

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.rewi.hu-berlin.de/online/fhi/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Hans-Peter Benöhr (Berlin)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Francesco Di Donato (Benevento)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Münster)
PD Dr. Andreas Thier (München)
PD Dr. Hans-Peter Haferkamp (Berlin)
Dr. Hans-Georg Hermann (München)

Artikel vom 11. Dezember 2002

© 2002 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.rewi.hu-berlin.de/online/fhi/zitat/0212lehmann-richter.htm>

Arnold Lehmann-Richter:

Die gerichtliche Beurteilung rückwirkender Gesetzesänderungen im Wiedergutmachungsrecht

A. Einleitung

- I. Bundesentschädigungsgesetze
- II. Bundesrückerstattungsgesetz
- III. BWGöD
- IV. Inhaltliche Vorgehensweise

B. Generelle Beurteilung der Rückwirkung durch das BVerfG

C. Verfassungsmäßigkeit der Rückwirkung

- I. Tatbestand der Rückwirkung
- II. Rechtfertigung der Rückwirkung
 1. Betroffene mussten mit Änderung rechnen
 2. Unklare Rechtslage
 3. Sonstige Argumente

D. Verfassungswidrige Rückwirkung

E. Würdigung

A. Einleitung

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland stand der Gesetzgeber vor der anspruchsvollen und politisch brisanten Aufgabe, die Wiedergutmachung¹ nationalsozialistischen Unrechts länderübergreifend durch Bundesgesetze zu regeln. Nach zum Teil sehr langwierigen Gesetzgebungsverfahren² verabschiedete der Bundestag zu diesem Zweck bis zum Jahr 1957 drei Gesetze, die den Kern der Wiedergutmachungsgesetzgebung bilden. Bei diesen Gesetzen handelt es sich um das Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts im öffentlichen Dienst (BWGöD) vom 11. Mai 1951³, das Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BErG) vom

1

1 Zur Kritik an diesem Begriff vgl. Hockerts, VfZ 49 (2001), 167.

2 Die Schwierigkeiten bei der Einigung auf ein Bundesentschädigungs- und ein Bundesrückerstattungsgesetz schildert Goschler, Wiedergutmachung. Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus (1945-1954) (1992), 228ff.

3 BGBl. 1951 I, 291.

18. September 1953⁴ sowie das Bundesgesetz zur Regelung der rückerstattungsrechtlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reiches und gleichgestellter Rechtsträger (Bundesrückerstattungsgesetz-BRüG) vom 19. Juli 1957⁵.

Es stellte sich jedoch schnell heraus, dass diese Gesetze zum Teil ergänzungsbedürftig waren, da sich in ihrer praktischen Anwendungen Schwierigkeiten ergaben bzw. die Gesetze sich als lückenhaft darstellten. Aus diesem Grund änderte der Gesetzgeber eine Reihe der Vorschriften dieser Gesetze mit rückwirkender Kraft. Die rückwirkenden Gesetzesänderungen sollten dabei grundsätzlich eine Verbesserung der Rechte der Verfolgten herbeiführen; tatsächlich wurden den Verfolgten durch die Gesetzesänderungen in einigen Fällen jedoch auch rückwirkend Wiedergutmachungsansprüche entzogen. Aus diesem Umstand ergab sich zwangsläufig, dass die Wiedergutmachungsgerichte und auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer Anzahl von Entscheidungen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit rückwirkender Änderungen im Bereich des Entschädigungsrechts, des Rückerstattungsrechts sowie des BWGöD beurteilen mussten. Die Darstellung dieser Entscheidungen ist der Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes.

2

I. Bundesentschädigungsgesetze

Urteile zur Rückwirkung wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften sind in erster Linie zu den Bundesentschädigungsgesetzen ergangen. Das erste Bundesentschädigungsgesetz war das bereits erwähnte Bundesergänzungsgesetz vom 18. September 1953 (BErG), das am 1. Oktober 1953 in Kraft trat. Das BErG hatte in lediglich 3 1/2 Monaten das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen, damit es noch in der ersten Legislaturperiode des Bundestages verabschiedet werden konnte.⁶ Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat den Gesetzesentwurf als für die Verfolgten teilweise „unbillig“ kritisiert. Da eine Änderung aus Zeitgründen jedoch nicht mehr durchführbar war, stellte der Bundesrat eine Verbesserung erst durch ein Änderungsgesetz in Aussicht.⁷ Diese Verbesserungen - die allerdings zum Teil auch Verschlechterungen der Rechtslage der Verfolgten im Schlepptau hatten - erfolgten durch das Bundesentschädigungsgesetz vom 29. Juni 1956 (BEG 1956) und später durch das Bundesentschädigungsschlussgesetz vom 14. September 1965 (BEG-SG). Beide Gesetze traten jeweils rückwirkend zum 1. Oktober 1953 in Kraft.⁸ Das Bundesentschädigungsgesetz ist noch immer in Kraft und dient heute, da die Antragsfristen bereits am 31. Dezember 1969 abgelaufen sind, hauptsächlich noch als Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Renten.⁹ Im folgenden wird die einheitliche

3

4 BGBl. 1953 I, 1387.

5 BGBl. 1957 I, 734. Die genannten Gesetze ergänzten bzw. ersetzten jeweils wiedergutmachungsrechtliche Landesgesetze. Neben diesen Gesetzen existieren noch eine Reihe von anderen Wiedergutmachungsregelungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Vgl. dazu im einzelnen Brodesser/Fehn/Franosch/Wirth, Wiedergutmachung und Kriegsfolgenliquidation (2000), 10ff. und 120ff.

