

Zur Praxis des Opferentschädigungsgesetzes

Bernhard Villmow, Sabine Müller, Bernd Krieger, Burkhard Plemper
Universität Hamburg

1. Einführung

Das im folgenden vorzustellende Forschungsprojekt befaßt sich mit dem neuen Opferentschädigungsgesetz (OEG). Primär soll geklärt werden, warum nur ein geringer Prozentsatz der registrierten Opfer von Gewaltdelikten Versorgung nach dem OEG beansprucht bzw. tatsächlich erhält. Die Analyse geht dabei nicht nur auf Faktoren auf verschiedenen Ebenen (Gesetzgebung, Verwaltungshandeln, Adressatenverhalten) ein, die dafür ursächlich erscheinen, sondern versucht auch zu klären, welche Wirkungen mit den Entschädigungsregelungen im Hinblick auf die Bedürfnisse der Betroffenen erzielt werden und inwieweit die Auswahlprozesse den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen. Die Studie ist also in den Bereich der Evaluations- und Implementationsforschung in Verbindung mit kriminologischen Fragestellungen einzuordnen.

2. Das OEG: Anspruchsvoraussetzungen und Legitimation, Einschätzungen und Erfahrungen

2.1. Seit dem 16. 5. 1976 gibt es in der Bundesrepublik das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten. Danach können Personen, die infolge eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs gesundheitliche Schädigungen erlitten haben, wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung bei entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes erhalten (vgl. § 1 OEG). Angesichts seiner Struktur ist das OEG einzuordnen in die Gruppe der Regelungen, die das System der sozialen Entschädigung bilden. Die Tat muß auf dem Gebiet der Bundesrepublik begangen worden sein; Ausländer haben keinen Anspruch auf Versorgung, wenn die Gegenseitigkeit nicht gewährleistet ist. Die Versorgungsleistungen, z. B. Kranken- und Heilbehandlung, Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation, verschiedene Renten, die teilweise abhängig sind von einer mindestens 25prozentigen Minderung der Erwerbsfähigkeit,

sind nach § 2 I OEG zu versagen bei Mitverursachung der Schädigung bzw. bei Unbilligkeit. Nach § 2 II OEG kann die Leistung verweigert werden bei mangelnder Mitwirkung an der Aufklärung des Sachverhalts.

2.2. Auch in zahlreichen anderen Ländern wurden seit Anfang der 60er Jahre Gesetze geschaffen, die für einen Schadensausgleich bei den Opfern von Straftaten sorgen sollen¹. Begründet werden diese Gesetze im wesentlichen wie folgt:²

Nach der ersten Position ergibt sich eine Verpflichtung des Staates zur Entschädigung aus einer Art Garantievertrag. Er habe den Bürgern umfassenden Schutz garantiert und bei einer Viktimisierung seine Aufgaben nicht erfüllt. Die Vertreter des zweiten Ansatzes halten den Staat für moralisch verpflichtet, die Opferentschädigung zu übernehmen, weil die betroffenen anderen Gruppen, die bereits unterstützt werden, vergleichbar seien. Die dritte Position schließlich weist auf den Anreiz zu mehr Zivilcourage und besserer Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden hin. Man müsse auch einen gewissen Ausgleich gegenüber den Resozialisierungsbemühungen für den Täter schaffen und dürfe nicht übersehen, daß durch solche Entschädigungen möglicherweise auch Tendenzen zur Selbstjustiz bei den Opfern abgeschwächt würden.

Die Bundesregierung vertritt im wesentlichen den ersten Ansatz. Den Staat treffe eine besondere Verantwortung für Personen, die durch eine vorsätzliche Straftat geschädigt würden. Seine Aufgabe sei es, die Bürger namentlich vor Gewalttättern zu schützen. Könne er diese Pflicht nicht erfüllen, so müsse er sich für die Entschädigung der Opfer verantwortlich fühlen³. Bei sonstigen Straftaten, insbesondere bei Vermögensdelikten, bestehe nicht in gleicher Weise ein Bedürfnis nach sozialer Entschädigung⁴. Zum Kreis der potentiellen Antragsteller wurden „manche Selbständige, vor allem aber ein großer Teil der Hausfrauen und viele nicht im Erwerbsleben Stehende“⁵ gerechnet. Empirische Daten zu dieser Problematik lagen jedoch nicht vor.⁶

2.3. In einer im Jahr 1980 veröffentlichten Darstellung der OEG-Regelungen stellt der Bundesminister der Justiz fest, die Bundesrepublik habe einen Opferentschädigungsanspruch gesetzlich verankert, „der in seinem Umfang im Vergleich mit ausländischen Regelungen bisher unübertroffen ist.“⁷ Die bisherigen Erfahrungen mit dem OEG könnten die Kritik, die gelegentlich an dem Gesetz geübt werde, nicht rechtfertigen⁸. Demgegenüber finden sich sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis Stimmen, die sich wesentlich zurückhaltender äußern. Für Zipf ist eine abschließende Beurteilung über die Bewährung der neuen Regelung

gen nicht möglich, da ihm der Erprobungszeitraum noch zu kurz erscheint⁹. Kaiser stellt fest, die Hilfe durch das OEG werde vom Opfer häufig als zu spät, ungenügend und unökonomisch empfunden, die Zahl der Anträge bliebe hinter den Erwartungen zurück und Mängel im Schutz der Opferposition würden nicht ausgeglichen¹⁰. Nach Ansicht von Kirchhoff und Sessar erfüllt das Opferentschädigungsprogramm in der Bundesrepublik nur minimalste Ansprüche an eine Opferhilfe¹¹.

