einer Bestimmung zur Aufrechterhaltung bei Aufenthaltsnahme im Ausland (§ 4 KOVVfG).

KOVVfG).<sup>62</sup> Damit wird insbesondere auf besondere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Nachweis der Kausalitätsvoraussetzungen reagiert.

(2) Neben dem BVG werden zum sozialen Entschädigungsrecht drei Ausgleichsregelungen gezählt, die jeweils im Zusammenhang mit einer besonderen Rechtsbeziehung zum Bund stehen. Gemeint sind zunächst die §§ 80 bis 83a des Soldatenversorgungsgesetzes (SVG)<sup>63</sup>. Sie betreffen die Versorgung bei einer Wehrdienstbeschädigung<sup>64</sup> von Soldaten, Zivilpersonen und Hinterbliebenen nach dem Wehrdienstverhältnis<sup>65</sup>. Zweitens gehört dazu § 59 Abs. 1 des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG)<sup>66</sup>. Danach „gelten für die persönliche Rechtsstellung der Dienstleistenden die Vorschriften über die persönliche Rechtsstellung der Soldaten, die auf Grund der Wehrpflicht Wehrdienst leisten, sinngemäß“, was sich auch ausdrücklich auf die Versorgung und damit §§ 80 ff. SVG bezieht. Drittens wird in § 68 SGB I § 47 des Zivildienstgesetzes (ZDG)<sup>67</sup> genannt, der eine Versorgung für Zivildienstleistende nach Ende des Dienstes und Hinterbliebene im Falle einer Zivildienstbeschädigung<sup>68</sup> vorsieht.<sup>69</sup>

---

62 Dazu kommt eine Vorschrift zur Rückzahlung einer Kapitalabfindung in § 48 KOVVfG.

63 I.d.F. der Bek. v. 16.9.2009 (BGBl. I, S. 3054 m.Änd.). § 80 SVG lautet: „Ein Soldat, der eine Wehrdienstbeschädigung erlitten hat, erhält nach Beendigung des Wehrdienstverhältnisses wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Wehrdienstbeschädigung auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes, soweit in diesem Gesetz nichts Abweichendes bestimmt ist. Entsprechend erhalten eine Zivilperson, die eine Wehrdienstbeschädigung erlitten hat, und die Hinterbliebenen eines Beschädigten auf Antrag Versorgung. Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft erhalten Leistungen in entsprechender Anwendung der §§ 40, 40a und 41 des Bundesversorgungsgesetzes, sofern ein Partner an den Schädigungsfolgen verstorben ist und der andere unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit die Betreuung eines gemeinschaftlichen Kindes ausübt; dieser Anspruch ist auf die ersten drei Lebensjahre des Kindes beschränkt. Satz 4 gilt entsprechend, wenn ein Partner in der Zeit zwischen dem 1. November 1994 und dem 23. Juni 2006 an den Schädigungsfolgen verstorben ist.“ Die früher nur auf § 80 SVG bezogene Zitierung wurde erweitert und § 83a SVG neu eingefügt durch das Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeiten der Länder im Bereich der Beschädigten- und Hinterbliebenenversorgung nach dem Dritten Teil des Soldatenversorgungsgesetzes auf den Bund v. 15.7.2013 (BGBl. I, S. 2416).

64 Legal definiert in § 81 SVG und erweitert durch §§ 81a ff. SVG.

65 Während des Wehrdienstverhältnisses kommt ein Schadensausgleich nach § 85 SVG in Betracht. Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Bundeswehrverwaltung einerseits und der Versorgungsverwaltung andererseits § 88 Abs. 1 SVG. Dazu BSG v. 29.4.2010, B 9 VS 2/09 R (juris.bundessozialgericht.de).

66 V. 18.8.1972 (BGBl. I, S. 1834 m.Änd.).

67 I.d.F. der Bek. v. 17.5.2005 (BGBl. I, S. 1346 m.Änd.).

68 Dazu § 47 Abs. 2 und 3 ZDG: „(2) Zivildienstbeschädigung ist eine gesundheitliche Schädigung, die durch eine Dienstverrichtung, durch einen während der Ausübung des Zivildienstes erlittenen Unfall oder durch die dem Zivildienst eigentümlichen Verhältnisse herbeigeführt worden ist.

Die genannten Vorschriften betreffen Schädigungen, die aus einem Dienstverhältnis resultieren. Anders gelagert und nicht über ein entsprechendes Rechtsverhältnis, sondern wohl über ein besonderes Gefährdungspotential, das aus den „die dem Wehrdienst eigentümlichen Verhältnisse“<sup>70</sup> folgt, ist allerdings die Einbeziehung von Zivilpersonen in die Entschädigung nach dem SVG zu erklären.

(3) Nicht an ein Dauerschuldverhältnis, sondern an die Heranziehung für eine einzelne Maßnahme knüpft § 60 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)<sup>71</sup> an. Danach können diejenigen Personen eine Versorgung verlangen, die „durch eine Schutzimpfung oder durch eine andere Maßnahme der spezifischen Prophylaxe“ eine „gesundheitliche Schädigung erlitten“ haben, sofern diese Maßnahme generell-abstrakt oder durch eine Einzelregelung angeordnet worden war.<sup>72</sup>

Einen nicht in § 68 SGB I aufgeführten Sonderfall des Ausgleichs von Schäden medizinischer Maßnahmen stellt das Gesetz über die Hilfe für durch Anti-D-Immunprophylaxe mit dem Hepatitis-C-Virus infizierte Personen (AntiDHG)<sup>73</sup> dar. Nach ihm erhalten Frauen, die in der früheren DDR infolge einer in den Jahren 1978 und 1979 durchgeführten Anti-D-Immunprophylaxe mit dem Hepatitis-C-Virus infiziert wurden,<sup>74</sup> die Kontaktpersonen, die von ihnen mit großer

---

(3) Eine Zivildienstbeschädigung ist auch eine gesundheitliche Schädigung, die herbeigeführt worden ist durch

1. einen Angriff auf den Dienstleistenden wegen
  - a) seines pflichtgemäßen dienstlichen Verhaltens oder
  - b) seiner Zugehörigkeit zum Zivildienst,
2. einen Unfall, den der Dienstleistende oder ehemalige Dienstleistende
  - a) auf einem Hin- oder Rückweg erleidet, der notwendig ist, um eine Maßnahme der Heilbehandlung, eine Badekur, Versehrtenleibesübungen als Gruppenbehandlung oder berufsfördernde Maßnahmen zur Rehabilitation nach § 26 des Bundesversorgungsgesetzes durchzuführen oder um auf Verlangen einer zuständigen Behörde oder eines Gerichts wegen der Beschädigtenversorgung persönlich zu erscheinen oder
  - b) bei der Durchführung einer der in Buchstabe a aufgeführten Maßnahmen erleidet.“

69 Vgl. zur Möglichkeit der Ausdehnung auf besondere Fälle §§ 47a und 47b ZDG.

70 Um die in § 81 Abs. 1 SVG verwendete Formulierung aufzugreifen.

71 V. 20.7.2000 (BGBl. I, S. 1045 m.Änd.).

72 Ein Impfschaden ist nach § 2 Nr. 11 IfSG „die gesundheitliche und wirtschaftliche Folge einer über das übliche Ausmaß einer Impfreaktion hinausgehenden gesundheitlichen Schädigung durch die Schutzimpfung; ein Impfschaden liegt auch vor, wenn mit vermehrungsfähigen Erregern geimpft wurde und eine andere als die geimpfte Person geschädigt wurde“. Ferner gelten als Impfschäden nach § 60 Abs. 5 S. 1 IfSG Unfälle, die unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 Buchst. e) oder f) oder des § 8a BVG herbeigeführt worden sind. Einbezogen sind bestimmte Impfschäden im Ausland nach § 60 Abs. 2 und 3 IfSG.

73 V. 2.8.2000 (BGBl. I, S. 1270 m.Änd.).

74 Genauer: „in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet infolge einer in den Jahren 1978 und 1979 durchgeführten Anti-D-Immunprophylaxe mit den Chargen des

Wahrscheinlichkeit mit dem Hepatitis-C-Virus infiziert wurden,<sup>75</sup> und deren Hinterbliebene „aus humanitären und sozialen Gründen Krankenbehandlung und eine finanzielle Hilfe“. Für die Heil- und Krankenbehandlung gelten §§ 10 bis 24a BVG entsprechend, während die Rentenleistungen gesondert geregelt sind.<sup>76</sup>

(4) Eine Reihe weiterer Gesetze lässt sich dem sozialen Entschädigungsrecht zuordnen, allerdings ohne dass dies immer gesetzlich klargestellt worden wäre. Diese Gesetze beschäftigen sich mit den Folgen von hoheitlichen Maßnahmen, die als in grobem Maße gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößend angesehen werden. Sie beziehen sich jeweils auf bestimmte Handlungen und bestimmte Zeitabschnitte.

So werden in einem weiteren Sinne Kriegsfolgen auch durch das Häftlingshilfegesetz (HHG)<sup>77</sup> ausgeglichen. Anders als beim BVG geht es dabei aber nicht um das Handeln deutscher Behörden, sondern um das der Besatzungsmächte, wenn „deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige ... nach der Besetzung ihres Aufenthaltsortes oder nach dem 8. Mai 1945 in der sowjetischen Besetzungszone oder im sowjetisch besetzten Sektor von Berlin oder in den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes genannten Gebieten aus politischen und nach freiheitlich-demokratischer Auffassung von ihnen nicht zu vertretenden Gründen in Gewahrsam genommen wurden“<sup>78</sup>. Später wurden auch die sog. Maueropfer in den Schutz einbezogen.<sup>79</sup> Die Betroffenen und unter Umständen deren Hinterbliebene haben nach §§ 4 und 5 HHG einen Anspruch auf Versorgungsleistungen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet genommen haben.<sup>80</sup>

Zum Teil dem Entschädigungsrecht zugerechnet wurde das 2007 außer Kraft getretene Gesetz über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen.

---

Bezirksinstituts für Blutspende- und Transfusionswesen des Bezirkes Halle Nrn. 080578, 090578, 100678, 110678, 120778, 130778, 140778, 150878, 160978, 171078, 181078, 191078, 201178, 211178 und 221278“, § 1 Abs. 1 S. 1 AntiDHG).

75 Legal definiert in § 1 Abs. 2 AntiDHG.

76 §§ 2 und 3 AntiDHG. Wohl deshalb wird angenommen, das AntiDHG enthalte ein eigenständiges Leistungsrecht (so Kessler, ZfS 2001, S. 235, 237, Fn. 22), was aber die fehlende Erwähnung in § 68 SGB I nicht erklären kann.

77 I.d.F. der Bek. v. 2.6.1993 (BGBl. I, S. 838 m.Änd.).

78 § 1 Abs. 1 Nr. 1 HHG. Vgl. zu den politischen Zielen des HHG Schröcker, DÖV 1963, S. 455, und zur Auslegung des „Vertretenmüssens“ in der Rechtsprechung a.a.O., S. 457 f.

79 Verordnung über die Gleichstellung von Personen nach § 3 des HHG v. 1.8.1962 i.d.F. durch G v. 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2094).

80 § 1 Abs. 1, letzter HS HHG.

nen (Unterhaltsbeihilfegesetz)<sup>81</sup>, das wie sein Name besagt Versorgungsansprüche für Hinterbliebene von Kriegsgefangenen, die sich nach dem 31. März 1950 in Kriegsgefangenschaft befanden, einräumte. Die Einordnung war deshalb strittig, weil die Leistungen, anders als §§ 4 und 5 HHG etwa, keinen Gesundheitsschaden voraussetzten<sup>82</sup> und damit ein zentrales, in § 5 SGB I genanntes Merkmal nicht erfüllten.

Zwei sogenannte Rehabilitierungsgesetze dienen nach der Wiedervereinigung zur sozialrechtlichen Bewältigung des in der früheren DDR begangenen staatlichen Unrechts: bezogen auf Strafverfolgungsmaßnahmen das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG)<sup>83</sup>, bezogen auf Verwaltungsmaßnahmen das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG)<sup>84</sup>. Hingegen verweist das Berufliche Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG)<sup>85</sup> nicht auf das BVG.<sup>86</sup> §§ 21 und 22 StrRehaG gewähren Betroffenen und deren Hinterbliebenen Versorgungsleistungen, wenn die Betroffenen infolge einer „Freiheitsentziehung eine gesundheitliche Schädigung“ erlitten haben und die Freiheitsentziehung auf einer strafrechtlichen „Entscheidung eines staatlichen deutschen Gerichts in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) aus der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 2. Oktober 1990“ beruhte, die „mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbar ist“.<sup>87</sup> Das gleiche gilt nach §§ 3 und 4 des VwRehaG in den Fällen, in denen eine gesundheitliche Schädigung auf einer hoheitlichen „Maßnahme einer deutschen behördlichen Stelle zur Regelung eines Einzelfalls in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) aus der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 2. Oktober 1990 (Verwaltungsentscheidung)“ beruht, sofern die Verwaltungsentscheidung „mit tragenden Grundsätzen eines Rechtsstaates schlechthin“

---

81 V. 13.6.1950 (BGBl. I, S. 204), aufgehoben durch Art. 10 des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften des Sozialen Entschädigungsrechts v. 13.12.2007 (BGBl. I, S. 2904).

82 Deshalb abl. *Schnapp*, in: *Wertenbruch*, Bochumer Kommentar zum SGB, AT, 1979, § 5 Rn. 26; zust. *Kessler*, ZfS 2001, S.235, 237.

83 I.d.F. der Bek. v. 17.12.1999 (BGBl. I, S. 2664 m.Änd.).

84 I.d.F. der Bek. v. 1.7.1997 (BGBl. I, S. 1620 m.Änd.).

85 I.d.F. der Bek. v. 1.7.1997 (BGBl. I, S. 1625 m.Änd.).

86 Und ist dementsprechend in § 68 SGB I nicht erwähnt. Es gewährt einem in der früheren DDR Festgenommenen einen Ausgleich, wenn dieser „zeitweilig weder seinen bisher ausgeübten, begonnenen, erlernten oder durch den Beginn einer berufsbezogenen Ausbildung nachweisbar angestrebten noch einen sozial gleichwertigen Beruf ausüben konnte“, § 1 BerRehaG. Einbezogen sind nach § 3 BerRehaG auch früher verfolgte Schüler.

87 So § 1 Abs. 1 StrRehaG, der die Fälle der entsprechenden rechtsstaatwidrigen Entscheidungen nicht enumerativ auflistet.

unvereinbar ist und ihre Folgen noch unmittelbar schwer und unzumutbar fortwirken.“<sup>88</sup>

Nur übergangsweise war ebenfalls eine Entschädigung für Opfer des in der DDR systematisch betriebenen Dopings nach dem Gesetz über eine finanzielle Hilfe für Doping-Opfer der DDR (DOHG)<sup>89</sup> vorgesehen worden. Berechtigt waren Sportler und deren Abkömmlinge, wenn durch Doping ein Gesundheitsschaden verursacht worden war.<sup>90</sup> Das Gesetz trat mit Ablauf des Jahres 2007 außer Kraft,<sup>91</sup> es wurde aber 2016 ein Zweites Gesetz über eine finanzielle Hilfe für Dopingopfer der DDR (2. DOHG)<sup>92</sup> erlassen. Ein wesentlicher Unterschied zu den Rehabilitierungsgesetzen besteht darin, dass für die Durchführung der beiden Gesetze jeweils ein Fonds eingerichtet worden ist<sup>93</sup> und damit die für eine Entschädigung vorgesehenen finanziellen Mittel ebenfalls begrenzt blieben.

Nicht in § 68 SGB I erwähnt wird das Gesetz über den Abschluss von Unterstützungen der Bürger der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bei Gesundheitsschäden infolge medizinischer Maßnahmen (UntAbschlG)<sup>94</sup>, obwohl es Entschädigungsleistungen vorsieht.<sup>95</sup> Anspruchsberechtigt sind nach ihm „Deutsche Staatsangehörige, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben und vor dem 3. Oktober 1990 in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet unter den in Absatz 2 genannten Voraussetzungen durch medizinische Betreuungsmaßnahmen einen

---

88 § 1 Abs. 2 S. 1 VwRehaG; zur Definition der rechtsstaatswidrigen Entscheidungen § 1 Abs. 2 und 3 VwRehaG.

89 V. 24.8.2002 (BGBl. I, S. 3410).

90 § 2 Abs. 1 DOHG: „Anspruch auf finanzielle Hilfe nach diesem Gesetz haben Personen, die erhebliche Gesundheitsschäden erlitten haben, weil  
1. ihnen als Hochleistungssportlern oder -nachwuchssportlern der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ohne ihr Wissen oder gegen ihren Willen Dopingsubstanzen verabreicht worden sind,  
2. ihrer Mutter während der Schwangerschaft unter den Bedingungen der Nummer 1 Dopingsubstanzen verabreicht worden sind.“

91 § 9 DOHG.

92 V. 28.6.2016 (BGBl. I, S. 1546).

93 In Höhe von zunächst 2 Mio. Euro, allerdings mit der Möglichkeit der Aufstockung durch von dritter Seite zur Verfügung gestellte Mittel, § 1 DOHG. Der spätere Fonds betrug 10,5 Mio. Euro, § 1 Abs. 1 2. DOHG.

94 V. 6.5.1994 (BGBl. I, S. 990 m.Änd.).

95 So auch *Hase*, in: SRH, 5. Aufl. 2012, § 26 Rn. 28; *Petri-Kramer*, in: *Plagemann* (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht, 3. Aufl. 2009, § 37 Soziales Entschädigungsrecht, Rn. 56.

erheblichen Gesundheitsschaden erlitten haben“<sup>96</sup>. Sie können laufende und einmalige Leistungen erhalten.<sup>97</sup>

Ebenfalls nicht dem Entschädigungsrecht zugerechnet werden die gesetzlichen Regelungen zur Wiedergutmachung des nationalsozialistischen Unrechts nach dem Bundesentschädigungsgesetz (BEG)<sup>98</sup> und nach dem Bundesgesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Kriegsopferversorgung für Berechtigte im Ausland<sup>99</sup>. Grund ist wohl der Umstand, dass der Anspruch von Verfolgten nicht immer einen Gesundheitsschaden voraussetzt,<sup>100</sup> während sich der Anspruch ausdrücklich auf eine Entschädigung richtet.<sup>101</sup> Für alle Leistungen wird nicht auf das BVG verwiesen.<sup>102</sup> Vielmehr enthält das BEG, auch sofern es um Schäden am Leben, an Körper oder Gesundheit geht,<sup>103</sup> eigene Leistungsvorschriften.<sup>104</sup>

(5) Schließlich stellt gegenüber den vorstehend genannten Entschädigungsge setzen das Opferentschädigungsgesetz (OEG)<sup>105</sup> einen Sonderfall dar: Die in ihm vorgesehenen Leistungen beruhen nicht auf einem im Einzelfall konkret feststellbaren, wenn auch in der Regel nur mittelbar relevant gewordenen Handeln der öffentlichen Hand. Nicht umsonst war seine Einführung deshalb umstritten,<sup>106</sup> worauf später noch zurückzukommen ist.<sup>107</sup>

---

96 § 1 Abs. 1 UntAbschlG.

