

Berlin, 21. Januar 2009  
Stellungnahme Nr. 07/2009

## **Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins**

**zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Ausweitung der Opferentschädigung  
bei Gewalttaten (Drucksache 16/1067)**

**und**

**zum Antrag zur Opferentschädigung bei Terrorakten im Ausland  
(Drucksache 16/585)**

Erarbeitet durch:

Rechtsanwältin Dr. Gudrun Doering-Striening, Essen  
Stellvertretende Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Sozialrecht  
im Deutschen Anwaltverein

zuständige DAV-Geschäftsführerin:

Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Verteiler:

- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium der Finanzen
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
- Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Tourismus des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages
- Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Arbeitskreis Arbeit und Soziales der Fraktion CDU/CSU im Deutschen Bundestag
- Arbeitskreis Arbeit und Sozialordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Arbeitskreis Wirtschaft, Arbeit und Soziales der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
- Arbeitskreis Arbeit und Soziales der Fraktion der Linkspartei/PDS im Deutschen Bundestag
- Bundesverband freier Berufe
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Steuerberaterverband
- Vorstand, Landesverbände des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Sozialrecht des DAV
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV
- ASR
- NJW
- NSZ

*Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.*

---

1. Das Opferentschädigungsgesetz gehört rechtssystematisch zum **sozialen Entschädigungsrecht** (§ 5 SGB I).

Danach hat ein Recht auf

- a) die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit und
- b) angemessene wirtschaftliche Versorgung,

wer

- einen **Gesundheitsschaden** erleidet
- für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers
- oder aus anderen Gründen

nach **versorgungsrechtlichen Grundsätzen**, also nach den Regeln des Bundesversorgungsgesetzes (BVG). Das BVG ist das Grundlagengesetz der Kriegsopferversorgung. Das OEG verweist bezüglich seiner Rechtsfolgen auf das BVG. Der Leistungskatalog der Entschädigung ist im § 9 BVG definiert und ist grundsätzlich an den Folgen eines Gesundheitsschadens orientiert.

Seine **Legitimation** bezieht das OEG aus der Tatsache,

- dass die staatlichen Organe bei der Kriminalitätsentstehung und –bekämpfung bei bestehendem staatlichen Straf-, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsmonopol versagt haben <sup>1</sup>
- den Belangen und Bedürfnissen von Geschädigten im dualen staatlichen Reaktionensystem auf Straftaten – bestehend aus Strafrecht und Zivilrecht - nicht hinreichend Rechnung getragen wird <sup>2</sup>

Gemeint ist in beiden Fällen die Verantwortlichkeit des deutschen Staates für die Situation von Geschädigten. Daraus leitet sich das **Territorialitätsprinzip** ab.

Während der Entstehung des Opferentschädigungsgesetzes war der **Ausschluss von Ausländern** zunächst **nicht** vorgesehen. Erst kurz vor Verabschiedung des Gesetzes kam auf Initiative des Bundesrates durch den Vermittlungsausschuss der Ausschluss des Anspruches bei Ausländern ins Gesetz, wenn die Gegenseitigkeit nicht gewährleistet war.

Von Beginn an konnte nicht überzeugend hergeleitet und dargestellt werden, warum für Schädigungen im Bereich des Gewaltmonopols des deutschen Staates Geschädigte dem Grunde wie der Höhe nach im Opferentschädigungsrecht ungleich behandelt werden. Denn grundsätzlich ist die staatliche Gemeinschaft ihren eigenen Staatsbürgern genau so wie denen, die sich in ihrem Einfluss und Verantwortungsbereich aufhalten, gleichermaßen verantwortlich.