Die Vertreter der Praxis weisen vor allem auf Anwendungsschwierigkeiten hin, die durch unbestimmte Rechtsbegriffe bzw. Ermessensvorschriften im OEG verursacht werden. So hätte sich die Prüfung der Versagungsgründe nach § 2 OEG als größtes Problem bei der praktischen Anwendung ergeben¹². Andere meinen, die durch das OEG geschaffene Rechtskonstellation provoziere eine Vielzahl von unbegründeten Entschädigungsanträgen in Bagatellfällen¹³. Den Grund hierfür sieht Weintraud hauptsächlich in der Tätigkeit der Krankenkassen, über die 90 % aller Entschädigungsanträge an das Versorgungsamt gingen. Da in bestimmten Fallkonstellationen die Krankenkassen von ihrer Leistungspflicht befreit werden und für bereits erbrachte Leistungen in gewissem Umfang Aufwendungsersatz erhalten, werden sie als die gegenwärtigen Hauptnutznießer des Gesetzes bezeichnet¹⁴.

3. Stand der Forschung

3.1. Die Rechtssoziologie hat sich in den letzten Jahren intensiv mit Fragen der Effektivität des Rechts beschäftigt. Auch für das Strafrecht und die damit verbundenen Regelungen wird immer wieder dargestellt, daß rechtssoziologische Untersuchungen über die Wirksamkeit der Normen „dringend geboten“ sind¹⁵. Andere fordern sogar eine systematische Erfolgskontrolle, die durch den Gesetzgeber zu institutionalisieren sei, so daß bei sich ergebender Notwendigkeit auch rasche Korrekturen der Gesetze ermöglicht würden¹⁶. Die Bereitschaft zu solcher „Nacharbeit“ wird allerdings als gering eingestuft¹⁷. Hinzu kommt, daß vor einer Evaluierung die Zielvorstellungen des Gesetzgebers klar sein müssen, denn der Soll-Zustand muß als Bezugsgröße für die Analyse des Ist-Zustandes vorhanden sein. An diesen Zielvorgaben, so wird jedoch festgestellt, fehle es allerdings in der Evaluationsforschung häufig¹⁸.

Neben der Evaluationsforschung spielt in diesem Zusammenhang aber auch die Implementationsforschung eine wesentliche Rolle. Dieses in der Bundesrepublik relativ neue Forschungsgebiet befaßt sich mit Fragen der Durchführung bzw. Anwendung der Gesetze und untersucht im Rahmen eines etwas breiteren Ansatzes Merkmale der durchzuführenden Programme, Merkmale der Durchführungsinstanzen, sowie Merkmale der Zielgruppe bzw. der Leistungs- oder Normadressaten¹⁹.

3.2 Seit Inkrafttreten des OEG wurde nur selten die Frage gestellt, ob die postulierten Ziele des Gesetzgebers durch die Regelungen überhaupt verwirklicht werden konnten. Erst die Dissertation von

Weintraud aus dem Jahre 1980 beschäftigte sich eingehend mit dem „Nutzen und der Güte“ des Entschädigungssystems und versuchte für die Bewertung zu berücksichtigen, „ob mögliche Nutznießer von ihrer Chance erfahren, ob sie zur Antragstellung ermuntert werden und ob ihnen während des Verfahrens Hilfe geleistet wird. Ferner, ob die Entscheidungsgründe offengelegt werden und Möglichkeiten für eine unabhängige Kontrolle bestehen, und nicht zuletzt, wieviel Zeit das Verfahren in Anspruch nimmt.“²⁰

Allerdings erscheint die empirische Basis der Studie recht schmal. Die Verfasserin hatte 262 Akten in den Versorgungsämtern Hamburg, Stuttgart und Heidelberg eingesehen, sie jedoch nicht systematisch ausgewertet. Es werden zwar immer wieder Informationen aus den Akten in die Diskussion mit einbezogen²¹, eine empirische Untersuchung im engeren Sinn war jedoch offensichtlich nicht beachtet worden.

Weintraud kommt in ihrer Analyse des OEG zu folgendem Ergebnis²²: Sie bezweifelt, ob der Personenkreis, für den das Entschädigungsprogramm hauptsächlich geschaffen wurde, überhaupt von dem Gesetz Kenntnis erhält. Die Regelungen dienten der Entlastung der Krankenkassen, kämen aber nur sehr wenigen der Betroffenen zugute.

Bei vielen Opfern würden Hoffnungen erweckt, die sich nicht erfüllen könnten. Die Wirkungen der Entschädigungsregelungen auf die Betroffenen seien nicht erforscht. Insgesamt sei unklar, ob das OEG sein Ziel erreicht habe.

Der Mangel an echten empirischen Evaluationsstudien kann auch für die schon länger bestehenden ausländischen Programme festgestellt werden²³. Wenn Untersuchungen durchgeführt wurden, ging es hauptsächlich um die Kostenfrage. Hieran war übrigens auch die Bundesregierung im Rahmen der Vorarbeiten für das OEG interessiert, eine größere Untersuchung durch Sack erwies sich jedoch aus verschiedenen Gründen als nicht durchführbar.²⁴

In den letzten Jahren hat sich offensichtlich in diesem Bereich nicht viel geändert. Im Rahmen von Sekundäranalysen wird zwar die Notwendigkeit der Evaluation weiter betont, aber auch gleichzeitig darauf hingewiesen, wie schwierig es sei, mangels eindeutiger gesetzgeberischer Ziele und unklarer Rangfolge der identifizierbaren Ziele eine solche Studie durchzuführen²⁵. Hinsichtlich des Stands der Forschung ist also festzuhalten, daß es auf der theoretischen Ebene durchaus eine lebendige Diskussion der Entschädigungsprogramme gibt, die empirische Seite aber weitgehend nur durch kurze Erfahrungsberichte (meistens von Behördenvertretern) und damit wissenschaftlich ungenügend abgedeckt ist.