97 §§ 3 ff. UntAbschlG.

98 Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung v. 18.9.1953, zuletzt geändert durch G v. 5.2.2009 (BGBI. I, S. 160).

99 V. 25.6.1958, zuletzt geändert durch G v. 22.12.1981 (BGBI. I, S. 1497).

100 Vgl. § 1 Abs. 1 BEG: „Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung ist, wer aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung durch nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen verfolgt worden ist und hierdurch Schaden an Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen, in seinem beruflichen oder in seinem wirtschaftlichen Fortkommen erlitten hat (Verfolgter).“

101 § 3 BEG.

102 Was eine analoge Anwendung des BVG aber nicht ausschließt, vgl. zur Krankenversorgung der Witwe eines Verfolgten BGH v. 18.9.1997, IX ZR 164/97.

103 § 15 ff. und §§ 28 ff. BEG. Vgl. zum Verhältnis der Renten nach BVG und BEG BGH v. 18.3.1979, IX ZR 120/75.

104 Einen besonderen Entschädigungstatbestand enthält auch das Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto v. 20.6.2002 (BGBI. I, S. 2074), das für Verfolgte i.S.d. BEG gilt; vgl. dazu, aber auch zur Begrenzung des Anwendungsbereichs BSG v. 10.7.2012, B 13 R 17/11 R.

105 I.d.F. der Bek. v. 7.1.1985 (BGBI. I, S. 1 m.Änd.).

106 Vgl. Kötz, ZRP 1972, S. 139, 141 ff.

107 Vgl. unten, III.2.d)bb).

Der Grundtatbestand wird in § 1 Abs. 1 S. 1 OEG folgendermaßen umschrieben: „Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug infolge eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tatsächlichen Angriffs gegen seine oder eine andere Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes.“

### cc) Zwischenfazit: Gemeinsamkeiten

Auch wenn der vorstehende Überblick zeigt, dass die Gründe für das Einstehen des Staates zum Ausgleich von Schäden durchaus unterschiedlich sind, weist das Entschädigungsrecht in seiner Anlage doch einige Gemeinsamkeiten auf. Diese begründen zum Teil seine Eigenständigkeit im Vergleich zu anderen Sozialleistungen, sind aber zum Teil Ergebnisse der positiv-rechtlichen Ausgestaltung, ohne dass daraus schon abgrenzende Kriterien und in diesem Sinne systemische Erkenntnisse gewonnen werden könnten.

(1) Charakteristisch ist in jedem Fall die erste Gemeinsamkeit: Eine Entschädigung setzt immer einen bestimmten Grund für den Schadenseintritt voraus. Es genügt, anders als bei Vorsorge-, Hilfe- und Förderleistungen nicht, dass eine soziale Bedarfslage besteht. Entschädigungssysteme sind insofern nicht situationsbezogen, sondern von einer Vorgeschichte, der der kollektiven Verantwortungsübernahme, abhängig.<sup>108</sup>

Zudem muss der Bedarf, bei der Entschädigung der Schaden, durch ein bestimmtes Ereignis herbeigeführt worden sein. Mit anderen Worten: Das soziale Entschädigungsrecht ist im Hinblick auf die Leistungsbegründung kausal.<sup>109</sup> Damit ist allerdings über den Leistungsumfang noch nichts gesagt.<sup>110</sup> Denn die

108 Zu einer Art Vorgeschichte als „Regelfall“ („eine Art ‚Beitrag‘ des einzelnen“ durch Aufopferung eines Guts) schon *W. Bogs*, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, 1955, S. 29 f.; zur Typisierung auch *Schulin*, in: Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft, 1981, S. 78 und 84 f.

109 Während zusätzlich auch zwischen abstraktem und konkretem Leistungsgrund und Leistungsinhalt unterschieden werden kann, vgl. *Becker*, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht, 1996, S. 87, Fn. 380: a) Leistungsgrund: aa) abstrakt: auf fest umschriebene Tatbestände abstellend; bb) konkret: auf individuelle Voraussetzungen abstellend; b) Leistungsinhalt und -höhe: aa) abstrakt: fest umschrieben, also typisiert; bb) konkret: individuell zu ermitteln.

110 Nicht immer wird ausreichend präzise zwischen dem Leistungsgrund und der Leistungs-ausrichtung bzw. dem Leistungsumfang unterschieden; vgl. zu den Kategorien zusammenfassend *Becker*, a.a.O., S. 87, Fn. 382 mit folgender Begriffsbestimmung: a) Leistungsgrund: aa) final: auf das Vorliegen eines Bedarfs abstellend; bb) kausal: auf den Grund für

Leistungen können unabhängig vom Leistungsgrund auf das Ziel ausgerichtet sein, auf die soziale Bedarfslage möglichst umfassend zu reagieren und den Bedarf vollständig zu decken. Dann sind die Leistungen final angelegt, wie auch immer die Finalität im Einzelnen genauer definiert wird.

Zusammengenommen sind gemeinschaftliche Einstandspflicht und die Kausalität im Hinblick auf den Leistungsgrund für das soziale Entschädigungsrecht prägend. Das Kausalitätserfordernis zieht zugleich die Verbindungslien zum Staatshaftungsrecht. Es prägt auch das privatrechtliche Haftungsrecht, das sich aber durch die Zuordnung der Ausgleichspflicht zu einem privaten Haftungssubjekt vom sozialen Entschädigungsrecht unterscheidet.

(2) Ein zweites, für das derzeit bestehende soziale Entschädigungsrecht geltendes und in § 5 SGB I hervorgehobenes Merkmal ist die Notwendigkeit eines Gesundheitsschadens. Gemeint ist damit, dass eine vom Entschädigungstatbestand erfasste Handlung zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit als Primärschaden führt. Das schließt nicht notwendigerweise den Ersatz weiterer Schäden aus. Auch die Versorgung des BVG umfasst die Deckung der wirtschaftlichen Folgen einer gesundheitlichen Schädigung.<sup>111</sup> Und schon naturgemäß ist ohne Ausrichtung auf diese Folgen die Einbeziehung von Hinterbliebenen in den Schutz des Entschädigungsrechts kaum denkbar: Bei ihnen geht es in erster Linie nach der gesetzlichen Ausgestaltung um einen Ausgleich für entgangene Unterhaltsleistungen und die mit dem Todesfall unmittelbar in Verbindung stehenden Kosten.<sup>112</sup> Nur in einer Situation ist das anders, nämlich dann, wenn Angehörige eines Opfers selbst als mittelbare Schädigung einen eigenen gesundheitlichen Schaden erleiden.<sup>113</sup>

Allerdings zeigt der vorstehende Überblick, dass einige Entschädigungsregelungen auch zum Ausgleich von anderen Primärschäden vorgesehen werden. Das gilt vor allem für den Ausgleich von Schäden und Verlusten durch Vertreibungen, Zerstörungen und einige andere Ereignisse der Kriegs- und Nachkriegszeit sowie die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Lastenausgleichsgesetz<sup>114</sup>. Da auch

---

den Bedarf abstellend; b) Leistungshöhe: aa) final: dem Bedarf entsprechend; bb) kausal: Vorbedingungen entsprechend.

111 § 1 Abs. 1 BVG: Der Berechtigte „erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Schädigung auf Antrag Versorgung“.

112 So sieht das BVG Hinterbliebenenrenten (§§ 38 ff.) und Bestattungsgeld (§ 53) vor.

113 Wie es im Rahmen des OEG anerkannt ist: vgl. zu den sog. Sekundäropfern und den Voraussetzungen ihrer Einbeziehung BSG v. 7.11.1979, 9 RVg 1/78 (E 49, 98), Rn. 16 ff.; v. 12.2.2003, B 9 VG 2/02 R, Rn. 19; v. 14.10.2015, B 9 V 43/15 B. Rn. 10; zu Schockschäden nach dem BVG BSG v. 7.3.1982, 9a/9 RV 41/80, Rn. 41 f.

114 LAG v. 14.8.1952 i.d.F. der Bek. v. 2.6.1993 (BGBl. I, S. 845 m.Änd.).

diese Regelungen auf den Merkmalen der gemeinschaftlichen Einstandspflicht und der Kausalität beruhen, handelt es sich der Sache nach um soziales Entschädigungsrecht,<sup>115</sup> wenn auch spätestens nach dem Inkrafttreten des § 5 SGB I in einem weiteren und derzeit nicht vom SGB erfassten Sinn. Ähnlich liegen die Dinge beim Ausgleich der Folgen bestimmter Verfügungen in der früheren DDR nach dem Vermögensgesetz (VermG)<sup>116</sup>. Das Gesetz ist entsprechend für die Ansprüche von Bürgern und Vereinigungen anzuwenden, die in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 aus rassischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen verfolgt wurden und deshalb ihr Vermögen infolge von Zwangsverkäufen, Enteignungen oder auf andere Weise verloren haben (§ 1 Abs. 6 S. 1 VermG).<sup>117</sup> Sofern die Rückgabe des dadurch betroffenen Vermögens ausgeschlossen ist (§§ 4 Abs. 1 und 2, 6 Abs. 1 S. 1 und § 11 Abs. 5 VermG) oder ein Berechtigter eine Entschädigung gewählt hat (§§ 6 Abs. 7, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 S. 2 VermG), ist auf der Grundlage des Entschädigungsge setzes (EntschG)<sup>118</sup> ein Anspruch vorgesehen. Dieser wird durch eine Zuteilung von übertragbaren Schuldverschreibungen des Entschädigungsfonds (§ 1 Abs. 1 S. 2 EntschG) erfüllt.<sup>119</sup>

---

115 So auch *Wertenbruch*, Sozialverfassung, Sozialverwaltung, 1974, S. 168 ff.; *Zacher*, DÖV 1972, S. 461, 466.

116 Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen i.d.F. der Bek. v. 9.2.2005 (BGBl. I, S. 205).

117 Für die Vermutung eines verfolgungsbedingten Vermögensverlustes wird auf die Voraussetzungen des Art. 3 der Rückerstattungsanordnung der Alliierten Kommandantur Berlin vom 26. Juli 1949 (REAO) verwiesen; dazu und zu der Auslegung durch die Rspr. des BVerwG anhand des Prüfungsmaßstabs des Art. 3 Abs. 1 GG entnommenen Willkürverbots des BVerfG (Kammer) v. 18.8.2010, 1 BvR 3268/07.

118 Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen i.d.F. der Bek. v. 13.7.2004 (BGBl. I, S. 1658).

119 In den nach § 9 EntschG gebildeten Fonds flossen auch Veräußerungsgewinne für nicht beanspruchte Vermögenswerte, wobei die, die den nicht bekannten oder nicht auffindbaren Miteigentümern oder Miterben zustehenden Rechte einbezogen wurden (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 S. 2 EntschG). Diese Regelung hat das BVerfG als eine zulässige Schranken- und Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) angesehen, die auch den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wahrt, so BVerfG v. 21.7.2010, 1 BvL 8/07. Insbesondere wurde die Regelung als verhältnismäßig angesehen, obwohl ein Entschädigungsanspruch in den einbezogenen Fällen ausscheidet; bemerkenswert ist der Hinweis auf die Verknüpfung mit den Entschädigungsansprüchen anderer durch die auszugleichenden Vermögensverfügungen Betroffener: „Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass der an den Entschädigungsfonds abgeführte Wert nicht allgemeinen fiskalischen Zwecken dient, sondern anderen Personen zugute kommt, die mit dem ursprünglichen Rechtsinhaber als Opfer wiedergutzumachender Vermögensschädigungen im weitesten Sinne in einer Art Schicksalsgemeinschaft verbunden sind“ (Rn. 96).

(3) Leistungen der sozialen Entschädigung werden aus Steuermitteln bezahlt und durch staatliche Behörden verwaltet. Schon in der sog. Rothenfelser Denkschrift, die sich systematisch mit der Reform der sozialen Leistungssysteme nach dem Zweiten Weltkrieg beschäftigte und dabei, auf dem Fundament der christlichen Soziallehre aufbauend, das Subsidiaritätsprinzip besonders betonte,<sup>120</sup> war die Versorgung der Kriegsopfer als Aufgabe des Staats angesehen worden.<sup>121</sup>

Bis heute entspricht diese Form der Finanzierung und der Organisation der positiv-rechtlichen Ausgestaltung.<sup>122</sup> Sie beruht auf einem tiefer gehenden Grund. Er wird verschleiert, wenn zwischen dem Verantwortungs- und dem Leistungsträger nicht nur formal und bezogen auf die Verwaltungsorganisation, sondern im Zusammenhang mit dem Leistungsgrund unterschieden wird,<sup>123</sup> und zumindest erklärendesbedürftig ist es, den die Entschädigungsleistungen gewährenden Staat als „Agenten“ der Allgemeinheit zu bezeichnen.<sup>124</sup> Auch die rechtspolitische Forderung, aus „Gründen der rechtssystematischen Klarheit ... die Leistungsträgerschaft sachlich möglichst eng an die Verantwortungsträgerschaft anzubinden“,<sup>125</sup> ist zu schwach. Sie deutet eine Beliebigkeit der organisatorischen Ausgestaltung an, die den anspruchsgrundenden Zusammenhängen nicht entspricht. Vielmehr hat derjenige Rechtsträger, der die Verantwortung mit der Konsequenz der sozialen Entschädigung im Schadensfall übernimmt bzw. übernehmen muss, auch für den Schadensausgleich einzustehen. Er repräsentiert die letztendlich als verantwortlich anzusehende Allgemeinheit. Diese Zuständigkeit kann je nach Abgrenzung der Allgemeinheit variieren und verschiedene politische Gemeinschaften betreffen, sie ist aber ihrerseits notwendig und in diesem Sinne der sozialen Entschädigung vorgegeben. Denkbar ist nur, auf gemischte Verantwortungen mit anderen Leistungssystemen als Entschädigungssystemen zu reagieren, was bei einer Reform und insbesondere bei Überlegungen, neue Entschädigungstatbestände einzuführen, eine Rolle spielen kann.<sup>126</sup>

120 *Achinger/Höffner/Muthesius/Neundörfer*, Neuordnung der sozialen Leistungen, 1955, S.22 ff.; vgl. dazu unten, IV.1.a).

121 A.a.O., S. 119.

122 Vgl. etwa *Seewald*, in: Kasseler Kommentar, § 5 SGB I, Rn. 70 (Stand 2013).

123 Zum folgenden *Schulin*, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981, S. 139 ff.

124 Vgl. *Gitter/Schnapp*, JZ 1972, S. 475.

125 So *Schulin*, (Fn.123), S. 143.

126 Dazu unten, III.3.c).

## dd) Sonstiges materielles Entschädigungsrecht

### (1) Unfallversicherung

In einem zentralen Punkt mit den Entschädigungssystemen vergleichbar ist die gesetzliche Unfallversicherung (GUV): nämlich dem der Kausalität hinsichtlich der Leistungsbegründung. Als erster Zweig der Sozialversicherung geplant, wurde die GUV nach der Krankenversicherung 1885 eingeführt.<sup>127</sup> Mit ihrer Planung waren wichtige Weichenstellungen für die *Bismarcksche Sozialversicherung* verbunden: Zum einen enthielt sie eine Absage an die Überlegung, die Unfallversicherung von privaten Versicherungsunternehmen durchführen zu lassen.<sup>128</sup> Zum anderen war damit, ebenfalls nicht ohne Zögern,<sup>129</sup> die Entscheidung gegen eine unmittelbare staatliche Verwaltung und für eine an die historischen Vorbilder der genossenschaftlichen Selbsthilfe anknüpfenden<sup>130</sup> Selbstverwaltung gefallen. Man versprach sich dadurch eine für die „Verminderung der Betriebsunfälle“ günstige Organisation,<sup>131</sup> die zugleich politisch stabilisierend wirken sollte.<sup>132</sup>

Zweck der Unfallversicherung war und ist bis heute vor allem, die Haftung der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern durch ein insolvenzfestes und nach bürokratischen Regeln funktionierendes Leistungssystem abzulösen. Das schützt vor Leistungsausfällen im Schadensfall und bewahrt auch bei Verfolgung der Leistungsansprüche den Betriebsfrieden.<sup>133</sup> Im Kern, nämlich für die Beschäftigten als heute immer noch größte Gruppe der Versicherten, lässt sich die GUV

---

127 Mit dem Unfallversicherungsgesetz vom 6.7.1884 (RGBl. I 1884, S. 69).

128 Weil es wenig angemessen erschien, aber vor allem auch, weil die soziale Sicherung nicht Gegenstand privaten Gewinnstrebens sein sollte, vgl. *Vogel*, Bismarcks Arbeiterversicherung, 1951, S. 152 ff.

129 Vgl. zur noch abweichenden Haltung *Bismarcks* zum ersten Entwurf *Wicke*, Soziale Sicherung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 2000, S. 105.

130 Vgl. *Bieback*, Die öffentliche Körperschaft, 1976, S. 338. Genossenschaften hatten sich, zusammen zunächst mit Haftpflichtvereinen und Haftpflichtkassen, als Folge des Haftpflichtgesetzes v. 7.6.1871 (RGBl. S. 207) gebildet, vgl. *Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl. 1978, S. 47.

131 Vgl. Begründung zum ersten Entwurf eines Gesetzes betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter, *Wickenhagen*, Geschichte der gewerblichen Unfallversicherung, Anlagenband, 1980, S. 23; damit sollte insbesondere die Unfallverhütung eigenverantwortlich und frei von bürokratischem Einfluss wahrgenommen werden können, a.a.O., S. 47.

132 *Bismarck* begründete das Prinzip korporativer Verwaltung später auch mit dem Ziel, „eine Grundlage für eine künftige Volksvertretung“ zu gewinnen, vgl. *Pflanze*, Bismarck, Der Reichskanzler, 1998, S. 409.