6 Vgl. Goschler (Fn. 2), S. 228ff.

7 BRat-Drs. 356/53, Anlage, S. 3.

8 BGBl. 1956 I, 559; 1965 I, 1315.

9 Vgl. Brodesser/Fehn/Franosch/Wirth (Fn. 5), S. 134.

Bezeichnung Bundesentschädigungsgesetz (BEG) für das Gesetz in seiner derzeit gültigen Fassung verwendet.

Ein Anspruch nach dem BEG setzt grundsätzlich voraus, dass der Verfolgte durch eine nationalsozialistische Gewaltmaßnahme einen Schaden an Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen oder im beruflichen Fortkommen erlitten hat. Gegenstand rückwirkender Gesetzesänderungen und damit gerichtlicher Beurteilung waren im BEG jedoch insbesondere die Voraussetzungen, die die Anspruchsteller zusätzlich zu dem eben skizzierten Schädigungstatbestand erfüllen müssen. Bereits das BErG gewährte nämlich nur Verfolgten, die gemäß § 8 BErG einen besonderen subjektiv-territorialen Bezug zur Bundesrepublik Deutschland oder zum Deutschen Reich in den Grenzen von 1937 aufwiesen, einen vollen Entschädigungsanspruch. § 8 BErG setzte vereinfacht gesprochen voraus, dass der Verfolgte am 31. Dezember 1952 seinen dauernden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hatte oder bis zu diesem Tag aus dem Gebiet des Deutschen Reichs in den Grenzen von 1937 ausgewandert war. Sowohl durch § 4 BEG 1956 als auch durch § 4 BEG-SG ist diese Vorschrift dem Grundsatz nach zwar übernommen, inhaltlich jedoch teilweise zum Nachteil der Verfolgten verändert worden.

Verfolgte, die den in § 4 BEG geforderten subjektiv-territorialen Bezug nicht erfüllen, erhalten durch das BEG lediglich einen begrenzten Entschädigungsanspruch, falls sie einer der im Gesetz definierten besonderen Verfolgtengruppen angehören. Diese besonderen Verfolgtengruppen sind einerseits Verfolgte aus den Vertreibungsgebieten, die dem deutschen Sprach- und Kulturkreis angehört und die Vertreibungsgebiete verlassen haben (Vertriebene) sowie Verfolgte, die am 1. Oktober 1953 entweder staatenlos oder Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention waren (§§ 149ff. BEG).

Die Aufnahme dieser Verfolgtengruppen in das BEG erfolgte, weil sich die Bundesrepublik Deutschland am 10. September 1952 im Haager Protokoll Nr. 1 gegenüber der Conference on Jewish Material Claims against Germany hierzu verpflichtet hatte.¹⁰ Hintergrund dieser Verpflichtung war die Tatsache, dass die staatenlosen oder aber aus den kommunistisch beherrschten Ländern Osteuropas geflüchteten Verfolgten sich nicht zur Entschädigung an die Regierung ihres Landes wenden konnten.¹¹ Den Vertriebenen wurde dabei im Vergleich zu den Verfolgten, die staatenlos bzw. Flüchtlinge im Sinne der Genfer

10 BGBl. 1953 II, 85. Das in Wassenaar bei Den Haag ausgehandelte Protokoll wurde in Luxemburg unterzeichnet und wird deshalb auch als Luxemburger Abkommen bezeichnet. Vgl. zur Entstehungsgeschichte Feaux de la Croix in: Bundesminister der Finanzen/Schwarz (Hrsg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Band 3 (1985), 160; Huhn, Die Wiedergutmachungsverhandlungen in Wassenaar in: Herbst/Goschler, Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland (1989), 139.

11 Vgl. Klee in: Bundesminister der Finanzen/Schwarz (Hrsg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Band 5 (1983), 393f. Dieser Erwägung lag die Auffassung zu Grunde, dass auch die durch nationalsozialistische Verfolgung verursachten Schäden Reparationsschäden darstellen, die nur von Staat zu Staat geltend gemacht werden können, vgl. dazu OVG Münster NJW 1998, 2302/2305; Féaux de la Croix, NJW 1960, 2268f.; Granow, AöR 67 (1951), 69; Randelzhofer/Dörr, Entschädigung für Zwangsarbeit?: Zum Problem individueller Entschädigungsansprüche von ausländischen Zwangsarbeitern während des Zweiten Weltkrieges gegen die Bundesrepublik Deutschland (1994), 16.

Konvention waren, weitergehende Ansprüche gewährt, weil sie nicht nur von der nationalsozialistischen Verfolgung, sondern auch noch von der Vertreibung betroffen waren bzw. ohne Verfolgung betroffen worden wären.¹² Die Vorschriften über die Entschädigung der Vertriebenen wurden teilweise zum Nachteil der Verfolgten rückwirkend geändert und waren deshalb Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung.

II. Bundesrückerstattungsgesetz

Im Gegensatz zum BEG regelt das Bundesrückerstattungsgesetz (BRüG) die Restitution entzogener Vermögensgegenstände. Wie auch im Bereich des BEG wird Rückerstattung nur auf Antrag gewährt; gemäß § 30 BRüG genügt es jedoch, wenn der Rückerstattungsberechtigte seinen Anspruch im Verfahren nach dem BEG angemeldet hat. Diese Vorschrift, die vom Gesetzgeber rückwirkend geändert wurde, war in einer Reihe von Entscheidungen Gegenstand verfassungsrechtlicher Beurteilungen. 7

Das BRüG ist genau wie das BEG noch in Kraft; die Rückerstattung ist bis auf einige wenige Ausnahmefälle abgeschlossen.¹³ 8