4. Zur eigenen Untersuchung

Die geplante Studie soll im weitesten Sinn einen Beitrag leisten zur Beantwortung der Frage, ob die vom Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Schaffung des OEG festgelegten Ziele verwirklicht werden bzw., wenn dies nicht oder nur zum Teil der Fall sein sollte, welche Faktoren für einen solchen eingeschränkten Erfolg ursächlich erscheinen. Schwerpunkte der Analyse bilden dabei folgende Komplexe:

– Adressatenebene: Struktur der Opfergruppe und der

Opfersituation allgemein; Bedürfnislage der Opfer in physischer, psychischer und finanzieller Hinsicht etc; Verhalten der Opfer nach der Viktimisierung; Reaktion des sozialen Umfelds aus der Opferperspektive.

– Gesetzes- und Verwaltungsebene: Struktur des Opferentschädigungsgesetzes, insbesondere Anspruchsvoraussetzungen und Versagungsgründe; Durchführung des Entschädigungsverfahrens durch das Versorgungsamt und Entscheidungskriterien.

4.1. Theoretischer Ausgangspunkt

Die Implementationsforschung, die sich bisher kaum dem strafrechtlichen Bereich i.w.S. zugewandt hat²⁶, befindet sich gegenwärtig bezüglich der theoretischen Überlegungen noch in einem gewissen Anfangsstadium²⁷. Nach Ansicht von Mayntz reichen die bisherigen Erkenntnisse trotz einiger Bausteine für eine empirisch fundierte Theorie noch nicht aus.²⁸ Ähnliches muß für den hier angesprochenen Bereich der Viktimologie bzw. Kriminologie im Zusammenhang mit den o. a. Fragenkomplexen festgestellt werden²⁹.

Angesichts dieser Schwierigkeit, einen umfassenden Ansatz zu skizzieren, in den die verschiedenen Problemfelder hätten eingebunden werden können, gehen wir von einem – zugegebenermaßen sehr grob strukturierten – Filter-/Selektionskonzept aus, das verschiedene Ebenen unterscheidet und hierbei unterschiedliche Aspekte mit einbezieht³⁰. Betrachtet man zunächst die Programm-/Gesetzesebene, so ist z. B. herauszuarbeiten, inwieweit durch die konkrete Ausgestaltung ein Großteil der Opfer ausgeschlossen wird, deren Verletzungen eine gewisse Erheblichkeitsschwelle nicht erreicht haben. Auf der Verwaltungsebene ergeben sich Einschränkungen durch verschiedene Faktoren, wobei möglicherweise die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit und restriktive Informationspraxis im Vordergrund stehen. Daneben dürften die Vorstellungsbilder relevant sein, die das Behördenpersonal von seinen Klienten hat. Hier sind z. B. im Zusammenhang mit Ermessensentscheidungen Annahmen des Etikettierungsansatzes zu überprüfen, wobei vermutet wird, daß bestimmte Opfer mit bestimmten Merkmalen eher als „ordentlich“, „unschuldig“, „zuverlässig“ etc. definiert werden und damit eher in den Genuß der angestrebten Leistungen gelangen³¹. Auf der dritten Ebene schließlich, der Adressatenseite, ist es denkbar, daß weitere Ausfilterungen u. a. dadurch verursacht werden, daß Opfer sich durch die gesellschaftliche Reaktion stigmatisiert fühlen und eine „offizielle Anerkennung“ als Opfer vermeiden wollen. Zu diesem Aspekt stellt Mayntz allgemein fest: „Wenn etwa die Inanspruchnahme eines bestimmten öffentlichen Hilfsangebots das Ansehen des Betroffenen in seiner

unmittelbaren sozialen Umwelt beeinträchtigt, was insbesondere für Hilfs- und Dienstleistungsangebote der Arbeits- und Sozialverwaltung gelten kann, dann kann das zu einer programmzielwidrig beschränkten Inanspruchnahme der dargebotenen Dienste führen.“³² Die einzelnen Ebenen und ihre Faktorenkomplexe sind in ihrer Wirkung nicht unabhängig voneinander.

Angesichts der skizzierten Forschungslage bezüglich des OEG erscheint es deshalb auch vertretbar, zunächst allein von diesem Filterkonzept auszugehen. Im weiteren Verlauf des Forschungsprozesses sollen, wie Blankenburg es darstellt, „sowohl beschreibende Daten gesammelt werden, Erklärungen hierfür erprobt und verworfen, und durch neue ersetzt werden.“³³ Es geht hier also um eine Explorationsstudie, aus deren Ergebnissen erst präzisere Hypothesen für weitere Forschungen entwickelt werden sollen. Insoweit bleibt der Anspruch relativ bescheiden; dies erscheint jedoch im Hinblick auf die in diesem Forschungsbereich vorliegenden „weißen Felder“ auch angemessen.

4.2. Bisherige Vorarbeiten und einzelne Fragestellungen :

4.2.1. Zu Beginn des Jahres 1981 wurde mit einem ersten Projektschritt begonnen, der die Basisdaten zur Analyse der gegenwärtigen Handhabung des OEG in den einzelnen Bundesländern liefern soll. Dabei ging es primär um die Zahl der Entschädigungsanträge im Verhältnis zur Gewaltdelikts- und Bevölkerungsstruktur. Die folgende Übersicht informiert über die Daten aus den Jahren 1979/80.

Erste Vergleiche lassen erhebliche – teilweise allerdings auf unterschiedlicher Bevölkerungsstruktur und Kriminalitätsbelastung beruhende – Unterschiede erkennen. Allerdings ergaben sich auch Schwierigkeiten bei der Datenbeschaffung, da nicht alle zuständigen Verwaltungen gleichermaßen in der Lage waren, detaillierte Zahlen für die einzelnen Jahre vorzulegen.