133 Zu den Grundstrukturen *Gitter*, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, 1969, S. 51 ff.

als öffentlich-rechtliche Haftpflichtversicherung der Arbeitgeber bezeichnen.<sup>134</sup> Dieser Konzeption ist geschuldet, dass für den Versicherungsschutz die Zurechnung der Schadensverursachung zur Gefahrenquelle Beschäftigung und damit zur versicherten Tätigkeit von zentraler Bedeutung ist. Anders als die anderen Sozialversicherungszweige ist die GUV wie das Entschädigungsrecht kausal angelegt, soweit es um den Leistungsgrund geht. Geleistet wird also nur, wenn ein ausreichender rechtlicher Zusammenhang zwischen Schaden und versicherter Tätigkeit besteht. In der Ausgestaltung der Unfallversicherung setzt sich die Ablösung der Arbeitgeberhaftung fort: Die Zuständigkeit der einzelnen Unfallversicherungsträger richtet sich nach dem Unternehmen, Beiträge zahlen nur die Arbeitgeber.<sup>135</sup> Die Anlage der GUV führt zu einigen rechtlichen Fragen, die sich parallel auch im Entschädigungsrechts stellen, nämlich die, wie die rechtliche Zurechnung zwischen Schaden und geschützter Tätigkeit dogmatisch zu bewältigen ist, in welchem Umfang Leistungen zurechenbar sind und inwieweit durch das öffentlich-rechtliche Leistungssystem privatrechtliche Ansprüche ausgeschlossen sein sollen. In der deutschen GUV werden durch einen weitgehenden Ausschluss Arbeitgeber und Arbeitskollegen weitgehend privilegiert,<sup>136</sup> ein Modell, das sich in den kontinentaleuropäischen gesetzlichen Unfallversicherungssystemen durchgesetzt hat.<sup>137</sup>

Die GUV unterscheidet sich vom sozialen Entschädigungsrecht zumindest in ihrer gegenwärtigen Anlage durch die Beitragsfinanzierung einerseits und durch die Trägerschaft in Form von Selbstverwaltungskörperschaften andererseits. Das erlaubt eine Verbindung von Kompensation, Rehabilitation und Prävention. Aufgrund ihrer Eigenheiten, zu denen auch eine branchenbezogene Gliederung zählt, hat sich die GUV als effizientes Organisationsmodell erwiesen.<sup>138</sup> Das gilt für

---

134 Soweit Selbstständige oder Unternehmer versichert sind (vgl. §§ 3 und 6 SGB VII), handelt es sich bei der Unfallversicherung allerdings um eine Eigenversicherung, also eine Vorsorge zur Abdeckung der eigenen Schäden.

135 Vgl. dazu nur Becker, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, BesVerwR, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 78 Rn. 23 und 18 ff.

136 §§ 104 ff. SGB VII.

137 Während im angloamerikanischen Rechtskreis öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Ansprüche nebeneinander bestehen, dazu und zu einigen Einschränkungen nur Goller, Arbeits- und Berufskrankheitsrisiko bei grenzüberschreitenden Beschäftigungsverhältnissen, 2007, S. 277 f.

138 So schon frühe Beobachter, Schulz, Die deutsche Sozialversicherung, 3. Aufl. 1929, S. 238: „Die fachliche Gliederung führt zu einer Verteilung der Lasten nach den besonderen Betriebsgefahren und hat sich auf dem ... Gebiet der Unfallverhütung besonders bewährt.“ Zur weiteren Entwicklung: Buss/Borkowsky, in: 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung, 1985, S. 151 f. Vgl. zu anderen Vorteilen wie der Einrichtung bestimmter Heilverfahren und spezialisierter Einrichtungen Lauterbach, in: FS für Jantz, 1968, S. 110. Zur Vorbild-

die Absicherung von Erwerbstägigen ebenso wie für diejenige der Personen, die Sozialleistungen beziehen oder in bestimmten Einrichtungen tätig sind.<sup>139</sup>

Sehr viel näher am Entschädigungsrecht liegt die sog. unechte Unfallversicherung,<sup>140</sup> die auch schon als „Entschädigungsversicherung“ bezeichnet worden ist.<sup>141</sup> Gemeint ist der Schutz von Personen innerhalb der GUV, jedoch ohne dass ein auf Dauer angelegtes Vorsorgeverhältnis die Grundlage bilden würde. Im eigentlichen Sinn betrifft sie eine Absicherung bei Tätigkeiten, die nicht erwerbsbezogen sind oder mit einer Erwerbstätigkeit im Zusammenhang stehen, sondern im Allgemeininteresse stehen.<sup>142</sup> Versicherungsträger sind hier immerhin mittlerweile rechtlich eigenständige Einrichtungen der öffentlichen Hand, nämlich Unfallkassen und Gemeindeunfallversicherungsverbände,<sup>143</sup> die früheren Ausführungsbehörden wurden mit der Einführung des SGB VII abgelöst.<sup>144</sup>

Die unechte Unfallversicherung ist keineswegs nur ein Kind der sozialstaatlichen Expansion in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Einbeziehung der Nothelfer erfolgte bereits 1928.<sup>145</sup> Aber erst mit dem Ausbau der Sozialversicherungen in den 1970er Jahren kamen neue große Gruppen von Versicherten in die

---

funktion im internationalen Vergleich *Fuchs*, in: *Gitter/Schulin/Zacher*, FS für Krasney, 1997, S. 131 ff.

139 D.h. die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 und Abs. 2 SGB VII Versicherten.

140 Dazu näher *Schlegel*, in: HS-UV, Bd. 2, 1996, § 17.

141 Wie das für das nachfolgend beschriebene Unfallversicherungsrecht angenommen werden kann, dazu mit der Bezeichnung *Bley*, ZSR 1974, S. 193, 199.

142 Auch bezeichnet als „Sonderfälle der Aufopferung und Versorgung“, so *Gitter*, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, 1973, S. 71. Allerdings wird das zum Teil weiter verstanden, vgl. *Rüfner*, Gutachten E zum 49. DJT 1972, S. E 12, der etwa auch die sekundäre Vorsorge bei Ansprüchen auf soziale Entgeltersatzleistungen einbezieht (zum früheren §539 RVO). Das ist heute noch im Hinblick auf die nachfolgend angesprochene Finanzierung richtig, jedoch weisen die Tatbestände systematisch betrachtet selbst beim Schutz während der von Sozialhilfeträgern angeordneten Maßnahmen keine spezifische Näher zu den Tatbeständen auf, die nach der positivrechtlichen Ausgestaltung dem sozialen Entschädigungsrecht zuzurechnen sind. Das zeigt, dass die Abgrenzung von echter und unechter Unfallversicherung nicht eindeutig ist, vgl. auch *Ricke*, in: Kasseler Kommentar, vor § 1 SGB II, Rn. 3b (Stand 2014), wonach die Zurechnung „fließend, aber rechtlich bedeutslos“ sei.

143 Vgl. §§ 16 und 117 SGB VII für die Landesträger, die hier im Hinblick auf ihre Zuständigkeit (§ 128 SGB VII) in erster Linie interessieren.

144 Vgl. die Übergangsbestimmung in § 218 SGB VII.

145 Durch das 3. G über Änderungen in der UV v. 20.12.1928 (RGBI. I, S. 405): Einbeziehung von Personen, die bei der Lebensrettung einen Unfall erlitten hatten, erweitert durch das 5. G über Änderungen in der UV v. 17.2.1939 (RGBI. I, S. 267) auf die Erfüllung der strafrechtlich bewehrten Hilfeleistungspflicht, *Peters*, Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl. 1978, S. 89, 116.

Unfallversicherung, nämlich im Wege der 1971 eingeführten<sup>146</sup> sog. „Schülerunfallversicherung“ Schüler, Studierende und Kindern in Betreuungseinrichtungen.<sup>147</sup> Damals handelte der Gesetzgeber nicht, weil er sich dazu verfassungsrechtlich verpflichtet gesehen hätte.<sup>148</sup> Noch 1967 hatte der BGH entschieden, dass einem Schulkind nach einem Turnunfall in der Schule kein richterrechtlich zu entwickelnder Aufopferungsanspruch zukam, weil mit dem Schulbesuch keine besondere, über das allgemeine Lebensrisiko hinausgehende Gefährdung verbunden sei.<sup>149</sup> Allerdings hatten die Richter darauf hingewiesen, eine besondere „Fürsorge“ für Schulkinder stünde dem „sozialen Rechtsstaat gut an“.<sup>150</sup> Dieser Hinweis fiel auf fruchtbaren Boden, und er lässt im Übrigen auch wenig Zweifel daran, dass es sich bei der Schülerunfallversicherung um eine Absicherung im öffentlichen Interesse handelt.<sup>151</sup>

Warum aber hat sich der Gesetzgeber für die Einbeziehung auch der Tatbestände, die – zumindest vom Grundgedanken her<sup>152</sup> – eine im Allgemeininteresse liegende Tätigkeit schützen, in die GUV entschieden? Ursprünglich dürfte die

146 Gesetz über Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten v. 18.3.1971 (BGBl. I, S. 237).

147 § 2 Abs. 1 Nr. 8 SGB VII.

148 Zum Spielraum des Gesetzgebers im Zusammenhang mit dem UV-Schutz auch BVerfG [Kammer] v. 13.3.2001, 1 BvR 1265/96.

149 BGH v. 16.1.1967, III ZR 100/65 (BGHZ 46, 327 = [www.juris.de](http://www.juris.de)), Rn. 12: „Im Rahmen des Schulzwangs, dem die freiwillige Einordnung in eine Unterrichtsanstalt gleichzustellen ist, und der ordnungsgemäß ausgeübten Schulzucht wird für das Schulkind, das durch eine schulische Maßnahme einen Körperschaden davonträgt, weitgehend nur das allgemeine Lebensrisiko, in das der Mensch hineingeboren wird und dem es als heranwachsender, allmählich reifender junger Mensch und als Mitglied einer größeren Gemeinschaft wesensmäßig unterliegt, in einer besonderen Weise gestaltet; die Gefährdung, die von der Umwelt ausgeht und in die das Kind naturgegeben hineingestellt wird, wird durch die Schule in weitem Umfang nur in anderer Art und Weise konkretisiert, nicht aber wird insoweit ein Gefahrenbereich für das Schulkind erst neu geschaffen. Die Erziehung eines Kindes ist immer, auch wenn es keine Schule gäbe, nötig. Das Kind muß lebenstüchtig werden, es muß insbesondere auch körperlich ertüchtigt und in seine Umwelt eingefügt werden.“.

150 BGH, a.a.O., Rn. 14: „Freilich steht es einem sozialen Rechtsstaat an, einem Schulkind, das ihm mit der Einschulung anvertraut wird, in geeigneter Weise Fürsorge zuteil werden zu lassen und Vorsorge dafür zu treffen, daß einem Kind, das bei schweren Körperschäden, die es durch einen Unfall als Folge einer schulischen Maßnahme wie hier beim Turnunterricht erleidet, eine angemessene öffentlich-rechtliche Entschädigung gewährt wird, auf die der Verletzte selbst einen Anspruch hat. Eine solche Regelung zu treffen, ist aber eine Aufgabe des Gesetzgebers, der der Richter hier nicht vorgreifen kann.“.

151 Anders aber Krasney, in: FS für Zacher, 1998, S. 407, 414 ff., wobei diese Diskussion vor allem verdeutlicht, wie mehrdeutig einzelne Versicherungstatbestände der unechten Unfallversicherung sind.

152 Krit. zum Schutz Studierender Hase, in: SRH, 5. Aufl. 2012, § 26 Rn. 7.

Nutzung eines funktionierenden Sozialleistungssystems im Vordergrund gestanden haben.<sup>153</sup> Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gewann ein anderer und insbesondere bei der Einführung der Schülerunfallversicherung diskutierter Grund an Gewicht, nämlich die Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten: Weil die Verfassung dem Bund keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das Entschädigungsrecht zuwies,<sup>154</sup> habe, so eine Erklärung, der Bundesgesetzgeber die für berechtigt gehaltenen Schutzanliegen im Rahmen der Unfallversicherung verwirklicht.<sup>155</sup> Dieses Vorgehen wurde zum Teil kritisch als missbräuchlicher Etikettenschwindel angesehen.<sup>156</sup> Jedoch ist der Einwand der Verfassungswidrigkeit nicht intensiv diskutiert worden und bald verstummt.<sup>157</sup> Ein wesentlicher Grund dafür mag sein, dass das BVerfG die Kompetenzgrundlage für die Sozialversicherung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG immer weit ausgelegt hat. Die Rechtsprechung entnimmt ihr zwar einige zumindest typische Elemente der Ausgestaltung, hält aber, was die Ausdehnung und den Umfang des Versicherungsschutzes angeht, nicht an einem traditionellen Bild der beschäftigungsbezogenen Sicherung fest.<sup>158</sup> Diese Offenheit erlaubt dem Gesetzgeber, zwischen verschiedenen Typen von Sozialleistungssystemen zu wählen, zumindest dann, wenn nicht ausnahmsweise eindeutige Gründe dagegen sprechen und die wesentlichen Merkmale des Systemtyps beachtet werden. Insoweit konnte er sich in der Vergangenheit darauf berufen, die Einordnung neuer Tatbestände des Schutzes in ein existierendes und funktionierendes Leistungssystem sei zweckmäßig.<sup>159</sup>

- 
- 153 Diskutiert worden waren weitere Anwendungsfälle: neben der Einbeziehung von Verbrechensopfer auch ein Schutz für alle Opfer des Straßenverkehrs durch die GUV, vgl. *Zacher, DÖV* 1972, S. 461, 464.
- 154 Das gilt für das Grundgesetz wie früher auch für die Weimarer Reichsverfassung, vgl. dazu oben, Fn. 7, und zum geltenden Recht unten, IV2.b).
- 155 *Rüfner, Gutachten E* zum 49. DJT 1972, S. E 10 ff.
- 156 So *Weber*, in: FG für Möller, 1972, S. 499, 509, wonach es unzulässig sei, „beliebige Regelungen als Sozialversicherung zu etikettieren“ und es sich bei der Einbeziehung der Schüler in die UV um eine „durchsichtige und manipulierte Äußerlichkeit“ (a.a.O., S. 507) handele.
- 157 Ihm wurde zudem entgegengehalten, die Unfallversicherung habe sich schon in den 1920er Jahren von ihrem Bild der Anfangszeiten gelöst, sodass auch der Schutz der Schüler in diese „moderne Sozialversicherung“ passte, so *Rohwer-Kahlmann, ZSR* 1974, S. 139, 152.
- 158 Vgl. insbesondere zur Künstlersozialversicherung BVerfG v. 8.4.1987, 2 BvR 909/82 (E 75, 108), und zur Pflegeversicherung BVerfG v. 3.4.2001, 1 BvR 2014/95 (E 103, 197); zusammenfassend *Becker, ZVersWiss* 99 (2010), S. 585, 597 ff.
- 159 Vgl. aber im Zusammenhang mit der Schülerunfallversicherung den Hinweis auf „mangelnde rechtsdogmatische Fundierung des sozialen Entschädigungsrechts einerseits und pragmatische Verwässerung bereits vorhandener rechtsdogmatischer Grundlagen der Unfallversicherung andererseits“ von *Watermann*, in: FS für Lauterbach, Bd. II, 1981, S. 43. Für „nicht unbedenklich“ gehalten wird der Ausbau der unechten UV von *Schnapp*, in: *Bochumer Kommentar zum SGB, AT*, 1979, § 5 Rn. 13.

Was die Organisation angeht, entspricht die unechte Unfallversicherung mit ihrer oben erwähnten Verwaltung durch eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts<sup>160</sup> weitgehend dem sozialversicherungsrechtlichen Muster. Eine Besonderheit besteht allerdings im Hinblick auf die Finanzierung. Für eine Reihe von Tatbeständen werden nämlich keine Beiträge erhoben; stattdessen wird der Aufwand für die dadurch erfassten Versicherten durch eine Umlage auf die Träger verteilt.<sup>161</sup> Das ist eine Folge dessen, dass bei den entsprechenden Versicherungstatbeständen ein Unternehmensbezug fehlt. Diese Begründung führt zugleich innerhalb der unechten Unfallversicherung zu einer Differenzierung, was am Beispiel der Schülerunfallversicherung verdeutlicht werden kann. Schüler an Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind über diese Träger versichert,<sup>162</sup> für sie werden Beiträge entrichtet; Schüler an privaten Schulen sind bei den Landesunfallversicherungsträgern versichert,<sup>163</sup> die Kosten dafür werden über die erwähnte Umlage gedeckt. Der unternehmensbezogenen Zuständigkeitsbestimmung mit ihren Folgen für die Finanzierung kommt als Regel ein Vorrang zu, sie wird nur durch die gesetzlich im Einzelnen vorgesehenen personenbezogenen Zuständigkeiten durchbrochen. So bezieht sich die beitragsfreie Versicherung der „Personen, die in Einrichtungen zur Hilfe bei Unglücksfällen tätig sind“,<sup>164</sup> nicht auch auf die Einrichtung, die eine entsprechende Hilfe organisiert.<sup>165</sup> Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die Beitragsfreiheit gleichzeitig auf hauptamtlich Hilfeleistende bezieht.<sup>166</sup>

---

160 Auf die die §§ 29 ff. SGB IV anwendbar sind, wenn auch mit einigen Sondervorschriften, die aber ähnlich auch für andere Sozialversicherungsträger vorgesehen sind und den jeweiligen Besonderheiten der Träger entsprechen.

161 § 185 Abs. 2 SGB VII; im Übrigen gelten die Beitragsvorschriften nach der Maßgabe des § 185 SGB VII entsprechend, wobei § 185 Abs. 4 SGB VII einen eigenen Beitragsmaßstab vorsieht.

162 Bei dem Träger der Sachkosten, § 136 Abs. 3 Nr. 3 SGB VII.

163 § 128 Abs. 1 Nr. 3 SGB VII, auch wenn andere Träger wie im Beispiel die VerwaltungsBG fachlich für die Schulen insgesamt zuständig sind, vgl. *Ricke*, in: Kasseler Kommentar, § 128 SGB VII, Rn. 2b (Stand 2015).

164 § 128 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 185 Abs. 2 S. 1 SGB VII; vgl. für das DRK § 125 Abs. 1 Nr. 5 SGB VII.