III. BWGöD

Das Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts im öffentlichen Dienst (BWGöD) war im Verhältnis zum BEG ein spezielleres Gesetz, das Angehörigen des öffentlichen Diensts Entschädigung für Schaden im beruflichen Fortkommen leistete. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des BWGöD war allerdings bis auf eine Entscheidungen nicht die Rückwirkung von Vorschriften, sondern Art. 3 I GG Hauptprüfungspunkt.¹⁴ Das BWGöD wurde am 20. September 1994 aufgehoben¹⁵. 9

IV. Inhaltliche Vorgehensweise

Der Aufsatz geht der Frage nach, unter welchen rechtlichen Gesichtspunkten die Gerichte das Problem rückwirkender Änderungen der dargestellten Wiedergutmachungsgesetze verfassungsrechtlich bewertet haben. Zu diesem Zweck wurden die im Zeitraum von 1953 bis 1978 zu dieser Problematik veröffentlichten Entscheidungen ausgewertet.¹⁶ Der 10

12 Vgl. BGH RzW 1974, 39/40.

13 Vgl. Brodesser/Fehn/Franosch/Wirth (Fn. 5), S. 71.

14 Vgl. insbesondere BVerfGE 17, 122=RzW 1964, 90 (Nr. 34); BVerfGE 18, 288=RzW 1965, 328; BVerfGE 32, 173=RzW 1972, 114. In der zuletzt genannten Entscheidung wehrte sich eine habilitationsreife Habilitandin erfolgreich gegen ihren Ausschluss von der Wiedergutmachung nach dem BWGöD, das eine Entschädigung ursprünglich neben Professoren nur für bereits habilitierte Verfolgte vorsah. Bei der Beschwerdeführerin dürfte es sich ausweislich des Rubrums und Tatbestands um Hannah Arendt gehandelt haben.

15 BGBl. 1994 I, 2442.

16 Die erste Entscheidung zur Rückwirkung wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften stammt aus dem Jahr 1952 (LG Bremen RzW 1953, 170), die letzte veröffentlichte Entscheidung zu diesem Problemkreis ist - soweit ersichtlich - das Urteil des BGH in RzW 1978, 238 (Nr. 30).

Aufsatz unterteilt sich in folgende Abschnitte: Zunächst wird die Rechtsprechung des BVerfG nachgezeichnet, wie sie sich im Darstellungszeitraum allgemein zur Frage der Zulässigkeit rückwirkender Gesetze entwickelt hat (B). Anschließend werden die Entscheidungen zum Wiedergutmachungsrecht im einzelnen dargestellt, und zwar zunächst solche, die einen Verfassungsverstoß nicht feststellen konnten, untergliedert nach den verwendeten Rechtfertigungsgründen (C), gefolgt von den Entscheidungen, die zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit gelangten (D). Abschließend wird die Rechtsprechung zusammenfassend gewürdigt (E).

B. Generelle Beurteilung der Rückwirkung durch das BVerfG

Seit dem Beginn seiner Rechtsprechung misst das BVerfG die Zulässigkeit rückwirkender Gesetze am Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes. So erklärte es im Jahr 1951 die Rückwirkung eines Gesetzes für zulässig, weil die Betroffenen mit der Änderung rechnen konnten.¹⁷ In einer Entscheidung aus dem Jahr 1957 verneinte es die Verfassungswidrigkeit eines rückwirkenden Gesetzes, weil die Betroffenen auf die bestehende Rechtslage nicht vertrauen konnten.¹⁸ 11

In der bis heute maßgeblichen Grundsatzentscheidung vom 19. Dezember 1961 setzte sich das BVerfG erstmals ausführlich mit der Problematik rückwirkender Gesetze auseinander. In dieser Entscheidung erklärte es die unechte Rückwirkung von Gesetzen für grundsätzlich zulässig, die echte Rückwirkung hingegen für grundsätzlich verfassungswidrig. Die echte Rückwirkung ist nach der Ansicht des BVerfG nur in den Fällen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, in denen das Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand einer bestimmten Rechtslage nicht gerechtfertigt war. In seiner Entscheidung vom 19. Dezember 1961 erklärte das BVerfG die echte Rückwirkung dementsprechend in folgenden Fällen für zulässig: 12

- Der Bürger musste in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit der Regelung rechnen. 13

- Der Bürger darf auf das geltende Recht nicht vertrauen, wenn es unklar und verworren ist oder wegen Systemwidrig- und Unbilligkeit ernsthafte Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit bestehen. 14

- Der Bürger kann sich nicht immer auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen. Der Gesetzgeber kann daher unter Umständen eine nichtige Norm rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen. 15

- Zwingende Gründe des allgemeinen Wohls können eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen.¹⁹ 16

17 BVerfGE 1, 264/280=NJW 1952, 865.

18 BVerfGE 7, 89/93=NJW 1952, 1395 (LS).

19 BVerfGE 13, 261/271f.=NJW1962, 291.

Diesen Katalog ergänzte das BVerfG im Jahr 1971 um den Fall, dass die rückwirkende Gesetzesänderung keinen oder nur einen unerheblichen Schaden verursacht hat²⁰. 17

Fasst man die Rechtsprechung des BVerfG zusammen, so lässt sich festhalten, dass für die ordentlichen Gerichte seit dem Jahr 1952 feststand, dass die Zulässigkeit rückwirkender Gesetze stets am Grundsatz des Vertrauensschutzes zu bewerten war. Seit dem Jahr 1962 musste darüber hinaus davon ausgegangen werden, dass das BVerfG die echte Rückwirkung für verfassungswidrig hielt, wenn nicht einer der vom BVerfG entwickelten Ausnahmetatbestände vorlag. 18