Bei der Interpretation der unterschiedlichen Daten ist zu berücksichtigen, daß hier zahlreiche Faktoren Einflüsse ausüben. Abgesehen davon, daß Umfang und Struktur der Gewaltdelinquenz von der Bevölkerungsstruktur (Alter, Anteil der Ausländer etc.) abhängen, liegt möglicherweise auch eine unterschiedliche Definitions- und Anzeigebereitschaft vor. Außerdem sind zahlreiche einschlägige strafrechtliche Tatbestände so strukturiert, daß Gewalttaten i. e. S. auch vorliegen können, wenn nur mit bestimmten Gewalthandlungen gedroht wurde. Viele der in der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesenen Gewaltfälle dürften also begangen worden sein, ohne daß dabei irgendwelche körperlichen Schäden mit entsprechenden Folgen verursacht wurden.

Übersicht für die Jahre 1979/80

Länder	Zahl der Gewaltopfer ¹	Gewaltopfer pro 100.000 Einwohner ²	Zahl der OEG- Anträge ³	Verhältnis Zahl d. Anträ- ge zu Zahl d. Opfer (in %)
Baden- Württemberg	11.002/12.593	120/137	353/ 447	3,2/ 3,5
Bayern	14.117/15.674	130/144	511/ 742	3,6/ 4,7
Berlin	8.746/ 9.700	458/510	1.113/1.366	12,7/14,1
Bremen	2.019/ 2.186	289/314	70/ 70	3,5/ 3,2
Hamburg	5.275/ 6.044	318/367	379/ 402	7,2/ 6,7
Hessen	7.443/ 8.440	133/151	296/ 379	4,0/ 4,5
Nieder- sachsen	9.157/11.082	127/153	432/ 513	4,7/ 4,6
Nordrhein- Westfalen	25.570/29.383	150/173	2.012/2.137	7,9/ 7,3
Rheinland- Pfalz	4.360/ 4.789	120/132	228/ 329	5,2/ 6,9
Saarland	1.551/ 1.701	145/159	4)	
Schleswig- Holstein	4.044/ 4.244	156/163	207/284	5,1/ 6,7

(1) Es handelt sich um die in den Polizeilichen Kriminalstatistiken zu folgenden Tatbeständen registrierten Opfer: Mord- und Totschlagsdelikte, Vergewaltigung, Raub und räuberische Erpressung sowie gefährliche und schwere Körperverletzung, jeweils einschließlich Versuche. Es darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß zahlreiche OEG-Anträge auch auf der Basis von Viktimisierungen durch einfache Körperverletzungen gestellt werden. Die Zahl dieser Opfer wird aber in den Polizeilichen Kriminalstatistiken nicht ausgedrückt. Würde man diese relativ großen Zahlen in diese Übersicht mit einbeziehen, ergäben sich beim Verhältnis Zahl der Anträge/Zahl der Opfer noch geringere Prozentwerte.

(2) Einwohnerzahlen aus: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1980, Wiesbaden 1980, S. 50 ff. und Statistisches Jahrbuch 1981, Wiesbaden 1981.

(3) Nach Angaben der zuständigen Ministerien in den einzelnen Ländern.

(4) Aus dem Saarland liegen uns hierzu bisher keine genauen Daten vor.

Zur Erklärung der relativ geringen Antragszahl können u. a. folgende Annahmen überprüft werden:

– Die Zahl der Anträge dürfte beeinflußt werden durch die generelle *Informationspraxis* der Versorgungsämter und durch spezielle Hinweise bei der Anzeigenaufnahme durch die Polizei (hier gibt es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Verwaltungsvorschriften) sowie durch das Verhalten der Krankenkassen, die auf einer anderen Ebene das Opfer möglicherweise (doch noch) bewegen, einen Entschädigungsantrag zu stellen.

Im Vordergrund stehen Vermutungen, daß die Informationspraxis der zuständigen Stellen Versorgungsamt und Polizei äußerst zurückhaltend ist³⁴. Die Ursachen für ein solches Verhalten erscheinen vielschichtig. Die Annahmen gehen von der Vermeidungsstrategie im Hinblick auf höhere Arbeitsbelastung³⁵ über Probleme der Kostenträger bei der Entstehung von hohen Aufwendungen³⁶ bis hin zur These, es handle sich bei den Opferentschädigungsprogrammen um ein Bei-

spiel von „symbolischer Gesetzgebung“,³⁷ d. h. es handle sich um Regelungen, die dem Staat oder einer auf ihn einwirkenden Gruppe Prestige sichere, während die Frage nach der Effektivität durchaus von zweitrangiger Bedeutung sei.³⁸ Offensichtlich ergeben sich diese Probleme für die Regelungen ganz verschiedener Länder, denn die Daten über den Bekanntheitsgrad, der definiert wird als das Verhältnis von Zahl der registrierten Gewaltdelikte/Zahl der Anträge, ergeben auch für andere Staaten nur Prozentsätze zwischen 0,25 und 20 %.³⁹

– Andererseits – und hierauf weisen insbesondere viktimologisch orientierte Autoren hin – ist es auch denkbar, daß Opfer mit voller Absicht keinen Entschädigungsantrag stellen, weil sie sich durch die gesellschaftliche Reaktion stigmatisiert fühlen und eine „offizielle Anerkennung“ als Opfer vermeiden wollen. Es wird dabei angenommen, daß zahlreiche Betroffene im Rahmen einer „sekundären Viktimisierung“ Beeinträchtigungen erleiden, die nach der Opfersituation durch Reaktionen der Personen in der näheren Umgebung, aber auch durch Interaktionen im Strafrechtspflegesystem allgemein ausgelöst werden⁴⁰. Hier erscheint es naheliegend, bei der Untersuchung Elemente des labeling approach auch im Hinblick auf die Opfer zu berücksichtigen.