165 BSG v. 28.11.2006, B 2 U 33/05 R (zugleich zum Unternehmensbegriff).

166 Während für den Versicherungsschutz nicht § 2 Abs. 1 Nr. 12 SGB VII, der eine unentgeltliche Tätigkeit bei Unternehmen zur Hilfe in Unglücksfällen fordert, sondern § 2 Abs. 1 Nr. 1 (Beschäftigtenversicherung) anwendbar ist. Zu der Differenzierung hinsichtlich der Beitragspflicht innerhalb einer Wohlfahrtsorganisation (zwischen etwa den im Katastrophen- und Tätern einerseits und den in einer Sozialstation Tätern andererseits) BSG, a.a.O., Rn. 23 mit ausdrücklichem Hinweis auf das Erfordernis einer (bundesweit) einheitlichen Auslegung der §§ 125 Abs. 1 Nr. 5 und 128 Abs. 1 Nr. 6 SGB VII.

Der kurze Überblick zeigt, dass der unfallversicherungsrechtliche Schutz für im Allgemeininteresse stehende Tätigkeiten sich von den traditionellen Anknüpfungspunkten der GUV, dem Unternehmensbezug und einer spezifischen betrieblichen Gefährdungssphäre, entfernt hat. Das führt zu dem verbreiteten Einwand, dieser Schutz stelle einen „Fremdkörper“ dar.<sup>167</sup> Aus der Sicht der GUV ergäbe sich daraus aber erst dann ein Problem, wenn er tatsächlich aufgrund seiner Besonderheiten systemisch mit dieser unvereinbar wäre.<sup>168</sup> Tatsächlich existieren einige dogmatische Besonderheiten in der Schülerunfallversicherung.<sup>169</sup> Mit tragenden Grundsätzen der GUV, etwa der verwendeten Kausalitätslehre oder der abstrakten Schadensberechnung, brechen sie jedoch nicht. Von der Anlage her störend ist vielmehr die schon in sich wenig konsistente Ausgestaltung der unechten Unfallversicherung, die zumindest nicht in jeder Hinsicht möglichst weitgehend der GUV angenähert worden ist. Das aber ist eine Folge politischer Entscheidungen, nicht von sog. Sachgesetzlichkeiten. Eine andere Frage ist, ob die unechte Unfallversicherung nicht systematisch ohnehin dem sozialen Entschädigungsrecht zuzuordnen ist. Darauf wird nach der Bestandsaufnahme und im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Zuordnung zurückzukommen sein.<sup>170</sup>

## (2) Personenschädengesetz

Als Teil des Entschädigungsrechts angesehen<sup>171</sup> wird auch § 18 des Personenschädengesetzes (PersSchG) aus dem Jahr 1922<sup>172</sup>. Die Vorschrift betrifft „Ansprüche für Schäden an Leib und Leben, die im Zusammenhang mit inneren Unruhen durch offene Gewalt oder durch ihre Abwehr unmittelbar verursacht

---

167 *Wannagat*, NJW 1960, S. 1597, 1601, weil es sich um Aufopferungsansprüche handle.

168 So der Einwand verschiedener „Sachgegebenheiten“ von *Gitter*, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, 1969, S. 71.

169 Das bezieht sich auf den sachlichen Zusammenhang zwischen versicherter Tätigkeit und der zum Unfall führenden Tätigkeit, die in der Schülerunfallversicherung sowohl durch Eigenheiten der Versicherten (alters- und gruppentypisches Verhalten, etwa bei Ausflügen, oder Unachtsamkeiten, etwa auf dem Weg) als auch einen besonderen Bezug zur Organisationsverantwortung (und der Bedeutung der Verletzung von Aufsichtspflichten) zum Ausdruck kommt, zusammenfassend zur Rspr. *Becker*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, BesVerwR, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 78 Rn. 83.

170 Unten, III.3.b)bb).

171 So *Schnapp*, in: Bochumer Kommentar zum SGB, AT, 1979, § 5 Rn. 25; zust. *Kessler*, ZfS 2001, S.235, 237.

172 Gesetz über den Ersatz der durch den Krieg verursachten Personenschäden (Kriegspersonenschädengesetz) v. 15.7.1922 (RGBl. I, S. 624) i.d.F. der Bek. v. 22.12.1927 (RGBl. I, S. 515).

werden“.<sup>173</sup> Es handelt sich dabei um einen später in einem eigenständigen Gesetz geregelten Teil der sog. Tumultschäden.<sup>174</sup> Gemeint waren damit die durch innere Unruhen<sup>175</sup> und, soweit nicht vom Reichsversorgungsgesetz erfasst, durch Kriegsereignisse ausgelösten Schäden, deren Ersatz erstmalig für das Gebiet des Reiches 1920 durch das Tumultschadengesetz (TSchG)<sup>176</sup> geregelt wurde.<sup>177</sup> Nach Erlass des PersSchG blieb es für Schäden, die das „bewegliche und unbewegliche Eigentum“ betrafen, anwendbar.

Die Regelung der Tumultschäden ist aus zwei Gründen von Interesse. Zum einen kommt in den noch vorhandenen Überresten eine Unterscheidung zwischen der Verletzung des Eigentums auf der einen und der von Leib und Leben auf der anderen Seite zum Ausdruck, was der vorstehend angesprochenen, seit dem Erlass des SGB I gesetzlich geregelten Differenzierung zwischen sozialem Entschädigungsrecht in einem engeren und einem weiteren Sinn entspricht.<sup>178</sup> Diese Unterscheidung ist allerdings erst nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt worden, während es im 19. Jahrhundert üblich war, den Ersatz von Personen- und Eigentumsschäden in einem Gesetz zu regeln.<sup>179</sup> Die gesetzliche Aufspaltung hatte einen Grund: Manifestierten sich die Tumultschäden in der Form von Eigentumsverletzungen<sup>180</sup>, dann bestand ein Anspruch nur, wenn die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen gefährdet war.<sup>181</sup> Zum anderen konnte § 18 PersSchG auch in der Bundesrepublik zur Anwendung gelangen, soweit er als Landesrecht

173 § 18 Abs. 1 S. 1. 1. HS Personenschädengesetz.

174 Zu der Entstehungsgeschichte *Schaefer*, Tumultschäden, 1932, S. 12 ff.

175 Worunter sich „von innen heraus“ entwickelnde „Bewegungen“ zu verstehen sein sollten, die „über eine engere räumliche Abgrenzung oder einen begrenzten Personenkreis hinaus die Ruhe weiterer Bevölkerungsschichten stören, ohne Unterschied der Beweggründe“, so *Waschow*, JW 1925, S. 1263, 1264. Zur ähnlichen Rspr. im Versicherungsrecht *Hübner*, ZVersWiss. 70 (1981), S. 1, 30.

176 § 1 des Reichsgesetzes über die durch innere Unruhen verursachten Schäden v. 12.5.1920 (RGBl. I, S. 941 m.Änd.).

177 Die Geschichte dieses Ersatzes reicht allerdings weiter zurück; vgl. zum Preußischen Tumultschädengesetz v. 11.3.1850 die Entscheidung des RG v. 5.3.1923, VI 530/22 (zur Beschränkung auf das Gebiet der Tatgemeinden).

178 Oben, cc)(2).

179 So jedenfalls im bayerischen Gesetz, die Verpflichtung zum Ersatze des bei Aufläufen verursachten Schadens betreffend v. 12.3.1850 (GVBl. 1849/50, S. 73); wiedergegeben nach *Herrenreiter*, Tumultschäden in Bayern, 1930, S. 11, und im preußischen Tumultgesetz v. 11.3.1850, dazu *Bertram*, Das preussische Tumultgesetz vom 11. März 1850, 1918, S. 24.

180 Anders ist dies bei Personenschäden, vgl. *Liebrecht*, Tumultschadenrecht, 2. Aufl. 1933, S. 165.

181 § 2 Abs. 1 S. 1 TSchG: „Ein Anspruch auf Entschädigung ist nur gegeben, wenn und so weit ohne solche das wirtschaftliche Bestehen des Betroffenen gefährdet würde.“

fortgalt.<sup>182</sup> Tatsächlich hatten sich die bundesdeutschen Gerichte mit der Vorschrift und der Auslegung des für ihre Anwendung zentralen Begriffs der „inneren Unruhen“<sup>183</sup> nur in wenigen Entscheidungen zu beschäftigen,<sup>184</sup> und das ausschließlich in Berlin.<sup>185</sup> In der zeitlich letzten Entscheidung hat das OVG Berlin mit Hinweis auf die Spruchpraxis des Reichsversorgungsgerichts unter inneren Unruhen nur die sich von sich aus entwickelnden Ereignisse verstanden, die geeignet sind, „die Allgemeinheit oder erhebliche Teile von ihr mit dem Gefühl der Sorge um die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu erfüllen.“<sup>186</sup> Es hat damit zugleich wegen der anders gelagerten Zwecksetzung eine Parallele zum Versicherungsrecht abgelehnt,<sup>187</sup> obwohl ganz offensichtlich zwischen Tumultschadens- und Versicherungsrecht ein Abstimmungsbedarf besteht.<sup>188</sup>

Praktisch ist das Tumultschadensrecht als Entschädigungsrecht damit heute ohne Bedeutung.<sup>189</sup> Im Zuge der zwischenzeitlich geplanten Reform des Staats-

182 Näher dazu *Horster*, Der Ersatz von Tumultschäden durch Staat und Versicherung, 1988, S. 15 ff., und *Kimmel*, Staatshaftung für Tumultschäden, 2003, S. 112 ff. Allerdings sind viele Länder dazu übergegangen, die Vorschriften – wegen weitgehender praktischer Irrelevanz, aber auch wegen Fehlens einer bundeseinheitlichen Haftung – aufzuheben, vgl. etwa für Hessen LT-Drucks. 16/7490 v. 26.6.2007, S. 16.

183 Abs. 1 S. 1 lautet: „Die Ansprüche für Schäden an Leib und Leben, die im Zusammenhang mit inneren Unruhen durch offene Gewalt oder durch ihre Abwehr unmittelbar verursacht werden, bestimmen sich für die Zeit vom 1. April 1920 ab nach den Vorschriften dieses Gesetzes mit der Maßgabe, daß sie sich gegen das Land richten, in dem der Schaden entstanden ist; durch Landesgesetz kann bestimmt werden, daß an Stelle des Landes ganz oder zum Teil die Gemeinden oder Gemeindeverbände ersetzt pflichtig sind, in deren Bezirk der Schaden entstanden ist.“

184 Das BVerwG v. 28.6.1982, 3 B 82/79, hat entschieden, dass § 4 des mittlerweile aufgehobenen (G v. 21.6.2006, BGBl. I, S. 1323) Gesetzes zur Abgeltung von Reparations-, Restitutions-, Zerstörungs- und Rückerstattungsschäden (Reparationsschädengesetz) nur die „planmäßige und zielgerichtete Zerstörung“ des deutschen Wirtschaftspotentials erfasste.

185 Zu der Entscheidung des VG Berlin v. 10.11.1982, 1 A 56/82, *Horster*, Der Ersatz von Tumultschäden, 1988, S. 24 f. Zu der Versicherbarkeit von Tumultschäden auch KG Berlin v. 18.5.1973, 6 U 54/72.

186 OVG Berlin v. 8.12.2004, Rn. 20 (und 16).

187 OVG, a.a.O., Rn. 19: „Soweit allgemeine Versicherungsbedingungen für innere Unruhen oder ähnliche Begriffe wie Aufruhr oder bürgerliche Unruhen Versicherungsausschlüsse enthalten, hat dies vielmehr in erster Linie den Zweck, ein für den Versicherer nicht mehr kalkulierbares Risiko zu vermeiden“.

188 Zust. im Ansatz, im Ergebnis aber auch eine parallele Auslegung in beiden Rechtsgebieten befürwortend *Armbrüster/Schreier*, VersR 2017, S. 1173, 1178 f.

189 So im Ergebnis auch *Kimmel*, Staatshaftung für Tumultschäden, 2003, S. 124. Vgl. dazu, dass etwa nach den Ausschreitungen beim G 20-Gipfel in Hamburg das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zweifelhaft war, einerseits *Berwanger*, NVwZ 2017, S. 1348, 1350 (verneinend) und andererseits *Armbrüster/Schreier*, VersR 2017, S. 1173, 1176 (offenlassend).

haftungsrechts sollte zwar der Ausgleich für Tumultschäden neu gesetzlich geregelt werden.<sup>190</sup> Schon im Gesetzgebungsverfahren wurde aber dieses Ziel nicht weiter verfolgt; der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags hielt den „Zusammenhang zwischen Staatshaftung und Tumultschädenhaftung“ für „nicht zwingend“.<sup>191</sup> Hintergrund dafür war die richtige Beobachtung, dass durch sog. Tumulte hervorgerufene Schäden wohl in den meisten Fällen nicht unmittelbar auf rechtswidriges staatliches Handeln zurückzuführen sind.<sup>192</sup>

### b) Entwicklung

Betrachtet man nach diesem Überblick über das „eigentliche“ und „nicht-eigentliche“ Entschädigungsrecht die historische Entwicklung, so lassen sich verschiedene Stränge erkennen, die zeitlich unterschiedlich weit zurückreichen und verschiedene Gründe für rechtliche Vorkehrungen zum Schutz von Schadensopfern erkennbar werden lassen. Die wohl ältesten Wurzeln besitzt das Kriegsfolgenrecht,<sup>193</sup> das mit den Entwicklungen der Kriegsführung und den damit verbundenen Auswirkungen vor allem ab dem 18. Jahrhundert ausgebaut wurde (aa)). Nicht auf äußere, sondern auf innere Unruhen reagierte das etwas später einsetzende Tumultschadensrecht, das in gewisser Weise die Schwierigkeiten der praktischen Realisierung von freiheitlich und demokratisch organisierten politischen Ordnungen begleitete (bb)). Einen ganz anderen Entstehungs- und Begründungszusammenhang weist das Seuchenbekämpfungsrecht auf; es ist zugleich im Kontext mit der Herausbildung einer öffentlichen Gesundheitsversorgung zu sehen (cc)). Schließlich führte der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende und in den 1970er Jahren einen Höhepunkt erreichende Ausbau sozialer Leistungen zu einer Reihe unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen, die nicht umsonst Fragen nach der systematischen Einordnung und der Begründung von staatlichen Einstandspflichten hervorriefen (dd)).

---

190 §§ 18 ff. des Entwurfs, BT-Drs. 8/2079.

191 BT-Drs. 8/4026, S. 2.

192 Dazu bereits *Rohwer-Kahlmann*, SGb 1974, S. 1, 4 f., bezogen auf die 1973 vorgelegten Vorschläge zur Neuregelung des Staatshaftungsrechts; dass es jedenfalls auf ein hoheitliches Unrecht nicht ankommen sollte, hatte auch die Kommission, die Urheberin des Reformentwurfs war, selbst gesehen, aber auf einen „engen Sachzusammenhang“ und eine staatliche „Mitverantwortung“ im Sinne einer „Gefährdungshaftung“ des Staats „als Garant für Sicherheit und Ordnung“, vgl. BMJ/BMI, Reform des Staatshaftungsrechts, S. 64.

193 Zu entsprechenden Vorkehrungen im Altertum *Haberling*, Entwicklung der Kriegsbeschädigtenfürsorge, 1918, S. 2 f.; *Schnackenburg*, Das Invaliden- und Versorgungswesen, 1889, S. 1; *Steyer*, Strukturen der Kriegsopfersversorgung in rechtsvergleichender Sicht, 1985, S. 24 m.w.N.

## aa) Kriegsopfersversorgung

Im Mittelalter besaßen weltliche Herrscher das Recht, durch die Ausstellung sog. Panisbriefe bedürftigen Personen eine Versorgung in Klöstern zuzusichern,<sup>194</sup> und sie konnten von diesem Recht zur Versorgung kriegsbeschädigter Soldaten Gebrauch machen. In gewisser Weise handelt es sich hier um eine frühe Form der Leistungserbringung durch Dritte, wenn auch die Gewährung dieser Gunst auf persönlichen Verantwortungsbeziehungen (und nicht wie heute einer staatlichen Gewährleistungsverpflichtung) beruhte. Grundlage der Unterstützung war die mit dem Lehenswesen verbundene Fürsorge,<sup>195</sup> wobei offen blieb, ob diese als Gunst gewährt oder als Pflicht geschuldet wurde.<sup>196</sup> Diese Grundlage erfuhr mit der Einführung des Söldnertums eine tiefgreifende Veränderung.<sup>197</sup>

Ab dem 17. Jahrhundert wurde für invalide Soldaten nicht nur eine Unterbringung in speziellen Einrichtungen vorgesehen,<sup>198</sup> sondern auch die Gewährung von Geldleistungen eingeführt,<sup>199</sup> und diese Form der Unterstützung gewann zunehmende Bedeutung<sup>200</sup> – wie insgesamt die Versorgung der Kriegsopfer aufgrund der zahlreichen Kriege und der durch die im 19. Jahrhundert beginnende Einführung der Wehrpflicht zu einer immer wichtigeren staatlichen Aufgabe wurde, bei deren Erfüllung zunehmend auch die Hinterbliebenen Berücksichtigung fanden.<sup>201</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt war im politisch immer noch zersplit-

194 Dazu und zu vielen Belegen *Bonelli*, Abhandlung von dem kaiserlichen Rechte, Panisbriefen zu ertheilen, 1784, der zugleich auf die internationale Üblichkeit dieses Rechts hinweist (S. 6).

195 *Schnackenburg*, Das Invaliden- und Versorgungswesen, 1889, S. 5; *Hirrlinger*, in: Die Sozialordnung der Gegenwart 10 (1970), S. 79, 80.

196 Vgl. dazu eine Äußerung des französischen Feldherrn *François de la Noue* aus dem Jahr 1587 (abgedr. bei *Haberling*, Entwicklung der Kriegsbeschädigtenfürsorge, 1918, S.143): „[...] Wenn wir aber die rechten Kriegsgesetze, Gebräuche und Gewohnheiten betrachten und erwägen, werden wir feststellen, daß wir bei solchem Tun mehr von einer Pflicht als von einer Gnade der Obern sprechen müssen. Und halte dich an den Grundsatz: So wie der Sold dem Dienst vorausgeht, so muß die Belohnung dem Verdienste folgen.“

197 Vgl. nur v. *Scheurl*, AöR 37 (1918), S. 210, 231 f. Zu der Versorgung der „Invaliden im Civildienst“ in Preußen *Schnackenburg*, Das Invaliden- und Versorgungswesen, 1889, S. 129 f.

198 Nicht selten in oder in Verbindung mit Armenhäusern und keineswegs in umfassender Weise, dazu *Haberling*, Entwicklung der Kriegsbeschädigtenfürsorge, 1918, S. 16 ff.