Anhand dieser Erkenntnisse soll im folgenden untersucht werden, ob sich die Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht an dieser Rechtsprechung des BVerfG orientiert hat. 19

C. Verfassungsmäßigkeit der Rückwirkung

Die überwiegende Zahl der Entscheidungen hielt die Rückwirkung wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften für verfassungsgemäß. Die entsprechenden Entscheidungen erklärten dabei entweder den Tatbestand der Rückwirkung für nicht erfüllt oder die Rückwirkung für gerechtfertigt. 20

I. Tatbestand der Rückwirkung

Bei der Frage der Rückwirkung wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften hatten die Gerichte zunächst die Frage zu beantworten, ob im zu entscheidenden Fall der Tatbestand der Rückwirkung erfüllt war. In diesem Zusammenhang konzentrierte sich die Frage stets auf das Vorliegen der Voraussetzungen einer echten Rückwirkung; eine Differenzierung zwischen echter und unechter Rückwirkung fand im Einzelfall nicht statt. Dies dürfte daran gelegen haben, dass der anspruchsbegründende Tatbestand, nämlich die Verfolgung, bei Inkrafttreten der Wiedergutmachungsgesetze bereits abgeschlossen war und rückwirkende Gesetzesänderungen deshalb stets den Tatbestand der echten Rückwirkung erfüllten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG liegt bei Anspruchsnormen nämlich eine echte Rückwirkung vor, wenn der Gesetzgeber in Sachverhalte eingreift, die nach bisherigem Recht die Voraussetzungen des Anspruchstatbestands erfüllten.²¹ 21

Bei der Beurteilung von möglicherweise rückwirkenden Gesetzen konzentrierte sich die Prüfung der Gerichte deshalb auf die Frage, ob dem Gesetz überhaupt eine echte rückwirkende Bedeutung zukam. Der Tatbestand der echten Rückwirkung wurde dabei insbesondere vom Bundesgerichtshof (BGH) in einer Reihe von Entscheidungen zum Entschädigungsrecht verneint. 22

20 BVerfGE 30, 367/389=RzW 1971, 309.

21 Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung (1981), 33f.

1. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1957 verneinte der BGH die Rückwirkung des durch das BEG 1956 neugefassten § 4 III BEG. § 4 BEG gewährt unter anderem emigrierten Verfolgten oder den Hinterbliebenen eines Verfolgten einen Entschädigungsanspruch, wenn die Verfolgten vor der Auswanderung bzw. ihrem Tod ihren letzten dauernden Aufenthalt im Reichsgebiet nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 gehabt hatten. Gemäß der rückwirkend in das Gesetz eingefügten Vorschrift des § 4 III BEG gilt ein durch Freiheitsentziehung bedingter Zwangsaufenthalt jedoch nicht als dauernder Aufenthalt im Sinne des § 4 BEG und damit auch nicht zugunsten der Verfolgten bzw. ihrer Hinterbliebenen als anspruchsbegründend. § 8 BErG, der diese Voraussetzungen vor der Neufassung durch das BEG 1956 regelte, kannte noch keine entsprechende negative Fiktion; der BGH hatte deshalb zur Rechtslage nach dem BErG die Ansicht vertreten, dass auch eine langfristige Haft in einem Konzentrationslager einen dauernden Aufenthalt im Sinne des § 8 BErG darstellte.²²

Zu der sich aus der Neufassung des § 4 III BEG und dieser Rechtsprechung ergebenden Problematik führte der BGH aus: „Diese (vom BGH zu § 8 BErG vertretene, d. Verf.) Rechtsauffassung war jedoch nicht unbestritten. Von einer zweifelsfreien Rechtslage konnte daher nicht gesprochen werden. Die ausdrückliche Regelung des § 4 III BEG bedeutet daher keine Schlechterstellung des Berechtigten, sondern eine im Interesse der Rechtssicherheit gebotene Klarstellung.“²³ Allerdings erklärte der BGH nicht, von welcher Seite seine Rechtsprechung, die Haft in einem Konzentrationslager erfülle den Tatbestand des § 8 BErG, Widerspruch erhalten hatte. Den entsprechenden Nachweis hätte der BGH wohl auch nicht führen können, weil die von ihm zu § 8 BErG vertretene Ansicht in Rechtsprechung und Literatur überhaupt keinen Widerspruch erfahren hatte.²⁴ In einer späteren Entscheidung zur gleichen Problematik erklärte der BGH auch selber, dass Rechtsprechung und Verwaltung sich seinem Urteil, wonach die Haft in einem Konzentrationslager einen Aufenthalt im Sinne des § 8 BErG begründen konnte, angeschlossen hatten.²⁵ Zum Nachweis, dass die Rechtslage dennoch umstritten gewesen sei, verwies der BGH in dieser Entscheidung auf zwei Kommentarstellen, die allerdings verfasst worden waren, bevor der BGH seine entgegengesetzte Rechtsansicht entwickelt hatte.²⁶

2. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1966 hatte der BGH über die Verfassungsmäßigkeit der sogenannten diplomatischen Klausel aus § 238a BEG-SG zu entscheiden. Diese Klausel ist durch das BEG-SG im Jahr 1965 in das BEG eingefügt worden und schließt sämtliche Verfolgte von der Entschädigung aus, die ihren Wohnsitz in Staaten haben, mit

22 BGH RzW 1955, 220 (Nr. 32).

23 BGH RzW 1957, 274/275.

24 Nach Küster (Rechtsanwalt in Stuttgart), RzW 1957, 386, hatte diese Rechtsprechung des BGH „keinen irgend nennenswerten Widerspruch gefunden“. Zur Person von Otto Küster vgl. Pross, Wiedergutmachung: Der Kleinkrieg gegen die Opfer (1988), 26.