– Möglicherweise spielt auch eine Rolle, daß Opfer von registrierten Gewaltdelikten eher den sozialen Schichten und Gruppen angehören⁴¹, die teilweise mehr Schwierigkeiten im Umgang mit der Verwaltung haben.⁴²

– Nicht auszuschließen ist aber auch die Möglichkeit, daß die durch das OEG i.V.m. BVG dem Opfer zustehenden Leistungen (primär Heilbehandlung und Renten) in zahlreichen Fällen bereits durch andere Versorgungssysteme erbracht werden. Denkbar ist außerdem, daß durch eine solche Art von Leistungen wesentliche Bedürfnisse der Betroffenen nicht befriedigt werden können.

Knudten und Knudten stellten in einer Studie über Opferprobleme fest, daß 57 % über psychische und emotionale Schwierigkeiten, 25 % über Familienprobleme und 12 % über Schwierigkeiten mit Freunden klagten.⁴³ Angesichts dieser Aspekte wird verständlich, warum in den USA in den letzten Jahren mehr und mehr Hilfsorganisationen für Opfer entstanden, die versuchten, in direktem Kontakt mit den Betroffenen die unmittelbarsten Probleme (Zuwendung, Beratung, Information) zu lösen.⁴⁴ Am nächsten kommt diesen Programmen in der Bundesrepublik ein Modellversuch des Niedersächsischen Justizministeriums, bei dem für die Dauer von zwei Jahren Sozialarbeiter im Polizeirevier tätig sind, um dort u. a. die psychosoziale Versorgung von Opfern und Angehörigen solcher Personen besser zu gewährleisten.⁴⁵

Allerdings ist auch im Zusammenhang mit der Situation des Opfers auf einen Mangel an empirischem Material hinzuweisen. Weintraud⁴⁶ berichtet, daß lediglich 1967 in Toronto eine Befragung von Gewaltopfern durchgeführt worden sei, die sich mit den finanziellen und psychischen Auswirkungen der Tat auf das Opfer befaßt habe. Zwar kann man hier inzwischen auf den Ergebnissen einiger weiterer Studien, insbesondere bezüglich der Opfer von Sexualdelikten⁴⁷, auf-

bauen⁴⁸, doch sind im deutschen Bereich zur allgemeinen Situation der Betroffenen außer Erfahrungsberichten⁴⁹ nur wenige empirische Untersuchungen vorzufinden⁵⁰.

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, daß die geplante Untersuchung primär klären soll, warum einzelne Opfer einen Entschädigungsantrag gestellt bzw. nicht gestellt haben. Dabei werden die Situation des Opfers, seine Erfahrungen, Einstellungen und Bedürfnisse als wesentliche Aspekte erfaßt und in die Analyse miteinbezogen.

4.2.2. Ein weiteres Ziel der Studie besteht darin, zu analysieren, warum zwischen der Zahl der Anträge und der Zahl der positiven Bescheide eine so erhebliche Diskrepanz liegt. Nach den Feststellungen der Bundesregierung wurden zwischen 1976 und 1978 etwa 10 % der beantragten Leistungen bewilligt⁵¹. Die eigenen Daten aus dem ersten Projektteil ergeben auch hier beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern, die möglicherweise auf unterschiedlichen Entscheidungskriterien beruhen. Eine konsolidierte Umsetzung des Gesetzes, so wird festgestellt, sei noch nicht erreicht worden⁵².

Zwar ist der Anteil der Bewilligungen in den folgenden Jahren offensichtlich gestiegen – dies ergibt sich aus den folgenden Gesamtdaten für die Jahre 1976 bis 1980 –, doch scheinen die Versorgungsämter immer noch erhebliche Abgrenzungsprobleme und Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung zu haben⁵³.

Anträge und Bewilligungen für den Zeitraum von 1976–1980

Länder	Anträge insges. ¹	erledigte Anträge	Bewilli- gungen	Verhältnis Bewilligungen/ erledigte Anträge in %
Baden-Württbg.	1.817		366	(20,1) ²
Bayern	2.681	2.201	558 ³	25,4
Berlin	4.199	3.811	388 ⁴	10,2
Bremen	444	302	56	18,5
Hamburg	1.613	1.100	198	18,0
Hessen	1.506	1.203	228	19,0
Niedersachsen	2.183		243	(11,1) ²
Nordrh.-Westf.	9.956	8.246	1.155	14,0
Rheinl.-Pfalz	1.378	1.214	238	19,6
Saarland				
Schleswig-Holst.	1.431	1.246	187	15,0

(1) Die Daten wurden uns von den Landesversorgungsämtern bzw. Sozialministerien zur Verfügung gestellt.

(2) Die Prozentwerte in Klammern bedeuten, daß die Zahl der erledigten Anträge nicht vorliegt und deshalb der Prozentwert – inhaltlich ungenau – nur das Verhältnis Bewilligungen/Zahl der Anträge angibt.

(3) Im Zusammenhang mit dem Sprengstoffanschlag vom 26.9.80 ergaben sich 138 Bewilligungen nach § 1 II Nr. 2 OEG. Dies ist bei einem Vergleich mit

den anderen Länderdaten zu berücksichtigen.

(4) Nach Angaben aus Berlin wurden 248 Anträge positiv beschieden, in 140 Fällen erfolgte eine Kostenerstattung an die Krankenkasse. Bei den anderen Länderdaten dürfte der letztere Bereich in den Zahlen der Bewilligungen *nicht* mit enthalten sein. Diese Frage wird gegenwärtig geklärt.