199 In Deutschland erstmalig durch den „Gnadenthaler“ als monatliche Geldzahlung durch Kurfürst Georg Wilhelm (1619-1649), vgl. *Steyer*, Strukturen der Kriegsopfersversorgung 1985, S. 28.

200 *Glage*, Die Kriegsopfersversorgung, 1954, S. 44.

201 Vgl. zu dem Zusammenhang zwischen der Heeresstruktur und der Entwicklung der Hinterbliebenenversorgung *Reutti*, Die Entwicklung der Militär-Hinterbliebenen-Versorgung

terten Deutschland eine ganze Reihe von Vorschriften entstanden, die zu der entsprechenden Versorgung gerechnet werden können. In ihrem Entstehen zusammengefasst sind sie in einem Repertorium aus dem Jahr 1810, in dem bemerkenswerterweise auch schon der Begriff Sozialrecht verwendet wird. Bezugnehmend auf ein 1800 anonym publiziertes Werk „Ueber Kriegslasten und Kriegsschäden“ wird folgender Grundsatz zitiert: „Alles, was von dem ganzen Staate, als solchem, oder dessen Theilen, weil sie Theile desselben sind, gefordert wird, und geleitet werden muß muß gemeinsam von allen geleistet werden.“ Und es wird hinzugefügt, dieser Grundsatz sei „aus dem allgemeinen Sozialrechte entnommen“.<sup>202</sup> Die Annahme, bei den frühen Regelungen habe es sich eher um Ausprägungen einer Dankspflicht als um Entschädigungsleistungen gehandelt,<sup>203</sup> ist insofern zu relativieren. Auch wenn durchsetzbare Rechtsansprüche erst ab dem Ende des 19. Jahrhunderts bestanden<sup>204</sup>: Die Kriegsopferversorgung wurde offensichtlich schon weit vorher als eine gemeinschaftliche Aufgabe angesehen.<sup>205</sup> Zum Ausdruck kommt das etwa in der Präambel des „Reglements zur Entschädigung der Kriegslasten für die Sachsen Coburg-Saalfeldischen Lande“ v. 16.11.1806<sup>206</sup>, in der es heißt: „Es ist die erste Pflicht aller Unterthanen nicht nur die Leiden des Krieges gemeinschaftlich zu theilen, sondern auch die Minde rung derselben, oder die Entfernung größerer Unfälle stets nach Möglichkeit zu bewirken ... Jeder billig denkende Unterthan wird aber auch vollkommen überzeugt sein, daß die Nachtheile eines Kriegs, welche nur Zufälle über ein Land verhängen, nicht einzelne Gemeine oder Familien vor anderen drücken, oder zer stören dürfen, sondern an solchen gemeinschaftlichen Lasten und Unfällen Alle ohne Ausnahme gemeinschaftlichen verhältnismäßigen Antheil nehmen müssen.“

---

in Deutschland, 1920, S. 6 ff. mit Dokumentation der im 19. Jahrhundert erlassenen Gesetze.

- 202 *Grattenauer*, Repertorium aller der Kriegslasten, Kriegsschäden und Kriegseinquartierungen betreffenden neueren Gesetze und Verordnungen, 1810, Bd. 1, S. 24.
- 203 Vgl. *Glage*, Die Kriegsopferversorgung, 1954, S. 53 f.
- 204 Dazu *Steyer*, Strukturen der Kriegsopferversorgung, 1985, S. 42.
- 205 Über Versorgungsansprüche aus dem Dienstverhältnis oder die Aufopferungsentschädigung nach dem Preußischen Allgemeinen Landrecht, vgl. *Rohwer-Kahlmann*, in: FS für W. Bogs, 1959, S. 303, 309; *Hirrlinger*, in: Die Sozialordnung der Gegenwart 10 (1970), S. 79, 81, 83.
- 206 Abgedr. bei *Grattenauer*, Repertorium aller der Kriegslasten, Kriegsschäden und Kriegseinquartierungen betreffenden neueren Gesetze und Verordnungen, 1810, Bd. 1, Beilagen, S. 18.

Der Erste Weltkrieg brachte eine tiefgreifende gesellschaftliche Gewalterfahrung mit sich.<sup>207</sup> Als eine Folge wurde in Deutschland die Militärversorgung<sup>208</sup> mit dem Reichsversorgungsgesetz<sup>209</sup> auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Versorgungsgrundlage war der Schaden, nicht das Dienstverhältnis.<sup>210</sup> Als Leistungen waren nun auch Heilbehandlung und Fürsorgeleistungen vorgesehen, die Renten wurden nach dem Ausmaß der erlittenen Schäden berechnet, während insofern die früher vorgesehene Differenzierung zwischen Offizieren und Mannschaften entfiel.<sup>211</sup> Zur selben Zeit wurde auch ein Ausgleich für die Schäden der Zivilbevölkerung vorgesehen<sup>212</sup>, obwohl diskutiert wurde, ob es sich bei diesen Schäden um von den Betroffenen selbst zu tragende Schicksalsschläge handelte oder der Staat aus Billigkeitserwägungen zur Hilfe verpflichtet sein sollte.<sup>213</sup> Außerdem schuf man in Ansätzen eine Möglichkeit der Entschädigung für Sach- und Vermögensschäden.<sup>214</sup> Nach einer Reihe von Änderungen in der Zeit des Nationalsozialismus<sup>215</sup> wurden die Kriegsopferversorgung im engeren Sinn<sup>216</sup> und das Recht der Kriegspersonenschäden erst mit dem Erlass des BVG<sup>217</sup> in einem Gesetz zusammengefasst.<sup>218</sup>

---

207 Auch wenn die meisten Opfer Soldaten waren, wurde auch die Zivilbevölkerung in bisher nicht gekanntem Maße betroffen, vgl. nur *Leonhard*, Die Büchse der Pandora, 2014, S. 997 ff.

208 Geregelt im Reichsmilitärpensionsgesetz v. 27.6.1872 (RGBl. S. 275), Mannschafts-Ver- sorgungsgesetz v. 31.5.1906 (RGBl. S. 596), Offizierspensionsgesetz v. 31.5.1906 (RGBl. S. 565) und Militär-Hinterbliebenengesetz v. 17.5.1907 (RGBl. S. 214). Vgl. dazu v. *Scheurl*, AÖR 37 (1918), S. 210, 214 ff.

209 RVG v. 12.5.1920 (RGBl. S. 989).

210 Dazu *Hoffmann*, ZSR 1958, S. 472, 474 f.

211 Zu diesen Neuerungen *Seelmann*, Das RVG, 1921, S. VI; Überblick über die Leistungen bei *Wagner*, Militärversorgung, 1922, S. 10 ff.

212 Mit dem Kriegspersonenschädengesetz v. 15.7.1922 (RGBl., S. 620).

213 *Glage*, Die Kriegsopferversorgung, 1954, S. 75.

214 *Schulin*, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981, S. 77 f.

215 Dazu *Dau*, Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2017, S. 1, 3 f.

216 Zu der Entwicklung der Wehrmachtversorgung in den 1920er und 1930er Jahren *Fischbach*, Fürsorge- und Versorgungsgesetz, 2. Aufl. 1943, S. XVIII ff.

217 Vgl. dazu und zu den unmittelbar nach 1945 in den Besatzungszonen geltenden Regelungen *Trometer*, in: *Blüm/Zacher*, 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 579, 580 ff.

218 Das allerdings schon bald – im Zuge der übrigen Sozialreformen – Änderungsbestrebungen hervorrief, vgl. *Wilke*, ZSR 1958, S. 441 ff.

## bb) Tumultschadensrecht

Das Tumultschadensrecht ist ein Kind politischer Unruhen, es entstand in vielen deutschen Staaten in der Mitte des 19. Jahrhunderts.<sup>219</sup> Die entsprechenden Entschädigungsgesetze<sup>220</sup> sind deshalb auch als „Gelegenheitsgesetze“<sup>221</sup> bezeichnet worden. Obwohl etwa das preußische Tumultgesetz auch Schäden aus einem friedlichen „Zusammenlaufen von Menschen“ erfasste, sofern sie durch „offene Gewalt“ entstanden,<sup>222</sup> spielte es in der Praxis keine große Rolle.

Erst um die Jahrhundertwende und dann vor allem nach dem Ersten Weltkrieg führte die Zunahme von Tumulten zu einem Bedeutungsgewinn,<sup>223</sup> der eine reichseinheitliche Regelung zur Folge hatte.<sup>224</sup> Insofern fanden in den 1920er Jahren wichtige Schritte zur Weiterentwicklung des Entschädigungsrechts statt, in der Reaktion sowohl auf militärische wie auch auf zivile Auseinandersetzungen. Bis dahin war die politische Gemeinschaft, die in der rechtlichen Verantwortung für den Ausgleich stand, in beiden Bereichen unterschiedlich. Nach den landesrechtlichen Tumultschadensgesetzen waren die Gemeinden in der Pflicht zur Entschädigung, sie sollten auf ihrem Gebiet für Ordnung sorgen.<sup>225</sup> Das entsprach einem in Frankreich entwickelten Rechtsverständnis,<sup>226</sup> während im *common law* Gemeinden grundsätzlich für nicht haftbar gehalten werden, es sei

219 Vgl. *Herrenreiter*, Tumultschäden in Bayern, 1930, S. 7 ff., wonach Vorbild dazu die französische Gesetzgebung des späten 18. Jahrhunderts war.

220 Vgl. zu den preußischen und bayerischen Gesetzen vom März 1850 oben, Fn. 179.

221 So bezogen auf Preußen *Bertram*, Das preussische Tumultgesetz vom 11. März 1850, 1918, S. 11, der davon ausging, es handle sich um einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch in öffentlich-rechtlichen Zusammenhängen (S. 13 ff.).

222 § 1 des Gesetzes, abgedruckt bei *Bertram*, a.a.O., S. 70.

223 *Bertram*, a.a.O., S. 12.

224 Vgl. zu den gesetzlichen Grundlagen oben, II.1.a)dd)(2).

225 Und die Gesetze sollten „Zusammenrottungen“ verhindern helfen, vgl. dazu und zur strengen Haftung nach bayerischem Recht *Mayr*, Der Schadensersatz wegen Tumultschäden, 1921, 45 ff. Andererseits schied nach § 2 des preußischen Tumultgesetzes die Verantwortung der Tatortgemeinde dann aus, wenn die „Beschädigung durch eine von außen her in den Gemeindebezirk eingedrungene Menschenmenge verursacht worden“ und die Einwohner den Schaden nicht abwehren konnten (abgedruckt bei *Bertram*, Das preussische Tumultgesetz vom 11. März 1850, 1918, S. 70). Ähnlich die Regelung nach bayerischem Recht, vgl. *Herrenreiter*, Tumultschäden in Bayern, 1930, S. 12 f.

226 Vgl. zur Entwicklung vor und nach der französischen Revolution *Mayr*, Der Schadensersatz wegen Tumultschäden, 1921, S. 1 ff. Für den Zusammenhang zur Entschädigung aufgrund kriegerischer Ursachen ist bemerkenswert, dass nach französischer Rechtsauffassung die Verantwortlichkeit der Gemeinden bei Kriegen (und Bürgerkriegen) suspendiert sein sollte, nach preußischer hingegen nicht, so *Bertram*, a.a.O., S. 46 ff.

denn, anderes wäre wiederum gesetzlich geregelt.<sup>227</sup> Die gemeindliche Verantwortung fand ihre Grenzen in überörtlichen Entstehungszusammenhängen für Tumulte. Sie galt etwa in Bayern dann nicht, wenn die „Zusammengerotteten überwiegend aus nicht beurlaubten Soldaten zusammengesetzt“ waren, denn in diesen Fällen sollte der Staat verantwortlich sein.<sup>228</sup> Dessen Verantwortung wurde dann mit der Rechtsentwicklung in den 1920er Jahren gesetzlich festgeschrieben.

### *cc) Bekämpfung von Seuchen und Infektionskrankheiten*

Wo und soweit die Bekämpfung ansteckender Krankheiten zu einer hoheitlichen Aufgabe wurde,<sup>229</sup> war sie mit Freiheitseinschränkungen und nicht selten mit Schäden verbunden. Darauf bezogene Ersatzansprüche waren ebenso verstreut wie die nach Krankheiten und Zuständigkeiten differenzierenden gesetzlichen Vorschriften.<sup>230</sup>

Zur Jahrhundertwende wurde etwa das auf bestimmte Infektionskrankheiten beschränkte Reichsgesetz<sup>231</sup> durch landesrechtliche Vorschriften ergänzt.<sup>232</sup> Die in diesem Zusammenhang für die Folgen von Aufenthaltsverboten vorgesehene Entschädigung war auf den Ausgleich von Vermögensschäden gerichtet.<sup>233</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg erließen einige Länder eigene Impfschadengeset-

227 So *Jaffe/Dubin*, Insurance Law Journal 1967, S. 283, allerdings mit der Annahme, die „doctrine of sovereign immunity“ könne aufgrund der Rechtsentwicklung in ihr Gegenteil verkehrt werden (S. 288). Vgl. aber auch *Fölix*, Kritische Zeitung für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes, 1835, S. 26, 42 ff.

228 *Herrenreiter*, Tumultschäden in Bayern, 1930, S. 14.

229 Vgl. zur Bedeutung der sich im Europa des 19. Jahrhunderts ausbreitenden Pockenprophylaxe *Schiwy*, Impfung und Aufopferungsentschädigung, 1974, S. 10 f.

230 Dazu kam, dass Anzeigepflichten und andere Maßnahmen wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen nicht oder nur unzureichend auf Polizeiverordnungen gestützt werden konnten, vgl. *Burkhardt*, Gesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, 1900, S. 10 f.

231 Gesetz, betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten v. 30.6.1900 (RGBl. S. 306).

232 Vgl. etwa das preußische Gesetz betreffend die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten v. 28.8.1905; eine Liste mit Fundstellen findet sich in § 85 BSeuchG v. 18.7.1961, nämlich zu den außer Kraft tretenden Vorschriften (BGBl. I, S. 1012, 1028 f.).

233 Nämlich den Ersatz des ergangenen Arbeitsverdienstes von invaliditätsversicherten Personen und den Ersatz für beschädigte Gegenstände, §§ 28 ff. des G zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten (Fn. 231). Allerdings war der Anspruch auf Entschädigung subsidiär gegenüber Leistungen durch gesetzliche Versicherungen, § 28 Abs. 2. Ferner wurde der Anspruch bei persönlichem Verschulden ausgeschlossen (§ 33), und zwar in Anlehnung an die Regelung des Viehseuchengesetzes (so *Burkhardt*, Gesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, 1900, S. 59).

ze,<sup>234</sup> bis durch das Bundesseuchengesetz (BSeuchG)<sup>235</sup> ab 1962 erstmalig eine einheitliche Rechtsgrundlage<sup>236</sup> für den Ausgleich von bei Pflichtimpfungen<sup>237</sup> eintretenden Schäden geschaffen wurde. Damit entfielen die früher auf allgemeine Grundsätze gestützten Aufopferungsansprüche, wobei das BSeuchG eine Beweiserleichterung einführte, dafür aber die Einhaltung einer Anmeldefrist forderte.<sup>238</sup> Die darin vorgesehenen Ansprüche<sup>239</sup> lehnten sich zunächst an das BVG an<sup>240</sup> und wurden dann durch einen Verweis auf das BVG ersetzt.<sup>241</sup> Diese Konstruktion wurde mit dem im Jahr 2000 erlassenen Infektionsschutzgesetz übernommen.

#### *dd) Erweiterung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*

Durch eine Reihe von Einzelgesetzen wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie dem kurzen Überblick über das Gesetzesrecht entnommen werden kann, die drei historisch fundierten Schichten des Entschädigungsrechts ergänzt. Systematisch gesehen wurden damit die tradierten Gründe staatlichen Einstehens für Schäden zumindest erweiternd verstanden:

Eine Ergänzung lässt sich in den oben genannten Vorschriften erblicken, die zur Wiedergutmachung der durch die nationalsozialistische Herrschaft und später durch als rechtswidrig eingestufte Maßnahmen der DDR hervorgerufenen Schäden erlassen worden sind. Hier geht es nicht mehr nur um Kriegsfolgen, sondern um Folgen totalitärer Herrschaft, auf die nach den im 20. Jahrhundert gesammelten Erfahrungen reagiert werden musste – wenn auch diese Reaktion immer selektiv blieb.

Eine Erweiterung brachte die Einführung der sog. Schülerunfallversicherung, auch wenn sie formal nicht dem Entschädigungsrecht zugeordnet wurde. Sie knüpft zwar an einen besonderen, institutionell begründeten staatlichen Verant-

---

234 Dazu *Schiwy*, Impfung und Aufopferungsentschädigung, 1974, S. 51. Z.T. nahmen auch diese auf das BVG Bezug, vgl. zur früheren Rechtslage in NRW BGH v. 26.1.1970, III ZR 91/69.

235 Gesetz zur Behütung zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen v. 18.7.1961 (BGBl. I, S. 1012).

236 *Küper*, NJW 1961, S. 2044, 2045.

237 Zu deren Entwicklung und zur heutigen Diskussion um eine Ausweitung *Trapp*, DVBl. 2015, S. 11 ff.

238 Vgl. zu diesen Unterschieden und dazu, dass das BSeuchG zunächst keine Rückwirkung vorsah, BGH v. 12.10.1964, III ZR 30/64.

239 § 49 BSeuchG für einen Verdienstausfall, §§ 51 ff. für die Impfschäden.

240 *Küper*, NJW 1961, S. 2044, 2047.

241 § 51 Abs. 1 S. 1 BSeuchG i.d.F. durch das Zweite Gesetz zur Änderung des BSeuchG v. 25.8.1971 (BGBl. I, S. 1401).

wortungsbereich an, ohne dass aber wie im Impfschadensrecht Aufopferungssituationen Leistungsvoraussetzung wären.

Ein ganz neuer und eigenständiger Zweig des sozialen Entschädigungsrechts wurde mit dem OEG geschaffen. Es geht auf zwei Entwicklungen zurück. Einerseits bildete sich in den 1960er und 1970er Jahren die Überzeugung heraus, Verbrechensopfer bedürften einer besseren staatlichen Hilfe.<sup>242</sup> Andererseits wurden zeitgleich in einigen anderen europäischen Staaten entsprechende Entschädigungsgesetze eingeführt.<sup>243</sup> So umstritten das OEG bei seiner Einführung auch gewesen sein mag.<sup>244</sup> Heute stellt es nicht nur – bei aller aktuellen Kritik, die sowohl den Entschädigungsgrund<sup>245</sup> wie die Leistungsgewährung betrifft<sup>246</sup> – einen Kern des sozialen Entschädigungsrechts in Deutschland dar, sondern verfügt auch über eine starke europarechtliche Verankerung, wie die nachstehenden Ausführungen zum internationalen Recht zeigen.