25 BGH RzW 1957, 361/362.

26 BGH RzW 1957, 361.

denen die Bundesrepublik Deutschland keine diplomatischen Beziehungen unterhält.²⁷ Das BEG 1956 kannte noch keinen entsprechend umfassenden Ausschlusstatbestand; es enthielt aber für die nach § 4 BEG anspruchsberechtigten Auswanderer, Deportierten und Ausgewiesenen einen entsprechenden Vorbehalt in § 4 I Nr. 1c BEG 1956. Da das BEG neben den „Vollberechtigten“ aus § 4 BEG (früher: § 8 BErG) aber zudem besondere Anspruchsgruppen kennt²⁸, waren diese wegen des Fehlens einer für sämtliche Anspruchsberechtigte nach dem BEG 1956 geltenden diplomatischen Klausel im entsprechenden Fall nicht ausdrücklich von der Entschädigung ausgeschlossen.

In dem vom BGH zu entscheidenden Fall klagte ein am maßgeblichen Stichtag des 1. Oktober 1953 staatenloser Verfolgter auf Entschädigung, für dessen Anspruch das BEG 1956 keinen Ausschlusstatbestand in Form einer diplomatischen Klausel vorgesehen hatte, der aber unter die Klausel des § 238a BEG-SG fiel, weil er seinen Wohnsitz in der Tschechoslowakei hatte. Der BGH stellte sich auf den Standpunkt, dass § 238a BEG-SG für den Kläger keinen rückwirkenden Entzug seines Entschädigungsanspruchs angeordnet habe. Zwar habe das BEG 1956 für die staatenlosen Verfolgten keine ausdrückliche diplomatische Klausel enthalten. Die Vorschrift des § 4 I Nr. 1c BEG 1956 sei aber auf diese Verfolgten entsprechend anwendbar gewesen, da es sich um einen allgemeinen Rechtsgedanken im Wiedergutmachungsrecht handle, der sich auch im BRüG und im BWGöD-Ausland²⁹ finde. Zudem seien die Staatenlosen im Vergleich zu den „Vollberechtigten“ vom Gesetzgeber mit inhaltlich schwächeren Entschädigungsansprüchen bedacht worden, weshalb auch für sie der Ausschlusstatbestand des § 4 I Nr. 1c BEG 1956 gegolten habe. Im Ergebnis habe § 238a BEG-SG deshalb nur eine Klarstellung des Gesetzes bedeutet.³⁰

26

Auffallend an dieser Argumentation ist, dass der BGH die analoge Anwendung des § 4 I Nr. 1c BEG 1956 auf die Ansprüche staatenloser Verfolgter in diesem Urteil zum ersten Mal vertrat und so die Verfassungsmäßigkeit von § 238a BEG-SG rechtfertigen konnte. Weder von der Rechtsprechung noch von der Literatur war eine solche Auffassung während der Geltung des BEG 1956 vertreten worden.³¹

27

Die gegen das Urteil des BGH eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde vom BVerfG mit folgender knapper Feststellung zurückgewiesen: „Die Auslegung des einfachen Rechts durch den BGH, bei der er zu dem Ergebnis gelangt, die diplomatische Klausel habe stets auch für die in den § 160ff. BEG genannten Verfolgungsgruppen gegolten, ist, da sie nicht auf der Verkennung der Bedeutung und Tragweite eines Grundrechts beruht,

28

27 Gemäß § 238a III BEG kann die Bundesregierung Ausnahmen von diesem Grundsatz bestimmen. Diese Vorschrift ist im wesentlichen für in Israel lebende Verfolgte in das BEG aufgenommen worden, vgl. Fiegel, RzW 1967, 433.

28 S.o. unter A I.

29 Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung für im Ausland lebende Angehörige des öffentlichen Dienstes, BGBl. 1952 I, 137.

30 BGH RzW 1966, 333/335 (Nr. 35); bestätigt durch BGH RzW 1968, 40; BGH RzW 1978, 238 (Nr. 30).

31 Vgl. Cebulka (Oberlandesgerichtsrat in Düsseldorf), RzW 1965, 529/531.

verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden“.³²

3. Auch in einer Entscheidung aus dem Jahr 1967 verneinte der BGH den Tatbestand der Rückwirkung. Dieses Urteil betraf § 166c BEG-SG, der Vertriebene erstmals von der Entschädigung ausschließt, die Staatsangehörige eines Staates sind, an den die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines zwischenstaatlichen Abkommens Leistungen zur Entschädigung von NS-Opfern erbracht hat.³³ Aufgrund von § 166c BEG-SG werden in einigen Fällen auch österreichische Vertriebene von der Entschädigung ausgeschlossen, die von der Rechtsprechung des BGH zum BEG 1956 noch als entschädigungsberechtigt anerkannt worden waren.³⁴ Der BGH verneinte allerdings eine Rückwirkung des § 166c BEG-SG auf diese Fälle, weil zum BEG 1956 auch die - in Rechtsprechung und Literatur allerdings nie geäußerte - Rechtsansicht hätte vertreten werden können, dass diese Verfolgten nicht anspruchsberechtigt waren. Weiter führte der BGH aus: „Der Gesetzgeber hat...zum Ausdruck gebracht, dass die Rechtslage gegenüber dem früheren Rechtszustand nicht geändert werden solle ... Wenn er in der Fassung des § 166c BEG den nunmehr tragenden Grund für den Ausschluss des betroffenen Personenkreises, nämlich die vertraglichen Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an den Staat, an den der Personenkreis sich halten muss, deutlich hat hervortreten lassen, so hat er doch dadurch keine Änderung der Rechtslage vornehmen wollen.“³⁵