Die Gegenseitigkeitsregelung wurde daher zurecht von Anfang an kritisiert <sup>3</sup> und im Widerspruch zu modernen Tendenzen, nationale Rechtsschranken abzubauen, gesehen. Nach und nach wurde der anfänglich nicht vorgesehene Ausschluss von Ausländern durch Wiedereinbeziehung immer weiterer Ausländergruppen „aufgeweicht“. Für diese Feindifferenzierung ist jedoch ein überzeugender und rechtssystematisch stimmiger Grund nicht zu erkennen.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt daher grundsätzlich das Ziel, Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die im Einfluss und Verantwortungsbereich des Deutschen

---

<sup>1</sup> Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden 1980, 61 ff.; Bundestag – Drucksache 7/2506; Herrschender Begründungsansatz in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung

<sup>2</sup> Doering-Striening, die Versagung von Opferentschädigungsleistungen gem. § 2 I OEG, Frankfurt 1987, 41 ff.

<sup>3</sup> Schoreit/Düsseldorf, Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, Berlin 1976, § 1 Abs. 4, Rdn 180.

Staates durch Gewalttaten geschädigt werden, weitergehend in die Versorgung nach dem Opferentschädigungsgesetz einzubeziehen, weist aber darauf hin, dass mit einer weiteren **Sonderregelung** die bisherige **Differenzierung nach unterschiedlichen Ausländergruppen** erneut **manifestiert** wird.

Tatsächlich geboten, rechtssystematisch konsequent und überzeugend wäre es stattdessen, alle im Verantwortungsbereich des deutschen Staates durch eine Gewalttat Geschädigten in den **anspruchsbegründenden Tatbestand** einzubeziehen. Soweit sich ein Geschädigter nur vorübergehend oder eventuell sogar unerlaubt im Verantwortungsbereich des deutschen Staates aufhält, kann eine unterschiedliche Behandlung überzeugender dadurch erreicht werden, dass die **Rechtsfolgenseite** adäquat ausgestattet wird. Hier könnte über **Versagungstatbestände** bzw. **Leistungsbegrenzungsregelungen** entsprechend adäquat reagiert werden. Dem Bundesversorgungsgesetz sind z.B. auch „besondere Vorschriften für Berechtigte außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes (§ 64 ff BVG) im Grundsatz nicht fremd, so dass sich Regelungen auf der Rechtsfolgenseite rechtssystematisch überzeugender einpassen ließen.

2. Die Entschädigung von Opfern, die **im Ausland Opfer von Gewalttaten** werden, lässt sich dagegen aus rechtssystematischen Gründen mit § 5 SGB I und den dargestellten Legitimationsansätzen für Opferentschädigungen nur schwerlich zur Deckung bringen.

Die staatliche Gemeinschaft hat im Ausland im Regelfall weder Einflussmöglichkeit noch Verantwortlichkeit, und zwar weder für deutsche Staatsangehörige noch für Ausländer, die bei Schädigungen in Deutschland schädigungsberechtigt wären. Ein Argument ließe sich allenfalls daraus herleiten, dass der deutsche Staat wegen diverser Auslandsstraftaten die Strafverfolgungskompetenz beansprucht (§§ 5 ff. StGB) und zwar ungeachtet (tat-) örtlicher Zuständigkeiten. Allerdings wäre mit einer Vielzahl derzeit noch gar nicht abschätzbarer Kollisionsfälle zu rechnen. Insbesondere in den gerade zuletzt genannten Fällen kann man kaum überzeugend begründen, warum der deutsche Staat vor dem Heimatstaat eines Geschädigten, der nicht deutscher Staatsangehöriger ist, verantwortlich geworden ist.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung vom 28.08.2007 über die Individualbeschwerde 27038/04 C.W. gegen Deutschland zum Ausschluss der Auslandstaaten seine Überzeugung dargelegt, dass die innerstaatlichen Behörden maßgebliche Gründe für die Begrenzung von Entschädigungsansprüchen auf die Folgen von Straftaten, die auf deutschem Hoheitsgebiet verübt wurden, angegeben hätten. Insoweit wurde ein Rechtsverstoß verneint und die unterschiedliche Behandlung von Schädigungen von Auslands- und Inlandstaaten von der Rechtsprechung akzeptiert.