## 2. Soziales Entschädigungsrechts in internationaler Perspektive

### a) Rechtliche Vorgaben

#### aa) Unionsrecht

(1) Das Koordinierungsrecht der Europäischen Union<sup>247</sup> als sozialrechtliche Kernmaterie des Sekundärrechts unterscheidet im Einzelnen aufgeführte Zweige der sozialen Sicherheit und in diesem Zusammenhang beitragsbezogene von bei-

242 In diesem Sinn der Gesetzentwurf, BT-Drs. 7/2506, S. 7. Vgl. näher *Weintraud*, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, 1980, S. 60 ff.; *Ebert*, Hilfe für Verbrechensopfer, 1981, S. 14 ff.

243 Vgl. unten, II.2.b)dd).

244 Zum mindest in der Wissenschaft, vgl. *Kötz*, ZRP 1972, S. 139, 144 f. (noch bezogen auf den Schutz gegen unverschuldete Unfälle), anders wohl in der Öffentlichkeit, so jedenfalls *Rohwer-Kahlmann*, ZSR 1974, S. 82, 88. Für „immerhin diskutabel“ hielt auch *Rüfner*, Gutachten E zum 49. DJT, 1972, S. E 42, eine Entschädigung für „Opfer vorsätzlicher Straftaten“, während er eine Abgrenzung nach dem Begriff des „Gewaltverbrechens“ für nicht richtig hielt, da es sich um keinen Rechtsbegriff handele.

245 Vgl. etwa zur Diskussion um die Einbeziehung von Opfern von Wohnungseinbrüchen *Bartsch/Brettel/Blauert/Hellmann*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2014, S. 353, 357 ff.

246 Vgl. *Borrée/Friedrich/Wüsten*, SozSich. 2014, S. 69 ff.

247 VO 883/2004 VO v. 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166, S. 1 und L 200, S. 1) und VO 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004 v. 16.9.2009 (ABl. L 284, S. 1).

tragsfreien Leistungssystemen<sup>248</sup> einschließlich besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen<sup>249</sup>. Es erfasst ausdrücklich weder die „soziale und medizinische Fürsorge“ noch „Leistungssysteme für Opfer des Krieges und seiner Folgen“ („benefit schemes for victims of war or its consequences“, „régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences“)<sup>250</sup>. Von einem sozialen Entschädigungsrecht als eigenständiger Kategorie des Sozialrechts ist weder hier noch sonst im Unionsrecht die Rede. Insbesondere im Kapitel über die Sozialpolitik (Art. 151 ff. AEUV) findet dieser Begriff keine Verwendung. Die dort zu findende allgemeinste Umschreibung des Sozialleistungsrechts ist die der „Systeme des sozialen Schutzes“.<sup>251</sup> Auch in der Grundrechtecharta der EU finden werden zwar die „soziale Sicherheit“ und die „soziale Unterstützung“ erwähnt,<sup>252</sup> nicht aber wird es die soziale Entschädigung.

Dementsprechend bleiben die Einflüsse des Unionsrechts auf das nationale soziale Entschädigungsrecht gering. Vorgaben für dessen Ausgestaltung sind zumindest in allgemeiner Form nicht vorgesehen. Es bleibt – abgesehen von dem noch zu behandelnden Sonderfall der Entschädigung von Opfern von Straftaten – bei lediglich punktuellen Einwirkungen über die Grundfreiheiten, wie sie in allen anderen Rechtsmaterien unabhängig von der Verteilung der Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union feststellbar sind.<sup>253</sup> So hat der EuGH im Zusammenhang mit der Freizügigkeit für Unionsbürger entschieden, dass die Beschränkung der Leistungsgewährung auf das Inland eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung des Rechts der Betroffenen darstellen kann: In den entschiedenen Fällen ließ sich kein legitimer Grund für ein Wohnsitzerfordernis erkennen,<sup>254</sup> und es ist schwer vorstellbar dass die damit einhergehende mittelbare

248 Art. 3 Abs. 1 und 3 VO 883/2004.

249 Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 70 VO 883/2004.

250 Art. 3 Abs. 5 VO 883/2004.

251 Art. 153 Abs. 1 Buchst. k) AEUV. Diese Terminologie findet sich auch in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und in Art. 9 und 151 Abs. 1 AEUV.

252 Art. 34 GRC.

253 Vgl. dazu nur *Becker*, in: *ders./Hockerts/Tenfelde*, Sozialstaat Deutschland, 2010, S. 313, 318 ff.

254 EuGH v. 26.10.2006, Rs. C-192/05 (Tas-Hagen), Slg. 2006, I-10451, Rn. 34: „Hinsichtlich der ersten Voraussetzung, des Bestehens objektiver Erwägungen des Allgemeininteresses, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass die durch die WUBO mittels des Wohnsitzerfordernisses bewirkte Beschränkung der Zahl derjenigen, die die mit diesem Gesetz eingeführten Leistungen in Anspruch nehmen können, Folge des Wunsches des niederländischen Gesetzgebers ist, die Solidaritätsverpflichtung gegenüber zivilen Kriegsopfern auf die Personen zu beschränken, die während des Krieges oder danach eine Verbindung zum niederländischen Volk hatten. Das Wohnsitzerfordernis wäre daher eine Äußerung des Grades ihrer Verbundenheit mit dieser Gesellschaft“, und Rn. 39: „Daher ist die Festlegung eines Wohnsitzkriteriums wie des im Ausgangsverfahren verwendeten, das aus-

Diskriminierung überhaupt einem Allgemeininteresse zu dienen vermag. Insfern folgt aus der Freizügigkeit ein Exportgebot für Entschädigungsleistungen. Zudem hatte der EuGH schon früh festgestellt, dass die Freizügigkeitsberechtigten in einem Aufnahmestaat auch nicht dadurch diskriminiert werden dürfen, dass ihnen dort vorgesehene Entschädigungsleistungen vorenthalten werden, wenn sie in diesem Staat Opfer einer Gewalttat geworden sind.<sup>255</sup> Auch das Recht auf soziale Entschädigung wird auf diese Weise „entterritorialisiert“.

(2) Nicht nur grenzüberschreitende Vorgänge betreffende, sondern inhaltliche Vorgaben setzt die EU aber für die Staatshaftung. Als Teil des „Rechts auf eine gute Verwaltung“ fordert die Grundrechtecharta, dass die durch eine Amtstätigkeit verursachten Schäden ersetzt werden.<sup>256</sup> Das richtet sich gemäß dem Anwendungsbereich der Charta<sup>257</sup> und unabhängig von den damit verbundenen Streitfragen ausdrücklich an die Organe der Union. Diesen Fall hoheitlicher Haf-

---

schließlich auf den Zeitpunkt der Einreichung des Leistungsantrags abstellt, kein Kriterium, das den Grad der Verbundenheit des Antragstellers mit der Gesellschaft, die sich ihm auf diese Weise solidarisch zeigt, hinreichend ausweist. Aus dem soeben Dargelegten folgt, dass dieses Wohnsitzerfordernis den in den Randnummern 33 und 35 des vorliegenden Urteils erwähnten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht wahrt“. Ähnlich EuGH v. 4.12.2008, Rs. C-221/07 (Zablocka-Weyhermüller), Slg. 2008, I-9029, Rn. 36 ff. zum BVG: Auch hier erwiesen sich die angegebenen Rechtfertigungsgründe, nämlich zum einen den Unterschied in den Lebenshaltungskosten zwischen dem Inland und dem ausländischen Aufenthaltsort zu berücksichtigen sowie zum anderen eine hinreichende Kontrolle der beruflichen und sozialen Situation der Berechtigten, insbesondere ihres Einkommens, zu ermöglichen, als unverhältnismäßig. Die Argumentation scheiterte schon daran, dass nicht für alle ausländischen Staaten eine Aussetzung der Leistung vorgesehen war; hinsichtlich der Kontrolle hielt sie der EuGH auch für nicht erforderlich zur Durchsetzung einer einkommensunabhängigen Leistung.

255 EuGH v. 2.2.1989, Rs. 186/87 (Cowan), Slg. 1989, 195, Rn. 17 (zur Opferentschädigung): „Garantiert nämlich das Gemeinschaftsrecht einer natürlichen Person die Freiheit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, so ist zwingende Folge dieser Freizügigkeit, daß Leib und Leben dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat in gleicher Weise geschützt sind, wie dies bei den eigenen Staatsangehörigen und den in diesem Staat wohnhaften Personen der Fall ist. Daraus folgt, daß das Diskriminierungsverbot gegenüber Dienstleistungsempfängern im Sinne des EWG-Vertrags gilt, soweit es um den Schutz vor möglichen Gewalttaten und, falls eine Gewalttat verübt wird, um den im nationalen Recht vorgesehenen Anspruch auf Geldersatz geht. Der Umstand, daß die fragliche Entschädigung aus der Staatskasse finanziert wird, kann an dem System des Schutzes der vom EWG-Vertrag garantierten Rechte nichts ändern.“ Ebenso EuGH v. 5.6.2008, Rs. C-164/07 (Wood), Slg. 2008, I-4143.

256 Art. 41 Abs. 3 GRC: „Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“

257 Art. 51 GRC.

tung regelt auch schon Art. 340 Abs. 2 AEUV für außervertragliche Ansprüche. Die Bezugnahme beider Vorschriften auf die allgemeinen, den nationalen Rechtsordnungen gemeinsamen Rechtsgrundsätze wie die Aufnahme in die Grundrechtecharta bringt aber zum Ausdruck, dass hinter dieser Haftung die Annahme eines gemeineuropäischen Rechtsprinzips der Rechtsstaatlichkeit steht.<sup>258</sup>

In diesem Zusammenhang hat der EuGH einige Grundsätze für Haftung der Mitgliedstaaten aufgestellt, jedenfalls soweit deren Handeln einen Verstoß gegen Unionsrechts darstellt.<sup>259</sup> Werden nicht unmittelbar anwendbare Vorschriften nicht ordnungsgemäß umgesetzt, löst dies eine Staatshaftung aus.<sup>260</sup> Nichts anderes gilt dann, wenn ein Verstoß gegen Vorschriften des Unionsrechts vorliegt, die Einzelnen Rechte verleihen: In diesen Fällen darf das nationale Staatshaftungsrecht nicht hinter dem unionalen zurückbleiben.<sup>261</sup> Es muss einen Ausgleich vorsehen, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: wenn die verletzte Rechtsnorm bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, der Verstoß rechtswidrig bzw. hinreichend qualifiziert ist und zwischen dem Pflichtenverstoß und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.<sup>262</sup> Im Vereinigten Königreich, in dem traditionell eine Haftung für legislatives Unrecht abgelehnt und dies ganz grundsätzlich auf die besondere Rechtsstellung des Parlaments gestützt worden war, hat die Rechtsprechung des EuGH zu tiefgreifenden Veränderungen geführt.<sup>263</sup>

---

258 Vgl. dazu *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1988, S. 489.

259 Während diese Grundsätze auch auf das Unionsrecht zurückwirken, selbst außerhalb der eigentlichen außervertraglichen Haftung; vgl. zu einem Anspruch aus ungerechtfertigter Bereicherung und auch zur Geschäftsführung ohne Auftrag gegen die EU EuGH v. 16.12.2008, Rs. C-47/07 (Masdar/Kommission), Slg. 2008, I-9761. Zu verfahrensrechtlichen Folgen der Bindung der Mitgliedstaaten an die staatshaftungsrechtlichen Grundsätze BVerfG [Kammer], NJW 2012, S. 598.

260 Grundl. EuGH v. v. 19.11.1991, Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich u.a.), Slg. 1991, I-5357, Rn. 37, wonach, es ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.

261 EuGH v. 5.3.1996, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pêcheur und Factortame), Slg. 1996, I-1029, Rn. 42: „Der Schutz der Rechte, die der einzelne aus dem Gemeinschaftsrecht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder Gemeinschaftscharakter hat.“

262 So die Formulierung in EuGH v. 5.3.1996, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pêcheur und Factortame), Slg. 1996, I-1029, Rn. 51; zu den Voraussetzungen für ein legislatives Unrecht auch EuGH v. 4.7.2000, Rs. C-352/89 (Bergaderm und Goupil/Kommission), Slg. 2000, I-5291, Rn. 43 ff.; v. 19.4.2007, Rs. C-282/05 (Holcim /Kommission), Slg. 2007, I-2941, Rn. 47.

263 Zur Entwicklung *Birkinshaw*, European Public Law, 2<sup>nd</sup> ed. 2014, S. 483 ff.

Auch ohne auf die Einzelheiten einzugehen wird erkennbar, dass für eine Gemeinschaftshaftung, d.h. sowohl die Staatshaftung als auch die Haftung der Union für zumindest rechtswidriges Verhalten,<sup>264</sup> gemeinsame Rechtsgrundlagen bestehen, die auf den Grundsatz der guten Verwaltung oder das Rechtsstaatsprinzip zurückzuführen sind. Für diese Haftung lassen sich dementsprechend auch außerhalb der im AEUV enthaltenen Rechtsgrundlage gemeinsame, d.h. unionsweit geltende rechtliche Maßstäbe feststellen.<sup>265</sup> Diese Maßstäbe gelten zwar nicht als normative Vorgaben für ein soziales Entschädigungsrecht im Allgemeinen. Sie können aber für dieses dann Bedeutung erlangen, wenn ihm nach nationalem Recht Tatbestände zugerechnet werden, die an ein rechtswidriges Verhalten von Hoheitsträgern anknüpfen.

### *bb) Völkerrecht*

(1) Auch die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ist für die soziale Entschädigung als sozialrechtliche Kategorie insgesamt unergiebig. Das liegt an deren Ausrichtung auf die Wahrung von Arbeitnehmerrechten. So weit mit einem neuen sozialpolitischen Ansatz darüber hinausgehend die Vermeidung von Armut und die Gewährung grundlegender sozialer Rechte auf einer breiteren Basis verfolgt wird („social protection floors“),<sup>266</sup> berührt das ebenfalls – in dieser Hinsicht mit der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut durch die EU vergleichbar – nicht die Entschädigung. Denn die Leistungen zur Armutsvermeidung bzw. zur gesundheitlichen Versorgung und zur Eröffnung von Teilhabechancen einerseits und jene zur Entschädigung andererseits verfolgen unterschiedliche Ziele und können sich höchstens in Randbereichen überschneiden.

(2) Ähnlich weit entfernt vom Entschädigungsrecht ist die wichtigste regionale internationale Organisation in Europa, die auch den Schutz sozialer Rechte zu ihren Aufgaben zählt, der Europarat. Zwar kennt sein Recht Vorkehrungen für

264 EuGH v. 9.9.2008, Rs. C-120/06 und C-121/06 (FIAMM u.a./Rat und Kommission), Slg. 2008, I-0000, Rn. 106; Dazu und zu anderen Anspruchsgrundlagen Rs. C-47/07 (Masdar/Kommission) (Fn. 259).

265 Über die Methode der Rechtsvergleichung, auf die in Art. 340 Abs. 2 AEUV unmittelbar Bezug genommen wird, vgl. dazu nur Becker, in: *ders.*, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, 2010, S. 24 f.

266 Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) der 101. IAO-Konferenz: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524); dazu nur Becker/Pennings, in: *dies./Dijkhoff*, International Standard-Setting and Innovations in Social Security, 2013, S. 5 f. Bezeichnend für diesen neuen Ansatz ist die Umbenennung der zuständigen Abteilung von „Social Security Sector“ in „Social Protection Sector“.

eine Entschädigung bei Verletzung der EMRK;<sup>267</sup> außer für den Sonderfall der Strafopfer enthält es aber keine speziellen Abkommen zum hoheitlichen Entschädigungsrecht. Die Europäische Sozialcharta<sup>268</sup> sieht allgemeine Rechte auf sozialen Schutz (Art. 16) und auf Schutz gegen eine soziale Ausgrenzung (Art. 30) vor, bleibt jedoch hinsichtlich der Inhalte unbestimmt; ein spezifisches Entschädigungsrecht legt sie nur für den Fall einer „ohne triftigen Grund“ ausgesprochenen Kündigung (Art. 24) und damit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses fest.

Nach dem Abkommen Nr. 91 über die Produkthaftung<sup>269</sup> sind die Mitgliedstaaten aber gehalten dafür zu sorgen, dass die Erzeuger von Produkten Entschädigung leisten, wenn Todesfälle oder Personenschäden durch einen Mangel ihres Erzeugnisses verursacht wurden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang Art. 11 des Abkommens, der eine Möglichkeit der Ausgestaltung vorsieht, die eine Zwischenstellung zwischen privater und kollektiver Verantwortungszuschreibung darstellt, nämlich die Einrichtung eines Ausgleichsfonds.<sup>270</sup>

Im Zusammenhang mit der Staatshaftung steht die Rechtsprechung des EGMR, wonach aus dem Schutz des Eigentums nach Art. 11 ZP auch ein Anspruch auf Entschädigung folgen kann. Dieser ist zwar in der Vorschrift nicht unmittelbar vorgesehen,<sup>271</sup> wird aber aus der Notwendigkeit, den Verhältnismä-

267 Und zwar deutlich zurückhaltender im Hinblick auf die Beeinflussung nationaler Rechtsordnungen, vgl. Art. 41 EMRK: „Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist“. Dafür spielt die Entschädigung bei Verfahren vor dem EGMR eine praktisch wichtige Rolle; vgl. etwa zu den Folgen einer überlangen Verfahrensdauer EGMR v. 2.9.2010, Nr. 46344/06 (Rumpf/Deutschland) (<http://hudoc.echr.coe>); zu den Voraussetzungen nur *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, § 15. Eine eigenständige Grundlage für einen Ersatzanspruch enthält Art. 5 Abs. 5 EMRK: „Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz“.

268 Ursprünglich als SEV 35 v. 18.10.1961, in der revidierten Fassung (SEV 163) v. 3.5.1996 (abrufbar unter: <http://conventions.coe.int>); im Folgenden wird die revidierte Fassung der ESC zitiert.

269 Europäisches Übereinkommen über die Produkthaftpflicht bei Personenschäden und Tod v. 27.1.1977 (<http://conventions.coe.int/treaty/ger/Treaties/Html/091.htm>).