29

Während der BGH in der dargestellten Entscheidung zur diplomatischen Klausel aus § 238a BEG-SG noch die Rechtslage zum BEG 1956 nachträglich so ausgelegt hatte, dass sie mit der angegriffenen Vorschrift übereinstimmte, hielt er in dem Urteil zu § 166c BEG-SG seine eigene Rechtsprechung zum BEG 1956 bei der Feststellung des Tatbestandes der Rückwirkung für überhaupt nicht mehr erheblich. Der BGH sah es in dieser Entscheidung vielmehr für ausreichend an, dass der Gesetzgebers nicht die Absicht gehabt hatte, die Rechtslage rückwirkend zu verändern, obwohl die Gesetzesänderung mit der bisherigen Rechtsprechung des BGH nicht in Einklang zu bringen war. Das BVerfG hatte allerdings im Jahr 1965 in anderem Zusammenhang entschieden, dass der Gesetzgeber grundsätzlich nicht befugt sei, die Rechtsprechung rückwirkend zu korrigieren und sie „gleichsam für die Vergangenheit ins Unrecht zu setzen“.³⁶ Nach Ansicht des BGH fand dieser Grundsatz auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts jedoch keine Anwendung, weil ansonsten dem Gesetzgeber die Modifikation des BEG „unmöglich gemacht“ werden würde.³⁷

30

32 BVerfG RzW 1974, 48/49 (Nr. 13).

33 Entsprechende Abkommen wurden geschlossen mit Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Griechenland, den Niederlanden, Frankreich, Belgien, Italien, der Schweiz, Österreich, Großbritannien und Schweden. Insgesamt zahlte die Bundesrepublik Deutschland an diese Staaten einen Gesamtbetrag von rund 1 Mrd. DM, vgl. Rumpf in: Bundesminister der Finanzen/Schwarz (Hrsg.) (Fn. 10), S. 333.

34 Nach der Rechtsprechung des BGH fielen Österreicher grundsätzlich nicht unter den Vertriebenenbegriff und waren deshalb nach dem BEG 1956 nicht anspruchsberechtigt. Als Vertriebene anerkannt und damit anspruchsberechtigt waren aber Österreicher, die ohne die Verfolgung noch als deutsche Staatsangehörige von der Verfolgung betroffen worden wären (vgl. BGH RzW 1964, 180; 1965, 358). Diese Personen sind nach § 166c BEG-SG nicht mehr anspruchsberechtigt.

35 BGH RzW 1968, 219/221.

36 BVerfGE 18, 429/439=NJW 1965, 1267/1268.

37 BGH RzW 1966, 513/515.

II. Rechtfertigung der Rückwirkung

In den Fällen, in denen die Gerichte den Tatbestand der echten Rückwirkung einer Norm festgestellt hatten, stellte sich für sie als nächstes die Frage, ob diese Rückwirkung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen war. Die folgende Darstellung der Rechtsprechung zu diesem Problem orientiert sich an den vom BVerfG entwickelten Ausnahmen zur Unzulässigkeit der echten Rückwirkung. 31

1. Betroffene mussten mit Änderung rechnen

Als einen Rechtfertigungsgrund für rückwirkende Gesetze erkennt das BVerfG zunächst die Fälle an, in denen der betroffene Personenkreis mit der Gesetzesänderung rechnen musste. 32

a) Vorläufiges Gesetz

Nach der Rechtsprechung des BVerfG musste der Bürger mit einer rückwirkenden Gesetzesänderung unter anderem dann rechnen, wenn das geänderte Gesetz eine lediglich vorläufige Regelung darstellte. Diese Fallgruppe war im Bereich des Entschädigungsrechts von besonderer Bedeutung.³⁸ 33

aa) Das Argument des „vorläufigen Gesetzes“ tauchte zum ersten Mal im Jahr 1961 in einer Entscheidung des Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf auf. Die Klägerin begehrte Entschädigung wegen des Tods ihres Ehemannes, der im Dezember 1945 verstorben war. Das BVerfG gewährte Hinterbliebenen von verfolgten Flüchtlingen - zu denen die Klägerin gehörte - gemäß § 15 VI BVerfGE einen Entschädigungsanspruch auch in den Fällen, in denen der Tod nicht bereits während der Verfolgung, sondern erst später aufgrund eines verfolgungsbedingten Leidens eingetreten war. Durch das BVerfGE 1956 ist diese Vorschrift gestrichen worden. Das OLG Düsseldorf rechtfertigte diese Verschlechterung der Ansprüche der Verfolgten damit, dass das BVerfGE „seinem Wesen nach nur vorläufigen Charakter trug“, was den Gesetzgeber auch zu einer rückwirkenden Verschlechterung der Rechtslage berechtigt habe.³⁹ 34

Diese Ansicht teilte das BVerfG in einem Beschluss aus dem gleichen Jahr. Den vorläufigen Charakter des BVerfGE begründete das BVerfG mit dem Hinweis, dass „allen Beteiligten klar (war), dass das Gesetz an Hand der Erfahrungen in der Praxis noch mancher Korrekturen bedurfte“, wobei es diese Behauptung mit einem Hinweis auf die Gesetzesmaterialien stützte.⁴⁰ Das BVerfG stellte weiterhin fest, dass über den vorläufigen Charakter des BVerfGE „in den Kreisen der Verfolgten kein Zweifel herrschte“, ohne jedoch 35

38 Nach Pieroth (Fn. 21), S. 56f. ist dieser Rechtfertigungsgrund außer zum Entschädigungsrecht vom BVerfG nur noch in zwei Entscheidungen zu landesrechtlichen Regelungen der Beamtenverhältnisse in den Nachkriegsjahren vertreten worden.