Angesichts der relativ geringen Zahl von Bewilligungen wird in einem (internen) Bericht des Versorgungsamts II Berlin (Oktober 1980) festgestellt, die Durchführung des OEG unter den derzeit gegebenen Voraussetzungen könne nicht als positiv im Sinne einer echten Entschädigung für Opfer von Gewalttaten angesehen werden. Zweifel an der Erfüllung von Anspruch und Zielsetzung des OEG erschienen angebracht⁵⁴.

Ziel der Untersuchung ist es deshalb auch, zu klären, inwieweit allein schon durch eine „enge“ *Gesetzesfassung* ein Großteil der Anträge ausgefiltert wird, weil nach dem Inhalt des Gesetzes nicht „die“ Opfer von Gewaltdelikten Versorgung beanspruchen können sollen, sondern allein Opfer mit schweren und dauerhaften Schädigungen. Nach Ansicht von Jung ergibt die Anlehnung an die Anspruchsvoraussetzungen des BVG für letztere Gruppe eine zufriedenstellende Regelung. Formen von Gewaltkriminalität, die unterhalb einer gewissen Erheblichkeitsschwelle liegen, werden dagegen von diesem System, bei dem es hauptsächlich um Rehabilitation und Existenzsicherung geht, nicht erfaßt⁵⁵.

Für Berlin wurde festgestellt, daß es sich bei etwa zwei Drittel aller Antragsablehnungen um Fälle handelt, bei denen die erforderliche Minderung der Erwerbsfähigkeit von 25 % – 30 % für eine Leistung im Zeitpunkt der Antragsstellung bzw. Beurteilung nicht vorlag⁵⁶ (vgl. §§ 30 ff. BVG). Es ist daran gedacht worden, durch eine Änderung des § 1 OEG von vornherein „Bagatellfälle“ auszuschließen. Hier erscheint es jedoch notwendig, vor einer Neuregelung die Situationen dieser Betroffenen genauer zu beschreiben, um feststellen zu können, ob es sich wirklich nur um unproblematische Fälle handelt.

Neben dem Vorliegen „enger“ Anspruchsvoraussetzungen kann ein weiterer Grund für die geringe Bewilligungsquote darin liegen, daß in den Versorgungsämtern möglicherweise eine „harte“ *Anwendungspraxis* beim OEG intendiert ist. Diese Annahme soll im Bereich der Beweisführung für § 1 OEG (Anspruchstatbestand) und bei den Versagungsgründen des § 2 OEG überprüft werden.

Soweit Angaben zu den Anteilen der Entscheidungen nach § 2 OEG (Versagung wegen Mitverursachung, Mitverschulden oder Unbilligkeit; Versagung wegen mangelnder Mitwirkung an der Aufklärung des Sachverhalts) vorliegen, fallen die Quoten recht unterschiedlich aus. Während das Landesversorgungsamt Hessen in einem Bericht an den Hessischen Sozialminister vom 27. 1. 81 lapidar feststellt, Versagungsgründe nach § 2 OEG seien selten, ergibt sich aus den Daten, die uns vom rheinland-pfälzischen Ministerium für Soziales zur Verfügung gestellt wurden⁵⁷, daß rund 29 % der erledigten Fälle über § 2 OEG entschieden wurden. Für Schleswig-Holstein war ein entsprechender

Anteil von 10,8 % festzustellen.⁵⁸ Sowohl Stimmen aus der Praxis als auch aus der Wissenschaft weisen darauf hin, daß die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen (z. B. Unbilligkeit in § 2 I OEG) reichlich problematisch erscheine und Angriffspunkte liefere⁵⁹.

Bei einigen Versorgungsämtern, so Weintraud⁶⁰, sei die Neigung im Zusammenhang mit § 2 II OEG festzustellen, den Ermessenscharakter der Regelung zu ignorieren und Anträge schematisch abzulehnen, wenn der Antragsteller es versäumt habe, unverzüglich Anzeige zu erstatten, und zwar auch dann, wenn eine solche Anzeige offensichtlich nutzlos gewesen wäre oder die Tatumstände ohnehin zweifelsfrei feststehen.

Anhand der erfaßten Hamburger Fälle soll versucht werden, zu diesen Regelungen Typologien zu erarbeiten, d. h. es soll konkretisiert werden, welche Fälle das Versorgungsamt hier subsumiert und welche nicht. In diesem Zusammenhang kann dann auch überprüft werden, ob es so etwas wie ein „idealtypisches Opfer“ gibt, d. h. Personen, die als unschuldige, Entschädigung verdienende Opfer gelten und dabei bestimmte Merkmale aufweisen, die den Schöpfern der Entschädigungsprogramme als wesentlich vor Augen standen.⁶¹ Demgegenüber müßten dann auch Antragsteller feststellbar sein, die zwar in vergleichbarer Situation viktimisiert worden waren, die aber nicht dem bestimmten Stereotyp entsprechen und bei denen deshalb eher Versagungsgründe bzw. Beweisschwierigkeiten bejaht werden.

5. Methoden und Stand des Projekts

5.1. Im Rahmen einer *Aktenanalyse* wurden 407 abgeschlossene Verfahren aus den Jahren 1976 bis 1981 überprüft⁶². Im Vordergrund stehen dabei folgende Aspekte: Deliktstruktur bei § 1 OEG; Sozialer Status der Antragsteller; Struktur des Entscheidungsvorgangs; Typologie von Versagungen bei § 2 OEG; Nichtbewilligung aus anderen Gründen; Struktur der Leistungen bei Bewilligungen.