270 „Die Staaten können die Haftung des Erzeugers primär oder subsidiär, zur Gänze oder teilweise, allgemein oder nur für bestimmte Risiken durch die Haftung eines Garantiefonds oder durch eine andere Form kollektiver Garantie ersetzen, vorausgesetzt, daß der dem Geschädigten gewährte Schutz zumindest demjenigen gleichkommt, der ihm auf Grund der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Haftung gewährt worden wäre.“

271 Und die Einschränkbarkeit unter dem Vorbehalt, dass die „durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen“ eingehalten werden, so Art. 1 Abs. 1

ßigkeitsgrundsatz einzuhalten, abgeleitet.<sup>272</sup> Das setzt eine Beurteilung im Einzelfall voraus, wobei der EGMR aber gerade für Zeiten des Übergangs den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Suche nach der Vereinbarkeit von Eigentumsrechten und entgegenstehenden öffentlichen Interessen eingeräumt hat.<sup>273</sup>

(3) Keines der derzeit mit 22 Staaten geschlossenen zweiseitigen Abkommen im Bereich der Sozialpolitik<sup>274</sup> bezieht sich ausdrücklich auf das Versorgungsrecht im Besonderen oder das Entschädigungsrecht im Allgemeinen. Im Verhältnis zu elf Vertragspartnern<sup>275</sup> werden aber grenzüberschreitende Fragen der Unfallversicherung geregelt. Hinsichtlich der Bemessung des Grads der Minderung der Erwerbsfähigkeit oder der Feststellung des Leistungsanspruchs werden die jeweiligen Rechtsvorschriften gleichgestellt. Das bezieht sich ausdrücklich auch auf solche Leistungsfälle, die „die nach anderen Vorschriften als Unfälle oder andere Entschädigungsfälle zu berücksichtigen sind.“<sup>276</sup> Dementsprechend werden im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewährung von Leistungen aus der

---

S. 2 1. ZP, soll nur zwischenstaatliche Bedeutung haben und insofern ausländische Personen schützen, vgl. *Wegener*, in: *Ehlers*, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 5 Rn. 46.

272 Vgl. zum (mit Ausnahmen versehenen) Grundsatz EGMR v. 21.2.1986, Nr. 8793/79 (James and Others/Vereinigtes Königreich) (<http://hudoc.echr.coe>), Rn. 54: „... the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value would normally constitute a disproportionate interference which could not be considered justifiable under Article 1 (P1-1)“; zu dem Erfordernis einer “fair balance” auch EGMR v. 29.3.2006, Nr. 36813/97 (Scordino/Italien), Rn. 95: “Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment of whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants.”

273 Vgl. EGMR v. 12.10.2010, Nr. 30767/05 und 33800/06 (Anastasiu u.a./Rumänien) (<http://hudoc.echr.coe>), Rn. 174: „Under Article 1 of Protocol No. 1 the State is entitled to expropriate property – including any compensatory entitlement granted by legislation – and to reduce, even substantially, levels of compensation under legislative schemes. What Article 1 of Protocol No. 1 requires is that the amount of compensation granted for property taken by the State be ‘reasonably related’ to its value. A total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 only exceptionally“.

274 Überblick unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/sozialversicherungsabkommen.html>. m.Änd.

275 Das deutsch-jugoslawische Abkommen von 1968 mit Änderungen gilt weiter im Verhältnis zu Bosnien-Herzegowina, Montenegro, dem Kosovo und Serbien; die anderen einschlägigen Abkommen wurden mit Brasilien, Israel, Kroatien, Marokko, Mazedonien, der Türkei und Tunesien geschlossen.

276 Diese Standardklausel findet sich in allen vorstehend genannten Abkommen. Vgl. etwa aus älterer Zeit Art. 20 Abs. 1 S. 2 des deutsch-türkischen SVA i.d.F. des Zusatzabkommens v. 2.11.1984 (BGBI. II 1986, S. 1038) und für das jüngste Abkommen Art. 10 Abs. 1 S. 2 des deutsch-brasilianischen SVA v. 3.12.2009 (BGBI. II 2010, S. 918).

Unfallversicherung unter Umständen auch solche Schäden einberechnet, die nach dem jeweiligen Entschädigungsrecht zu Ausgleichsansprüchen führen. Eine Koordinierung dieser Ansprüche selbst ist damit aber nicht verbunden.

### *cc) Sonderfall: Opfer von Straftaten*

Während also die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben zwar die Notwendigkeit einer Staatshaftung und insbesondere die Entschädigung als Mittel zur Durchsetzung des materiellen Rechts betonen, ferner der Europarat eine Verantwortung des Staates zur Organisation einer Produkthaftung vorsieht, lassen sich allgemeine rechtliche Maßstäbe für die Fragen, wann der Staat in anderen Fällen eine Einstandspflicht für Schäden übernehmen soll und wie die Implementierung einer solchen Pflichten anzulegen ist, nicht entnehmen. Für einen besonderen Fall, der in Deutschland dem sozialen Entschädigungsrecht zugerechnet wird, existieren aber Vorschriften sowohl der EU als auch des Europarats: den der Entschädigung für Opfer von Straftaten.

(1) Der Europarat hat sich bereits Ende der 1970er Jahre mit der Opferentschädigung befasst. Im Hintergrund stand das in vielen Staaten einsetzende Bemühen um die Stärkung der Rechte von Verbrechensopfern.<sup>277</sup> Ergebnis dieser Aktivitäten ist das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten vom 24.11.1983 (SEV 116)<sup>278</sup>. Das Übereinkommen ist allerdings nicht in allen Mitgliedstaaten verbindlich.<sup>279</sup>

Es verpflichtet die Vertragsstaaten, zumindest subsidiär, d.h. dann, wenn „eine Entschädigung nicht in vollem Umfang aus anderen Quellen erhältlich ist“<sup>280</sup> zur Entschädigung von Opfern beizutragen. Mit Opfern sind alle Personen gemeint, „die eine schwere Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung erlitten haben, die unmittelbar auf eine vorsätzliche Gewalttat zurückzuführen ist“; in den Schutz einbezogen werden auch deren unterhaltsberechtigte Hinterbliebe-

---

<sup>277</sup> Vgl. zu den Motiven und der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens *Explanatory Report*, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/116.htm>.

Vgl. auch Resolution 77 (27) on the Compensation of Victims of Crime (abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.IntraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=595033&SecMode=1&DocId=659298&Usage=2>).

<sup>278</sup> Text unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/116.htm>. Transformiert in Deutschland durch G v. 17.7.1996 (BGBI. II, 1120).

<sup>279</sup> Auch wenn die Gesamtzahl der Ratifikationen von 26 (Stand 31.10.2017 abrufbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/116/signatures>) mehr als die Hälfte aller Mitgliedstaaten umfasst.

<sup>280</sup> So Art. 2 Nr. 1 ETS 116.

ne.<sup>281</sup> Auch Leistungen werden in verschiedener Hinsicht vorgesehen,<sup>282</sup> und in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit einer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Opfers und der Anrechnung anderweitig gewährter Entschädigungen.<sup>283</sup> Ferner dürfen Leistungen gekürzt oder wegen des Verhaltens des Opfers, dessen Verwicklung in eine Verbrechensorganisation und in allen Fällen, in denen die Entschädigung dem *ordre public* oder dem „Gerechtigkeitsempfinden“ widersprechen würde, ausgeschlossen werden.<sup>284</sup>

Damit enthält das Abkommen 116 wichtige Grundsätze der Opferentschädigung, befindet sich allerdings insbesondere hinsichtlich des Leistungsumfangs nicht mehr auf dem aktuellen Stand der Rechtsentwicklung.<sup>285</sup>

(2) Die Europäische Union hat vor einigen Jahren die RL 2004/80 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten<sup>286</sup> erlassen. Diese Richtlinie hat ausweislich ihrer Begründung das Ziel, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern, um in grenzüberschreitenden Fällen eine effektive Opferentschädigung sicherzustellen.<sup>287</sup> Hintergrund ist zum einen der Umstand, dass die Union selbst für die Etablierung eines Entschädigungssystems keine besondere und ausdrückliche Rechtsetzungskompetenz besitzt.<sup>288</sup> Zum anderen haben sich aber die Mitgliedstaaten vertraglich dazu verpflichtet, auch im Bereich der Strafrechtspflege stärker zusammenzuarbeiten.<sup>289</sup>

Die RL 2004/80 knüpft nicht nur an die Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot an, sondern geht davon aus, dass jeder Mitgliedstaat über ein Entschädigungssystem für Opfer von Straftaten verfügen soll. Sie wurde auch deshalb auf den früheren Art. 308 EGV (jetzt Art. 352 AEUV) gestützt.<sup>290</sup> Vorangegangen waren Bemühungen um die Verbesserung der Stellung von Opfern in

---

281 Art. 2 Nr. 1 Abkommen 116.

282 Art. 4 Abkommen 116: „Verdienstausfall, Heilbehandlungs- und Krankenhauskosten, Bestattungskosten sowie bei Unterhaltsberechtigten Ausfall von Unterhalt“.

283 Art. 7 und 9 Abkommen 116.

284 Art. 8 Abkommen 116.

285 Näher dazu Becker/Körtek, ZIAS 2010/2011, S. 169, 178.

286 RL 2004/80 v. 29.4.2004 (ABl. L 261/2004, 15).

287 Begründungserwägung 7 zur RL 2004/80.

288 Was angesichts des Grundsatzes der beschränkten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV) und der umfassenden subsidiären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EUV) für die Schaffung eines unionalen Systems erforderlich wäre.

289 Zunächst durch völkerrechtliche Absprachen, dann erstmals auf primärrechtlicher Grundlage durch Art. K des Maastrichter Vertrags, seit dem Amsterdamer Vertrag in Art. 29 ff. EUV geregelt. Mit dem Lissabonner Vertrag ist die Zusammenarbeit in Strafsachen in den AEUV aufgenommen worden (Art. 82 ff. AEUV).

290 Präambel und Erwägungsgrund 9 der RL 2004/80.

Strafverfahren, die zunächst in der Gestalt eines Rahmenbeschlusses<sup>291</sup> auf der Grundlage des EUV in eine rechtlich verbindliche Form gegossen worden sind.<sup>292</sup> Er betraf unmittelbar nur die Entschädigung durch den Täter,<sup>293</sup> allerdings verbunden mit einer allgemein gehaltenen Pflicht der Mitgliedstaaten zur Begünstigung der Bemühungen des Opfers, eine Entschädigung zu erhalten.<sup>294</sup>

Hervorhebung verdienen zwei Vorschriften der RL 2004/80. Nach der einen soll die Entschädigung „von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats ... gezahlt [werden], in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde“<sup>295</sup>. Nach der anderen sollen alle Mitgliedstaaten dafür „Sorge tragen“, „dass in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine Regelung für die Entschädigung der Opfer von in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorgesehen ist, die eine gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer gewährleistet“<sup>296</sup>. Beiden Bestimmungen scheint eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Errichtung und Aufrechterhaltung von Opferentschädigungssystemen zugrunde zu liegen, obwohl gegen diese Annahme einige Formulierungen der Richtlinie und deren unsichere Kompetenzgrundlage sprechen.<sup>297</sup>

## b) Vergleichende Umschau

### aa) Ansätze und Hintergrund

Die meisten nationalen Rechtsordnungen kennen kein als eigenständiges Rechtsgebiet erkennbares soziales Entschädigungsrecht. Sie sehen zwar durchaus Entschädigungen vor, nach der englischen Terminologie *compensation*, nach der französischen *indemnisation* bzw. *réparation*. Die Leistungen sind aber auf ein-

---

291 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (ABl. L 82/2001, S. 1).

292 Vgl. etwa zu den Rechten von Opfern im Strafverfahren EuGH v. 9.10.2008, Rs. 404/07 (Katz), Slg. 2008, I-7607.

293 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2001/220/JI: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Opfer einer Straftat ein Recht darauf haben, innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung über die Entschädigung durch den Täter im Rahmen des Strafverfahrens zu erwirken, es sei denn, das einzelstaatliche Recht sieht in bestimmten Fällen vor, dass die Entschädigung in einem anderen Rahmen erfolgt“.

294 Art. 9 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2001/220/JI: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bemühungen um eine angemessene Entschädigung des Opfers durch den Täter zu begünstigen“.

295 Art. 2 RL 2004/80.

296 Art. 12 Abs. 2 RL 2004/80.

297 Vgl. jetzt Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV. Dazu und zu anderen in Frage kommenden Ermächtigungsgrundlagen Becker/Körtek, ZIAS 2010/2011, S. 169, 181 f.

zelne Gesetze verstreut und werden jedenfalls nur selten zusammenfassend als eine eigene Kategorie des Sozialrechts dargestellt.<sup>298</sup>

Ein Grund dafür liegt sicher in der in vielen Ländern zu beobachtenden, bis heute eher unvollständigen rechtswissenschaftlichen Durchdringung des Sozialrechts. Sie ist zwei Umständen zu verdanken. Erstens wird Sozialrecht in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern vor allem nach wie vor im Zusammenhang mit dem Arbeitsrecht gelehrt und abgehandelt. Das beschränkt sich dann regelmäßig auf das erwerbstätigkeitsbezogene Sozialversicherungsrecht. Zum Teil wird damit einer vorgegebenen Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen von Sozialleistungen, etwa in Italien mit der Differenzierung zwischen *previdenza* und *assistenza*<sup>299</sup>. Zum anderen Teil und häufiger scheint der Grund in der Trennung von Privatrecht und öffentlichem Recht zu liegen, was die in vielen Ländern anzutreffende und nicht nur auf die Existenz nationaler Gesundheitsdienste zurückzuführende eigenständige Behandlung der Gesundheitssysteme erklärt. Vor allem aber hat die enge Verbindung zwischen Arbeits- und Sozialrecht historische Gründe,<sup>300</sup> die damit zusammenhängen, dass erst der Aufbau von Sozialversicherungssystemen zur Herausbildung des Sozialrechts und in der Folge auch einer Sozialrechtswissenschaft geführt hat.<sup>301</sup> Zweitens findet diese Wissenschaft auch in den anglo-amerikanischen Ländern kaum statt. Das ist weniger auf inhaltliche Beschränkungen als vielmehr auf die Besonderheiten der jeweiligen Rechtswissenschaft und die damit verbundenen Unterschiede in den wissenschaftlichen Interessen und Methoden zurückzuführen.<sup>302</sup>

Die fehlende systematisierende Durchdringung des Sozialrechts erweist sich gerade im Entschädigungsrecht als folgenreich. Denn die Materien, die in durchaus nicht völlig kohärenter Form in Deutschland dem sozialen Entschädigungsrecht zugeordnet werden,<sup>303</sup> gehen auf unterschiedliche Gründe für das Einstehen der Gemeinschaft zurück. Insofern ist wenig erstaunlich, dass einige Teile in anderen Ländern als Teil des Staatshaftungsrechts betrachtet werden, zumal eine kategoriale Unterscheidung zwischen Schadensersatz und Entschädigung den meisten Rechtsordnungen fremd ist.<sup>304</sup> Zudem lässt sich ein Ausgleich für be-

298 Eine Ausnahme findet sich im Lehrbuch von *Kessler*, *Droit de la protection sociale*, 6. Aufl. 2017, S. 737 ff.

299 Vgl. etwa Art. 38 Abs. 2 (*previdenza*) und Art. 38 Abs. 1 (*assistenza*) der italienischen Verfassung; zur ähnlichen Unterscheidung in Portugal näher *Vergho*, Soziale Sicherheit in Portugal und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, 2010, S. 47 ff.

300 Vgl. *Becker*, ZÖR (65) 2010, S. 607, 622 ff.

301 Näher *Mikešić*, Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin, 2002.

302 Vgl. dazu *Becker*, in: *Denkschrift 60 Jahre BSG*, Bd. 1, 2014, S. 463, 479 ff.

303 Dazu die vorstehende Bestandsaufnahme unter II.1.

304 Zumindest im Ansatz, vgl. zur Konvergenz in Deutschland und zum EU-Recht nur *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 210 ff., 241 ff. und 296 ff.

stimmte Schäden in unterschiedlicher Form organisieren, was leicht aus dem Blick gerät, wenn nur die Gemeinsamkeiten eines einzigen Systemtyps in den Blick genommen werden, wenn sich also der deutsche Betrachter auf staatlich organisierte und durch Steuern finanzierte Systeme konzentriert. Das macht der Blick ins Ausland deutlich: Andere Länder setzen zum Teil auf andere Leistungstypen, um dieselben Bedarfe zu decken. Schon die Ausführungen zur Unfallversicherung<sup>305</sup> zeigen, dass Versicherungs- und Entschädigungssysteme große Schnittstellen aufweisen. Wenn also Länder wie die skandinavischen Staaten mehr Risiken durch Versicherungen abdecken, benötigen sie weniger soziale Entschädigungen. Zudem können Entschädigungsleistungen unterschiedlich finanziert werden.<sup>306</sup> Warum die in Frankreich verbreitet eingesetzten Fondslösungen<sup>307</sup> in Deutschland nur für Sonderfälle genutzt und dann nicht dem sozialen Entschädigungsrecht zugerechnet werden,<sup>308</sup> erschließt sich jedenfalls nicht aus der Funktion der gewährten Leistungen.<sup>309</sup>

Unabhängig von den damit angedeuteten Differenzierungen in der Ausgestaltung finden sich allerdings in den meisten Rechtsordnungen bestimmte Leistungsgesetze, die bei einer Betrachtung der über die Zeit entstandenen funktional äquivalenten Leistungen dem sozialen Entschädigungsrecht zugeordnet werden können. Das bezieht sich auf die Versorgung von Kriegsopfern, die – wie erwähnt – nicht umsonst auch im EU-Koordinierungsrecht Erwähnung findet.<sup>310</sup> Ebenfalls weit verbreitet sind Regelungen über die Entschädigung für Impfschäden. Schließlich verdienen Vorschriften zum Schutz von Verbrechensopfern eine Hervorhebung, die auch – wie vorstehend hervorgehoben – auf europäischer Ebene angesichts der dort vorhandenen Regelungsansätze eine Besonderheit darstellen. Diese drei Materien bilden, wenn auch an den Rändern unterschiedlich gefasst, den inhaltlichen Kern eines vergleichend ermittelten sozialen Entschädigungsrechts. Es soll hier genügen, auf einige Wegmarken ihrer Entwicklung hinzuweisen. Zu diesem Kern kommen als vierter Element des Entschädigungsrechts Leistungen für die Opfer von Tumulten.<sup>311</sup> Weniger klar zu fassen und einzuordnen sind weitere Leistungen, nämlich die in einigen Ländern als Ent-

---

305 Oben, I.1.a)dd)(1).

306 Oben, I.1.a)cc)(3).

307 Dazu *Herrmann*, Das französische Staatshaftungsrecht zwischen Tradition und Moderne, 2010, S. 238 ff.; *Knetsch*, Haftungsrecht und Entschädigungsfonds, 2012, S. 46 ff.