39 OLG Düsseldorf RzW 1961, 385/387.

40 BVerfGE 13, 39/43=RzW 1961, 388.

näher zu begründen, wie es zu dieser Feststellung gelangt war.⁴¹

Das BVerfG bejahte damit sowohl den objektiven Tatbestand des Fehlens schutzwürdigen Vertrauens in den Bestand des BErG aufgrund dessen vorläufigen Charakters als auch den korrespondierenden subjektiven Tatbestand, nämlich die entsprechende Kenntnis der Verfolgten. Da es in dem Beschluss an einem Nachweis fehlt, wie die - überwiegend im Ausland lebenden -⁴² Verfolgten von dem vorläufigen Charakter des BErG erfahren hatten, erweist sich die diesbezügliche Feststellung des Gerichts im Ergebnis als eine reine Fiktion. Zieht man zum Vergleich allerdings Entscheidungen des BVerfG heran, die sich ebenfalls mit der Frage befassen, unter welchen Voraussetzungen der Bürger mit einer rückwirkenden Gesetzesänderung rechnen musste, so ist der Beschluss des BVerfG zum BErG keine singuläre Erscheinung. Die entsprechenden Entscheidungen des BVerfG stellten nämlich in Bezug auf die Kenntnis der Betroffenen von der drohenden Rückwirkung unterschiedliche Anforderungen, die teilweise denen des hier diskutierten Beschlusses entsprachen. Während das BVerfG nämlich in einigen Entscheidungen ausführlich und konkret begründete, woraus sich die entsprechende Kenntnis der Betroffenen jeweils ergab⁴³, beschränkte es sich in anderen Entscheidungen auf die Feststellung, das Vertrauen in den Bestand der Rechtslage sei objektiv nicht schutzwürdig gewesen.⁴⁴ Diesen Entscheidungen war allerdings insgesamt gemeinsam, dass die rückwirkenden Gesetze in der Mehrzahl in Deutschland lebende Personen betrafen. Der typische Adressat dieser Vorschriften hatte daher zumindest die theoretische Möglichkeit, durch Medienberichte die Umstände in Erfahrung zu bringen, die sein Vertrauen in den Bestand der gesetzlichen Regelung jeweils erschütterten. Diese Voraussetzung dürfte beim typischen Adressaten des BErG, der wie dargelegt ein im Ausland lebender Verfolgter war, nicht ohne weiteres vorgelegen haben. Deshalb stellt der Beschluss des BVerfG zum BErG auch bei Berücksichtigung der sonstigen Rechtsprechung des Gerichts zu diesem Problemkreis sehr hohe Anforderungen an das Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens auf Seiten der Verfolgten.

36

Das BVerfG bestätigte später seine Ansicht, die rückwirkende Änderung des BErG durch das BEG 1956 sei aufgrund des vorläufigen Charakters des BErG gerechtfertigt gewesen.⁴⁵ Dieses Argument wurde in der Folgezeit sowohl von den Instanzgerichten als auch vom BGH zur Rechtfertigung der Rückwirkung des BEG 1956 aufgegriffen.⁴⁶

37

41 BVerfGE 13, 39/46=RzW 1961, 388/389. In den Gesetzesmaterialien ist allerdings lediglich von einer Verbesserung der Rechtslage der Verfolgten durch ein Änderungsgesetz die Rede, vgl. Schriftliche Erklärung des Abg. Arndt, Deutscher Bundestag 279. Sitzung, Stenographischer Bericht, Bd. 17, 14604; Abg. Wolff, ebenda, S. 13643. Vgl. auch Entschließung des Bundesrates, BRat-Drs. 356/53, Anlage, S. 3.

42 Nach Metz (Amtsrat im BMF), RzW 1960, 337/338 wurden bis zum Jahre 1960 von einer Gesamtentschädigung nach dem BEG in Höhe von 6, 5 Milliarden DM 4, 5 Milliarden DM in das Ausland gezahlt. Brodessa/Fehn/Franosch/Wirth (Fn. 5), S. 226 schätzen, dass 80 % aller Wiedergutmachungsleistungen an Verfolgte im Ausland geflossen sind.

43 So z.B. in BVerfGE 1, 264/280; 8, 274/304f.; 45, 142/174.

44 Z.B. in BVerfGE 2, 237/266; 19, 187/196f.; 22, 330/347f.

45 BVerfGE 18, 196/203=RzW 1965, 76/78.

46 BGH RzW 1962, 266/268 (Nr. 17); OLG München RzW 1966, 143/144.

bb) Im Jahre 1966 übertrug der BGH den vom BVerfG zum BErG entwickelten Gedanken der Vorläufigkeit auch auf das BEG 1956 und vertrat dabei die Ansicht, auch dieses Gesetz habe nur vorläufigen Charakter gehabt. Der BGH erkannte zwar, dass der Gesetzgeber mit dem BEG 1956 die Entschädigung der Verfolgten abschließend regeln wollte. Aus dem Umstand, dass das Gesetz sich aber sehr bald als verbesserungsbedürftig herausgestellt hatte, ergab sich nach Meinung des BGH dennoch dessen vorläufiger Charakter.⁴⁷ Das Argument der Vorläufigkeit des BEG 1956 diente den ordentlichen Gerichten über einige Jahre zur Verteidigung der rückwirkenden Normen des BEG-SG, bis diese Rechtsauffassung vom BVerfG im Jahre 1971 als unzutreffend zurückgewiesen wurde. Nach Ansicht des BVerfG war das BEG 1956 im Gegensatz zum BErG sorgfältig vorbereitet worden. Aus dem Umstand, dass es sich nachträglich als verbesserungsbedürftig erwiesen habe, ergebe sich nicht, dass das Gesetz nur vorläufigen Charakter gehabt habe.⁴⁸

b) Sonstige Fälle

Neben den dargestellten Fällen der Änderung eines vorläufigen Gesetzes mussten die Verfolgten nach Ansicht der Gerichte auch in anderen Fällen mit der rückwirkenden Verschlechterung ihrer Rechtslage rechnen.

