

V. Zusammenfassung

1. Das soziale Entschädigungsrecht ist der kleinste Teil des deutschen Sozialrechts. Es ist auf eine ganze Reihe von zum Teil nur Experten bekannten Einzelgesetzen verteilt. Was dazu gehört und was nicht, ist keineswegs eindeutig (II.1.a)). Zudem bewegt das soziale Entschädigungsrecht nur einen sehr kleinen Teil des Sozialbudgets. Das sind ausreichende Gründe, warum es nicht ein Lieblingskind von Journalisten, Politikern und Wissenschaftlern ist. Größere Aufmerksamkeit wird ihm nur zuteil, wenn Katastrophen und Krawalle an seinem Rande kurzzeitig für Aufsehen sorgen.

Im Wesentlichen beruht das soziale Entschädigungsrecht auf verschiedenen Säulen, die sich, wie in einer rechtsordnungsübergreifenden Perspektive erkennbar wird, eigenständig entwickelt haben: der Kriegsopferversorgung, der Versorgung von Opfern bei der Bekämpfung ansteckender Krankheiten, der Versorgung von Tumultopfern und der Versorgung von Verbrechensopfern. Je nach nationalem Regelungsmuster werden verschiedene Organisationsformen eingesetzt und sind die Verbindungslinien zu einer Schadensvorsorge unterschiedlich stark ausgeprägt (II.1.b) und 2.).

2. Abstrahiert von seiner Entwicklung und seiner positivrechtlichen Ausgestaltung beruht das soziale Entschädigungsrecht auf einem bestimmten Haftungsgrund, der sich negativ und positiv fassen lässt. Negativ gesehen steht eine politische Gemeinschaft durch Leistungen der sozialen Entschädigung dann ein, wenn eine Haftung für rechtswidriges oder rechtmäßiges Handeln nach staatshaftungsrechtlichen Grundsätzen (III.1.) ausscheidet, weil die dafür geltenden Zurechnungsanforderungen nicht erfüllt sind. Insofern kann von einer sozialstaatlichen Haftung gesprochen werden, wobei aber die Abgrenzung der Haftungssphären nicht auf einer Dichotomie von Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip beruht.

Positiv gesehen setzt das soziale Entschädigungsrecht eine gemeinschaftliche Verantwortung voraus, die entweder auf einer Verantwortung für die Herbeiführung besonderer Opfer beruht (aufopferungsähnliche Fälle) oder für die Bewahrung einer auf inneren Frieden gerichteten Rechtsordnung. Auf dem ersten Verantwortungsgrund beruhen die Kriegsopfer-, Impfpfer- und Dopingopferentschädigungen, auf dem zweiten die Wiedergutmachungsfälle, die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen und Tumulten sowie die Leistungen zur Ergänzung oder Ersetzung privatrechtlicher Haftung (III.2.).

3. Der Stufung der Haftung liegt die Unterscheidung von drei Verantwortungssphären zugrunde: Der allgemeinen Verantwortung zum Schadensausgleich im Fall der Verletzung subjektiver Rechte, der gemeinschaftlichen Verantwor-

tung im Sinne der vorstehend genannten sozialstaatlichen Haftung und der gesellschaftlichen Eigenverantwortung.

Diese Sphären sind aber nicht trennscharf voneinander abgrenzbar, zudem kann der jeweiligen Verantwortung auf verschiedene Weise Rechnung getragen werden. Insbesondere im Überschneidungsbereich zwischen den ersten beiden Sphären lässt sich das soziale Entschädigungsrecht einsetzen, um Unsicherheiten zu begegnen, die aus der bis heute fehlenden Normierung der Staatshaftung für rechtmäßiges Handeln folgen. Im Schnittbereich zwischen den beiden letzten Sphären kann der Staat Verantwortung übernehmen durch die Einführung oder die Unterstützung von Versicherungslösungen. Das dabei zu beachtende Subsidiaritätsprinzip fordert auch die Ausrichtung an ökonomischer Effizienz. Deshalb bedarf es etwa im Tumultschadensrecht einer Abstimmung zwischen Versicherung und Entschädigung; bei der Reaktion auf die zunehmenden Naturkatastrophen ist eine Versicherungslösung mit staatlicher Intervention, vorzugsweise durch Einführung von Versicherungszwang und Härtefallausgleich, vorzugswürdig (III.3.).

4. Eine Kodifikation des sozialen Entschädigungsrechts sollte nicht auf halbem Wege stehen bleiben. Ihre Ziele müssen vollständige Einbeziehung der sozialstaatlichen Haftungsgründe und Erfassung der dem positiven Entschädigungsrecht zugrundeliegenden Prinzipien sein (IV.1.).

Einzubeziehen wären dementsprechend auch Entschädigungen für Sachleistungen und Grundregeln über die vielfältigen Entschädigungsfonds. Einzubeziehen wäre ebenso das Tumultschadensrecht, das historisch-vergleichend betrachtet einen traditionellen Bestandteil des Entschädigungsrechts bildet, dessen bundesrechtliche Regelung aber unter dem Vorbehalt der bundesstaatlichen Erforderlichkeit steht (IV.2.). Alle Voraussetzungen von Entschädigungsleistungen sind an den Gründen für das staatliche Entstehen auszurichten (IV.3.). Geldleistungen in der Form von Dauerleistungen sollten einerseits schadensbedingten Mehraufwand und Schmerzensgeld abdecken sowie andererseits Erwerbsausfälle ausgleichen. Das spricht für eine Aufrechterhaltung von zwei funktional differenzierten Renten, deren Gewährung aber durch Pauschalierungen und Verfahrensvereinfachungen praktikabel ausgestaltet werden muss. Für besondere Sachleistungen wie für bedürftigkeitsabhängige Hilfeleistungen lassen sich hingegen angesichts eines umfassenden Schutzes der Bevölkerung gegen Krankheiten und Armut in Deutschland keine überzeugenden Gründe mehr finden. Die Subsidiarität von Entschädigungsleistungen ist im Verhältnis zu anderen Leistungen und Ansprüchen zu wahren, gegebenenfalls durch eine angemessene gesetzliche Ausgestaltung (IV.4.).