308 Zu diesen Fondslösungen unten, III.2.d)cc).

309 Vgl. dazu als „autonomes Schadenstragungsmodell, welches dem sozialen Entschädigungsrecht zugeordnet werden kann“, *Knetsch*, Haftungsrecht und Entschädigungsfonds, 2012, S. 218.

310 Oben, II.2.a)aa)(1).

311 Vgl. zur Entwicklung oben, II.1.b)bb).

schädigungen für Opfer einer menschenrechtswidrigen Behandlung und einer politischen Verfolgung<sup>312</sup> vorgesehenen sowie – wie betont: in der Regel ohne Hinzufügung des Attributs „soziale“ – einzelne Entschädigungen betreffend die Folgen von natürlichen und technisch hervorgerufenen Katastrophen.<sup>313</sup>

## bb) Kriegsopfersversorgung

Für die schon früh vergleichend erforschte Kriegsopfersversorgung besaß insbesondere das französische Recht eine Vorreiterrolle. In Frankreich begannen manche Entwicklungen, die in Deutschland später nachvollzogen worden sind<sup>314</sup>: Das gilt für die Schaffung von besonderen Versicherungseinrichtungen<sup>315</sup> ebenso wie für die Gewährung von Geldleistungen<sup>316</sup>.

Parallelen, die offensichtlich auf die mit dem Krieg verbundenen Erfahrungen zurückzuführen sind, weist der Aufbau der Versorgung nach dem Ersten Weltkrieg in den kriegsführenden Ländern auf.<sup>317</sup> Nicht nur in Deutschland, auch in Frankreich brachte das Gesetz über die Militärversorgung vom 31.3.1919 einen wesentlichen Ausbau der Leistungen. Es begründete für alle Soldaten und ihre Hinterbliebenen ein „Recht auf Wiedergutmachung“ (*droit à la réparation*), so weit deren Gesundheitsschädigungen in einem ursächlichen Zusammenhang mit dem Militärdienst standen.<sup>318</sup> Mit Gesetz vom 24.6.1919 wurden die Leistungen

312 So in Ungarn auf der Grundlage zweier Gesetze (1992: LII.tv. und 1992 XXXII.tv.).

313 So in Russland für die Opfer der Tschernobyl-Katastrophe durch Gesetz Nr. 1244-1/1991, allerdings zurückgehend auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts v. 1.12.1997, Nr. 18-P. Vgl. in Frankreich L. 2010 v. 2.1.2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, und dazu *Guégan-Lécuyer, Le nouveau régime d'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques*, 2004, S. 17 ff.

314 Dazu oben, II.1.b)aa).

315 Dazu *Haberling, Entwicklung der Kriegsbeschädigtenfürsorge*, 1918, S. 35 ff. Zur Gründung des Hôtel Royal des Invalides durch Ludwig XIV. *Bois, Les anciens soldats*, 1990, S. 38 ff., allgemein zu den Invalidenhäusern mit Beispielen aus verschiedenen Ländern *Pelser, Das Invalidenhaus als Beitrag zur Entwicklung der Kriegsopfersversorgung*, 1976, S. 110 ff.

316 *Haberling*, a.a.O., S. 98 ff., 101 ff.; *Glage, Kriegsopfersversorgung*, 1954, S. 170 ff.

317 Überblick dazu bei *Bureau International du Travail, L'indemnisation des victimes de la guerre*, 1940, S. 8 ff., zugleich mit dem Hinweis darauf, dass in allen Ländern – ob sie ausdrücklich eine gemeinschaftliche Wiedergutmachungspflicht wie in Frankreich anerkannten oder nicht – ein Kompromiss zwischen Rechten des Einzelnen und den (insbesondere finanziellen) Interessen der Gesellschaft angestrebt wurde (S. 11). Zu der dem RVG vergleichbaren Rechtslage in Österreich, das erst relativ spät zuvor Geldrenten eingeführt hatte, *Glage, ZSR* 1958, S. 334, 337 f.

318 *Bureau International du Travail, L'indemnisation des victimes de la guerre*, 1940, S. 57 ff.; *Glage, Kriegsopfersversorgung*, 1954, S. 171 f.; *Petit/Gatto, Guide social des anciens combattants et victimes de guerre*, 4. Aufl. 1986, Introduction.

auf die zivilen Opfer und deren Hinterbliebenen ausgedehnt. Berechtigt wurden alle Franzosen, die nicht unter den Anwendungsbereich des Militärversorgungsgesetzes fielen und infolge einer Kampfhandlung im Ersten Weltkrieg eine Gesundheitsschädigung erlitten haben. Sie erhielten eine Entschädigung in der Höhe der Pension eines einfachen Soldaten mit dem gleichen Invaliditätsgrad.<sup>319</sup> Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist Rechtsgrundlage für die zusammengefasste Kriegsopferversorgung die Kodifikation durch den *Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre*. Danach werden unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere bei Vorliegen einer Kausalität zwischen Kriegserignissen und dem Gesundheitsschaden, Renten geleistet, und zwar abhängig von dem Grad der Invalidität.<sup>320</sup> Bezogen auf die rentenbegründenden Schädigungen erhalten die Berechtigten ferner eine kostenlose Gesundheitsversorgung.<sup>321</sup>

Die Kriegsopferversorgung ist in ihrer Entwicklung also vor allem vor dem Hintergrund der Veränderung des Kriegsgeschehens und dessen Folgen zu verstehen. Es scheint zwar, dass sie in einigen Ländern auf den Ausgleich besonderer Ursachen beschränkt und zugeschnitten worden ist. Angesichts ihres Bedeutungsverlusts muss dem an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden.

### *cc) Entschädigung für Impfschäden*

Für Schäden, die in Folge von medizinischen Behandlungen und damit auch Impfungen verursacht werden, haften zunächst die Behandelnden, unter Umständen auch diejenigen, die das Arzneimittel in Verkehr gebracht haben, und zwar nach zivilrechtlichen Vorschriften. Im Zuge der sich im 19. Jahrhundert entwickelnden öffentlichen Aufgabe der Seuchenbekämpfung<sup>322</sup> sind verpflichtende Impfungen und andere Zwangsmaßnahmen vorgesehen worden; sofern es bei diesen Behandlungen zu Gesundheitsschäden kommt, existiert eine staatliche Haftung. Allerdings richtet sich diese nur zum Teil<sup>323</sup> nach unterschiedlich eng gefassten Sondervorschriften. In Frankreich etwa ist Grundlage der *code de la santé public*, wonach über die *solidarité nationale* auch Infektionskrankheiten

---

319 Glage, ZSR 1958, S. 196, 199 f.

320 Art. L 2 ff., für die Hinterbliebenen Art. L 43 ff., für die Mitglieder der Résistance Art. L 177 ff., für die zivilen Opfer Art. L 193 ff. Vgl. zur Verwaltung der Leistungen *Petit*, Bundesversorgungsblatt 1963, S. 23 ff.

321 Art. L 115 ff.

322 Vgl. dazu oben, II.1.b)cc).

323 So gilt dafür in den Niederlanden etwa der allgemeine, 2013 eingeführte (G v. 31.1.2013, Stb. 2013/50) Art. 4:126 des Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetzes.

abgedeckt werden.<sup>324</sup> In Italien existiert ein Gesetz speziell für die Entschädigung bei Pflichtimpfungen und Transfusionen und bestimmten Übertragungen.<sup>325</sup>

Die Verbindungen zum Staatshaftungsrecht kommen auch dadurch zum Ausdruck, dass ein Gesetzgeber dann, wenn er keine ausreichenden Entschädigungsleistungen für Impfschäden vorsieht, zur Leistung einer Entschädigung gezwungen sein kann. So hat der spanische *Tribunal Supremo*<sup>326</sup> in einem Fall, in dem eine Grippeimpfung empfohlen worden war, diese zu einer schweren Erkrankung geführt hatte und kein Behandlungsfehler vorlag, festgestellt, dass der erlittene Schaden nicht in die rechtliche Verantwortung des Betroffenen falle, sondern eine „soziale Last“ darstelle, für die auch die Gesellschaft aufzukommen habe.<sup>327</sup> In Italien entschied ganz ähnlich die *Corte costituzionale*<sup>328</sup>, dass die vorstehend erwähnte gesetzliche Grundlage für Pflichtimpfungen<sup>329</sup> insofern verfassungswidrig war, als sie nicht auch die Schäden in Folge einer empfohlenen Impfung abdeckte. Denn entscheidend sei, so das Gericht, nicht der Zwang, sondern dass die Impfung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit vorgesehen ist.<sup>330</sup>

324 L 1142-1, L 1142-1-1 und L 3111-9 sowie (bei HIV-Infektionen durch Blutübertragung) L 3122 ff. *Code de la santé public*.

325 L 210/1992: Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. (GU n. 55 v. 6.3.1992).

326 Rec. casación 6878/2010 v. 9.10.2010.

327 Kausalität zwischen der Impfung und der Schädigung vorausgesetzt, N. 6878/2010, Umdruck S. 9 f.: „En otros términos, fuera en este caso el desorden neurológico del recurrente, o bien la plasmación de un riesgo propio del medicamento o una excepcional reacción autoinmune a la vacuna, lo relevante es que la sentencia tuvo por acreditada la relación causal entre el Síndrome de Guillain-Barré y la previa vacunación, por lo que el supuesto se manifiesta como una carga social que el reclamante no tiene el deber jurídico de soportar de manera individual, sino que ha de ser compartida por el conjunto de la sociedad, pues así lo impone la conciencia social y la justa distribución de los muchos beneficios y los aleatorios perjuicios que dimanan de la programación de las campañas de vacunación dirigidas a toda la población, con las excepciones conocidas, y de modo especial a los distintos grupos de riesgos perfectamente caracterizados, pero de las que se beneficia en su conjunto toda la sociedad“.

328 Sent. n. 107/2012 v. 16.4.2010.

329 Die bereits auf der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beruhete, vgl. C.c., sent. n. 307/1990.

330 Sent. n. 107/2012, Umdruck, II.3. a.E.: „Ne è, in sintesi, derivato che «la ragione determinante del diritto all’indennizzo» è «l’interesse collettivo alla salute» e non «l’obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguitamento di tale interesse»; e che lo stesso interesse è fondamento dell’obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottoponendosi al trattamento, vengano a soffrire di un pregiudizio“. Wobei zugleich darauf hingewiesen wurde, daß die Kampagnen zur Empfe-

In den skandinavischen Ländern hat sich der Gedanke durchgesetzt, dass in einigen Bereichen das zivilrechtliche Haftungsrecht nicht ausreicht, um für Geschädigte ausreichende Ersatzleistungen sicherzustellen. Das gilt für Umweltschäden, vor allem aber auch für Schäden, die auf eine medizinische Behandlung oder den Gebrauch von Arzneimitteln zurückzuführen sind; dafür wurden zu meist, zunächst auf freiwilliger, dann oft auf gesetzlicher Basis, zwar keine Entschädigungs-, aber spezielle Versicherungssysteme eingeführt.<sup>331</sup> Die Entscheidung für diese Lösung dürfte maßgeblich auf die Eigenheiten der Finanzierung durch Beiträge zurückzuführen sein: Denn die Beitragspflicht korrespondiert mit einer besonderen Verantwortung für die Entstehung von Schäden und deren Ausgleich.

#### *dd) Entschädigung für Opfer von Straftaten*

Opferentschädigungssysteme sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten, wenn einmal von der besonderen Situation in Griechenland und Italien<sup>332</sup> abgesehen wird, schon seit langem etabliert.<sup>333</sup> Die Vorreiterrolle in Europa hatte Großbritannien mit dem *Criminal Injuries Compensation Scheme* von 1964<sup>334</sup> übernommen. In den 1970er Jahren führten dann Österreich 1972<sup>335</sup>, Finnland 1973<sup>336</sup>, Irland 1974<sup>337</sup>, die Niederlande 1976<sup>338</sup> sowie im gleichen Jahr Dänemark<sup>339</sup> und Deutschland<sup>340</sup> Opferentschädigungssysteme ein. In Schweden

---

hlung der betroffenen Impfungen die Freiwilligkeit sehr einschränkte (a.a.O., II.4.): „In presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica di vaccinazioni è, infatti, naturale che si sviluppi un generale clima di 'affidamento' nei confronti proprio di quanto 'raccomandato': ciò che rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo.“

331 Vgl. dazu v. *Eyben*, in: *Wahlgren*, Tort Liability and Insurance, 2001, S. 194, 197, 202 ff., 221 ff.

332 Dazu *Becker/Körtek*, ZIAS 2010/2011, S. 169, 182 f.

333 Vgl. zu der relativ langen Geschichte des Opferhilfegesetzes in der Schweiz und der dessen Einführung begleitenden Verfassungsänderung näher *Otte*, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, 1998, S. 145 ff.

334 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte vgl. *Weintraud*, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, 1980, S. 39 ff.

335 *Raschka*, Austria, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 15, 31 f.; *Otte*, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, 1998, S. 25 ff.

336 *Söderholm*, Finland, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 161, 165 f.

337 *Greer*, Ireland, in: *ders.*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 325, 337 f.

338 *Wemmers/de Beer*, Netherlands, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 401, 411.

339 *Lerche*, Denmark, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 97, 133.

wurde 1971 ein System zur Entschädigung von Gewaltopfern geschaffen, dessen persönlicher Anwendungsbereich 1978 erweitert wurde.<sup>341</sup> In Luxemburg wurden 1984<sup>342</sup> und in Belgien 1985<sup>343</sup> Regelungen zur Entschädigung von Gewaltopfern erlassen. Ihnen folgten in den Jahren 1991 Portugal<sup>344</sup> und 1995 Spanien<sup>345</sup> sowie 1997 Tschechien<sup>346</sup> und 1998 die Slowakei<sup>347</sup>. Nachdem Frankreich das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten<sup>348</sup> im Jahre 1990 ratifiziert hatte, wurden die bis dahin bestehenden Entschädigungssysteme – zum einen das im Jahre 1977 eingeführte System für Opfer von Gewalttaten, in Fällen, in denen der Täter nicht identifiziert oder leistungsunfähig ist, zum anderen das im Jahre 1986 eingeführte System zur Entschädigung für Opfer von Terrorakten – geändert und angepasst.<sup>349</sup> Im Zuge der letzten EU-Erweiterung haben die neuen EU-Mitgliedstaaten vor allem in Anpassung ihrer Rechtssysteme Opferentschädigungsregelungen geschaffen, so Lettland<sup>350</sup> und Slowenien<sup>351</sup> im Jahr 2006. Schließlich hat auch Griechenland auf Druck der Europäischen Union im Jahre 2009 ein Entschädigungssystem für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten eingeführt.<sup>352</sup>

In einigen Ländern existieren besondere Entschädigungsregelungen für Opfer von Terrorakten. Das gilt für Italien,<sup>353</sup> Frankreich, Griechenland<sup>354</sup> und Spanien, wo die Entschädigung von Gewaltopfern erst Jahre nach der Einführung

340 Vgl. dazu oben, I.1.b)dd).

341 *Romander*, Sweden, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 547, 556 f.

342 *Mikaelsson/Wergens*, Repairing the irreparable, 2001, S. 99.

343 *Van den Wyngaert*, Belgium, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 67, 76.

344 *Antunes*, Portugal, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 495, 499 f.

345 *Mikaelsson/Wergens*, Repairing the irreparable, 2001, S. 123. Zur Entschädigung von Opfern terroristischer Akte, erstmals eingeführt durch Gesetz Nr. 9/1984, siehe *Torío-López*, Spain, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 515, 525 ff.

346 Siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/cv\\_nationallaw\\_cz\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/cv_nationallaw_cz_en.htm).

347 Siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/cv\\_nationallaw\\_sk\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/cv_nationallaw_sk_en.htm).

348 Vgl. oben, II.2.a)cc)(1).

349 *Lombard*, France, in: *Greer*, Compensating Crime Victims, 1996, S. 191, 227 ff.

350 Vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/pdf/cv\\_national\\_law\\_latvia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/pdf/cv_national_law_latvia_en.pdf).

351 Siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/cv\\_nationallaw\\_si\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/cv_nationallaw_si_en.htm).

352 Gesetz Nr. 3811/09, veröffentlicht am 18.12.2009 im Amtsblatt der Hellenischen Republik.

353 Dazu *Hohnerlein*, ZIAS 2010/11, S. 57, 58 ff.

354 Allerdings nur für bestimmte Berufsgruppen und Kinder *Albrecht/Kilchling*, Victims of Terrorism Policies and Legislation in Europe, 2006, S. 29 ff.; *Letschert/Ammerlan*, in: *Letschert/Pemberton/Staiger*, Assisting victims of terrorism, 2010, S. 215, 231.

von Entschädigungsregelungen für Terroropfer gesetzlich geregelt wurde.<sup>355</sup> Opfer terroristischer Gewalttaten erhielten in Spanien schon ab Ende der 1970er Jahre staatliche Leistungen. Anlass für die Schaffung eines relativ frühen, aber begrenzten Entschädigungssystems war die zunehmende terroristische Bedrohung durch die ETA.<sup>356</sup> Das heißt aber nicht, dass Sondersysteme für Opfer von Terrorakten grundsätzlich vor allgemeinen Opferentschädigungssystemen geschaffen worden wären. Wo solche Sondersysteme existieren, reagieren sie vielmehr offensichtlich auf besondere Bedrohungslagen. Und sie sind verbunden mit der Annahme, dass als Reaktion auf entsprechende Bedrohungen in besonderem Maße eine nationale Solidarität hergestellt und zum Ausdruck gebracht werden muss.<sup>357</sup>

---

355 Siehe *Goodey*, Compensating Victims of Violent Crimes in the European Union, 2003, S. 14 f.

356 Ausführlich *Albrecht/Kilchling*, Victims of Terrorism Policies and Legislation in Europe, 2006, S. 49 f.; *Letschert/Ammerlan*, in: *Letschert/Pemberton/Staiger*, Assisting victims of terrorism, 2010, S. 215, 233 f.

357 So zu Spanien und Frankreich *Albrecht/Kilchling*, Victims of Terrorism Policies and Legislation in Europe, 2006, S. 26, 49.