Der konkrete Bedarf einzelner schwer im Ausland oder von Auslandstaaten betroffener Geschädigter sollte möglichst auf anderem Wege als über das soziale Entschädigungsrecht gedeckt werden. Hierzu wäre ein konkreter Bedarf zu ermitteln.

Der Antrag Bundestagsdrucksache 16/585 weist zurecht auf die in der Vergangenheit eingerichteten Hilfsfonds hin. Es ist hier unbekannt, ob die zur Verfügung gestellten Gelder tatsächlich ganz oder teilweise abgerufen und ausbezahlt wurden und welcher konkret ungedeckte Bedarf verblieben ist. Es ist unbekannt, ob und wenn ja, in welchem Umfang, sich konkrete Nachteile aus der Hilfsfondslösung ergeben haben und ob Nachteile durch die fehlende Ausgestaltung als subjektiv öffentliches Recht entstanden sind. Zu bedenken wäre dabei allerdings, dass Schockschäden in Deutschland vermittelt durch eine Straftat im Ausland bisher nicht von der Idee der Hilfsfonds gedeckt sind.

Zurecht wird im Antrag Bundestagsdrucksache 16/585 auch das Problem der Doppelleistungen angesprochen, das entsteht, wenn der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die Schädigung stattfindet, seinerseits Entschädigung leistet.

Die Opferentschädigungssysteme weichen nach Rechtsgrund, Art und Dauer der Rechtsfolgen ganz erheblich voneinander ab, so dass mit erheblichen Problemen beim Zusammentreffen unterschiedlicher nationaler Entschädigungsleistungen zu rechnen ist. Bisher werden Doppelleistungen im OEG über § 65 BVG vermieden. Hier wäre ggf. anzusetzen.

3. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Initiative, Geschädigte bei der Durchsetzung rechtlicher Ansprüche im Ausland besser zu unterstützen. Ob eine Begrenzung auf Opfer von Terroranschlägen notwendig und sinnvoll ist, sollte jedoch diskutiert werden.

Grundsätzlich fällt der Zugang zur Entschädigung den Opfern von Gewalttaten schwer. Das zeigen die Probleme bei der Geltendmachung sozialrechtlicher Ansprüche nach dem OEG auch heute noch, fast 33 Jahre nach dessen Inkrafttreten. Erst recht muss dies für den Zugang zu ausländischem Recht gelten. Hier sollten mit Hilfe speziell geschulter Opferanwälte staatlich finanzierte Unterstützung und Beratung geleistet werden.

4. Die Einbeziehung von Lebenspartnerschaften im OEG ist vollzogen. Das OEG verweist bezüglich seiner Rechtsfolgen auf das BVG. Z.B. im § 38 ff. BVG wird der Anspruch des hinterbliebenen Lebenspartners auf Hinterbliebenenversorgung geregelt.

Nach § 1 Abs. 8 Satz 4 OEG sind sogar die Partner eheähnlicher Gemeinschaften einbezogen, sofern ein Partner an den Schädigungsfolgen verstorben ist und der andere unter Verzicht einer Erwerbstätigkeit die Betreuung eines gemeinschaftlichen Kindes ausübt. Dieser Anspruch ist allerdings nur auf die ersten drei Jahre des Kindes beschränkt.

Diese Beschränkung versteht sich vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 09.11.2004, Az. 1 BvR 684/98. Damals hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der Unterhaltanspruch nach § 1615 I Abs. 2 Satz 2 BGB von dem ehelichen Unterhaltsanspruch nicht in einer Weise verschieden sei, die es rechtfertige, ihn bei der Ausgestaltung des Opferentschädigungsrechtes unberücksichtigt zu lassen. § 1615 I BGB sah damals noch grundsätzlich eine dreijährige Befristung des Anspruches wegen Kinderbetreuung vor. Seit 01.01.2008 besteht der Anspruch **mindestens 3 Jahre** und kann sich nach § 1615 I Abs. 2, Satz 4 BGB darüber hinaus verlängern. Hier ist eine Synchronisierung im OEG notwendig, die jetzt mit aufgenommen werden sollte.