Dieser Projektschritt befindet sich gegenwärtig in der Auswertungsphase. Aussagen können jedoch gemacht werden über die Deliktstruktur, die den Opfersituationen zugrunde lagen: Bei 73 % ging es um Körperverletzungen; dem Raubkomplex in Verbindung mit Körperverletzung waren 14,7 % zuzuordnen; 4,4 % der Fälle waren Tötungsdelikte; 2,5 % bezogen sich auf Sexualdelikte und bei 5,4 % lagen keine Angaben vor.

5.2. Zur Untersuchung der *Erfahrungen und Einstellungen der Opfer / Antragsteller werden Interviews* durchgeführt. Die Stichprobe soll wie folgt zusammengesetzt sein:
a) Von den 407 durch die Aktenanalyse erfaßten Antragstellern sollen 100 befragt werden. Um von der Opferseite her eventuelle Änderungen in der Entscheidungspraxis des Versorgungsamts erfassen zu können, werden die Proban-

den aus der Gruppe von Antragstellern ausgewählt, deren Fälle 1978 bzw. 1980 erledigt worden sind. Fälle aus den Jahren 1976 und 1977 werden nicht einbezogen, weil anzunehmen ist, daß die Opfer bei einer Befragung im Jahre 1982 Einzelheiten aus diesen Verfahren nicht mehr adäquat angeben können.

b) Um überprüfen zu können, warum die Mehrzahl der polizeilich registrierten Opfer keine Verbindung zu dem Versorgungsamt aufnahm, werden Interviews mit Anzeigerstatistern durchgeführt, die zwar auch Opfer von Gewaltdelikten geworden sind, jedoch keinen Antrag auf Versorgung nach OEG-Grundsätzen gestellt haben. Hierzu sollen aus der Registratur bei der Polizei bzw. bei der Staatsanwaltschaft 150 Probanden per Zufall ausgewählt werden, die in den Jahren 1978 und 1980 Opfer einer Gewalttat geworden waren.

Bei beiden Stichproben geht es um Probandengruppen, die Opfer von leichter, gefährlicher und schwerer Körperverletzung sowie Raubtaten geworden sind. Damit werden die Tatbestandsgruppen erfaßt, die sowohl nach der Polizeilichen Kriminalstatistik als auch nach der OEG-Antragsstatistik das Gros der Fälle umfassen.

Anmerkungen

* Es handelt sich hier um eine gekürzte Fassung eines DFG-Antrags.

(1) Das erste moderne Gesetz in diesem Bereich wurde 1963 in Neuseeland erlassen. Es folgten Regelungen in England 1964, Nordirland 1968, Österreich 1972; vgl. dazu die Übersicht in Council of Europe, Compensation for Victims of Crime, Straßburg 1975; Jung, Entschädigung des Opfers, in: Kirchhoff/Sessar (Hrsg.), Das Verbrechensopfer, Bochum 1979, S. 382.

(2) Vgl. dazu Weintraud, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1980, S. 20 ff.; Jung, a.a.O., S. 380; Miers, Victim Compensation as a Labeling Process, Victimology 1980, S. 3 ff. Diese verschiedenen Begründungsstränge stehen aber nicht unverbunden nebeneinander, sondern werden häufig kumulativ verwandt.

(3) Amtliche Begründung zum Entwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 7/2506 v. 27. 8. 1974, S. 7.

(4) Amtliche Begründung, a. a. O., S. 10.

(5) Amtliche Begründung, a. a. O., S. 9. Nach dem gegenwärtigen Rechtszustand seien diese Gruppen nicht oder nicht hinreichend für den Fall gesichert, daß sie durch eine Gewalttat Gesundheit und Arbeitskraft verlieren.

(6) Dies gilt auch für andere Länder, vgl. Wolfgang/Singer, Opferkategorien, in Kirchhoff/Sessar (Hrsg.), a.a.O., S. 53.

(7) Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.): Der Staat hilft den Opfern von Gewalttaten. Reihe Bürger Service, Bd. 23. Kandel 1980, S. 5.

(8) Antwort der Bundesregierung, BT-Drucksache 8/2333 vom 30. 11. 1978, S. 4.

(9) Zipf, Kriminalpolitik, Heidelberg 1980, S. 195.

(10) Kaiser, Kriminologie, Heidelberg 1980, S. 195.

(11) Kirchhoff/Sessar, Einführung, in: Kirchhoff/Sessar (Hrsg.), a.a.O., S. 6.

(12) Kolb, Die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in der Be-

- währung, in: Der Versorgungsbeamte 1977, S. 137.
- (13) Kratochwil/Hufer, Die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und ihre Auswirkungen auf die Krankenversicherung, in: Betriebskrankenkasse 1977, S. 315.
- (14) Weintraud, a.a.O., S. 182.
- (15) Zipf, a.a.O., S. 55.
- (16) Bender, Gesetzgebungslehre – ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1976, S. 135; vgl. auch Maihofer in Driendl, Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1979 in Bonn, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 1980, S. 186.
- (17) Wassermann, Sozialer Wandel und Reaktion der Rechtspolitik, in: Kriminalstatistik 1981, S. 72.
- (18) Amelung, Strafrechtswissenschaft und Strafgesetzgebung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1980, S. 32.
- (19) Vgl. z. B. Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 1977, S. 51–66.
- (20) Weintraud, a.a.O., S. 69. Andere Untersuchungen vergleichbaren Umfangs, die sich mit diesen Fragen beschäftigen, liegen soweit ersichtlich für die Bundesrepublik nicht vor.
- (21) Vgl. Weintraud, a.a.O., S. 72, Fußnote 314; S. 73, Fußnote 318; S. 78, Fußnote 339.
- (22) Weintraud, a.a.O., S. 187/188.
- (23) Chappell/Sutton, Evaluating the Effectiveness of Programs to Compensate the Victims of Crime, in: Drapkin/Viano (Hrsg.): Victimology: A New Focus (Vol. II), Mass. 1974, S. 208.
- (24) Vgl. Amtliche Begründung, a.a.O., S. 12: Neben methodischen Problemen gab es auch zeitliche, technische und finanzielle Schwierigkeiten.
- (25) Miers, Victim Compensation as a Labeling Process, Victimology 1980, S. 12.
- (26) Vgl. z. B. Hassemer / Steinert / Treiber, Soziale Reaktion auf Abweichung und Kriminalisierung durch den Gesetzgeber, in: Hassemer / Lüderssen (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, Band III: Strafrecht, München 1978, S. 9, S. 20 ff.
- (27) Bohne, Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in: Blankenburg / Lenk (Hrsg.), Organisation und Recht, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie VII, Opladen 1980, S. 58.
- (28) Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas in der Implementationsforschung, in: Mayntz (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Königstein 1980, S. 14 f.
- (29) Weis, Viktimologie: Wissenschaft und Perspektive, in: Kirchhoff/Sessar, a.a.O., S. 24 f.
- (30) Vgl. z. B. Leibfried, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, Kritische Justiz 1977, S. 380 f.
- (31) Vgl. z. B. Grunow, Problemsyndrome älterer Menschen und die Selektivität organisierter Hilfe, Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 1977, S. 184 ff; Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978, S. 241 ff.
- (32) Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, Die Verwaltung 1977, S. 65.
- (33) Blankenburg, Die Gewinnung von Theorien und ihre Überprüfung – zwei Methodologien?, in: Blankenburg (Hrsg.): Empirische Rechtssoziologie, München 1975, S. 19.
- (34) Vgl. dazu Weintraud, a.a.O., S. 90 ff.; Vaughn / Hofrichter, Program Visibility in State Victim Compensation Programs, Victimology 1980, S. 34.
- (35) Weintraud, a.a.O., S. 92.
- (36) Vaughn / Hofrichter, a.a.O., S. 38; zur Verteilung der Kosten in der Bundesrepublik vgl. die Regelung in § 4 OEG.
- (37) Chappel / Sutton, a.a.O., S. 212.

- (38) Amelung, a.a.O., S. 54.
- (39) Vgl. dazu Vaughn / Hofrichter, a.a.O., S. 30.
- (40) Kirchhoff / Kirchhoff, Untersuchungen im Dunkelfeld sexueller Viktimisation mit Hilfe von Fragebögen, in: Kirchhoff / Sessar, a.a.O., S. 279; Weis, a.a.O., S. 32.
- (41) Vgl. dazu Schneider, Viktimologie, Tübingen 1975, S. 58; Stephan, Die Stuttgarter Opferbefragung, Wiesbaden 1976, S. 284.
- (42) Vgl. dazu die Beiträge in Hoffmann-Riem (Hrsg.): Bürgernahe Verwaltung, Neuwied 1980.
- (43) Knudten / Knudten, Opfer- und Zeugenprogramme in den Vereinigten Staaten, in: Kirchhoff / Sessar, a.a.O., S. 461.
- (44) Vgl. dazu Knudten / Knudten, a.a.O., S. 463 ff.; Weigend, Assisting the Victim – A Report on Efforts to Strengthen the Position of the Victim in the American System of Criminal Justice, Freiburg 1981.
- (45) Vgl. dazu Schwind / Steinhilper / Wilhelm-Reiss, Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS), Kriminalistik 1980, S. 58–64. Als private Hilfsorganisationen sind hier der Verein „Weißer Ring“ und die zahlreichen neu entstandenen Frauenhäuser zu erwähnen.
- (46) Weintraud, a.a.O., S. 19.
- (47) Vgl. z. B. Schneider, Opferschaden, Wiedergutmachung und Opferbehandlung, in: Kirchhoff / Sessar, a.a.O., S. 367; Baurmann, Grundlagen und Hypothesen zu einem Forschungsprojekt über Schäden an Personen, die als Sexualopfer bekannt wurden, in: Kirchhoff / Sessar, a.a.O., S. 243 ff.
- (48) Knudten / Knudten, a.a.O., S. 460 f.
- (49) Hundgeburth, Erfahrungen bei der Betreuung von Kriminalitätsopfern, Bewährungshilfe 1980, S. 340 f.
- (50) Vgl. z. B. Kirchhoff / Kirchhoff, a.a.O., S. 289 f.
- (51) BT-Drucksache 8/2333 v. 30. 11. 78, 2; vgl. dazu auch Jung, a.a.O., S. 386.
- (52) Kratochwil / Hufer, Die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und ihre Auswirkungen auf die Krankenversicherung, Betriebskrankenkasse 1977, S. 315.
- (53) Vgl. dazu Jung, a.a.O., S. 386.
- (54) Vgl. auch Sack, Die Grenzen des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten – OEG, KOV-Berlin 1978, S. 26.
- (55) Jung, a.a.O., S. 389.
- (56) Sack, a.a.O., S. 25.
- (57) Schreiben vom 27. 1. 1981
- (58) Schreiben vom 9. 1. 1981
- (59) Sack, Das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, KOV-Berlin 1977, S. 2; Jung, a.a.O., S. 390; Weintraud, a.a.O., S. 143 f.
- (60) Weintraud, a.a.O., S. 153.
- (61) Vgl. dazu Miers, a.a.O., S. 14.
- (62) Es handelt sich hierbei um Unterlagen des Versorgungsamts Altona. Vom 16. 5. 1976 bis 31. 12. 1980 waren dort 1.613 Anträge gestellt und von diesen 1.100 erledigt worden. Ausgehend von diesen abgeschlossenen Verfahren wurden die 407 Akten per Zufall ausgewählt.

25. 3. 1982

Fachbereich Rechtswissenschaft II

Edmund-Siemers-Allee 1, 2000 Hamburg 13