aa) Einer dieser Fälle betraf die bereits erwähnte diplomatische Klausel aus § 238a BEG-SG.⁴⁹ Das BErG hatte überhaupt keine diplomatische Klausel und das BEG 1956 noch keinen vergleichbar umfassenden Ausschlussbestand enthalten. Das BEG 1956 sah lediglich für ausgewanderte, deportierte und ausgewiesene Verfolgte eine entsprechende Regelung in § 4 I Nr. 1c EG 1956 vor. Allerdings wurden die Ansprüche der Verfolgten, die ihren Wohnsitz in der Zeit vom 1. Januar 1947 bis 30. Dezember 1952 ins Ausland verlegt hatten, gemäß Art. III Nr. 1 des Dritten Änderungsgesetzes zum BErG (ÄndG)⁵⁰ aufrechterhalten, so dass im Ergebnis nur die vor dem 1. Januar 1947 ausgewanderten Verfolgten von der diplomatischen Klausel des BEG 1956 betroffen waren. Diese Regelung hatte das BVerfG in einem Beschluss aus dem Jahr 1961 wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG insoweit für verfassungswidrig erklärt, als die vor dem 1. Januar 1947 Ausgewanderten ohne rechtfertigenden Grund gegenüber den später Ausgewanderten von der Entschädigung ausgeschlossen wurden.⁵¹ In Reaktion auf diese Entscheidung fügte der Gesetzgeber § 238a BEG-SG in das Gesetz ein, der sämtliche Verfolgte von der Entschädigung ausschließt, die in einem Land leben, mit dem die Bundesrepublik Deutschland keine diplomatischen Beziehungen unterhält.

Im Jahre 1974 hatte das BVerfG in einem konkreten Normenkontrollverfahren über die

47 BGH RzW 66, 321/322; 66, 513/514; ebenso OLG München RzW 1967, 181/182.

48 BVerfGE 30, 367/390=RzW 1971, 310/314.

49 S.o. unter C I 2.

50 Drittes Gesetz zur Änderung des BErG vom 29.6. 1956 (BGBl. 1956 I, 559).

51 BVerfGE 13, 31=RzW 1961, 374.

Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift zu entscheiden. Der Kläger des Ausgangsverfahrens war im Sommer 1947 von Deutschland nach Polen zurückgekehrt und hatte dementsprechend seine Entschädigungsansprüche wegen Art. III Nr. 1 ÄndG nicht bereits nach § 4 I Nr. 1c BEG 1956, sondern erst durch die umfassende Vorschrift des § 238a BEG-SG verloren.

Das BVerfG erklärte die rückwirkende Vorschrift des § 238a BEG-SG für verfassungsgemäß. Auf die Vorschriften des BErG, das noch keine diplomatische Klausel enthalten hatte, hätten die Verfolgten wegen ihres vorläufigen Charakters nicht vertrauen können. Das gleiche gelte für Art. III Nr. 1 ÄndG, der dem Kläger trotz der diplomatischen Klausel in § 4 I Nr. 1c BEG 1956 seine Ansprüche erhalten hatte. Denn da der Ausschluss der vor dem 1. Januar 1947 ausgewanderten Verfolgten durch § 4 I Nr. 1c BEG 1956 vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt worden war, sei Art. III Nr. 1 ÄndG nicht geeignet gewesen, ein Vertrauen in den Bestand der Rechtslage zu begründen. Zudem habe es das Rechtsstaatsprinzip gefordert, durch eine klärende Regelung die verfassungswidrige Vorschrift des § 4 I Nr. 1c BEG 1956 zu ersetzen.⁵²

42

Das BVerfG stellte auch in diesem Beschluss sehr hohe Anforderungen an das Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens auf Seiten der Verfolgten. Es forderte nämlich, dass ein Verfolgter aus einem Beschluss des BVerfG, der 5 Jahre nach Inkrafttreten des BEG 1956 veröffentlicht wurde und seine Ansprüche nicht berührte, entnehmen musste, dass ihm sein Anspruch rückwirkend entzogen werden würde. Dieses Argument steht auch im Widerspruch zur sonstigen Rechtsprechung des BVerfG, nach der das Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage bereits zu dem Zeitpunkt fehlen muss, auf den die Neuregelung rückwirkend erstreckt wird.⁵³ Dies war vorliegend der 1. Oktober 1953, während der Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 1961 stammte. Auch der Hinweis, dass das Rechtsstaatsprinzip selber die rückwirkende Einführung der diplomatischen Klausel auf alle Anspruchsteller gefordert habe, erscheint nicht zwingend. Denn auch durch ein ersatzloses Streichen der diplomatischen Klausel hätte ein verfassungsmäßiger Zustand hergestellt werden könne, ohne dass es zu Eingriffen in die Ansprüche der Verfolgten gekommen wäre.

43

bb) In einer Entscheidung aus dem Jahr 1971 erklärte das BVerfG auch den rückwirkenden Ausschluss Verfolgter mit Wohnsitz in Österreich von der Entschädigung für sog. „fiktive Vertreibungsschäden“ (sog. Österreich-Fälle) für verfassungsgemäß.⁵⁴ Unter „fiktiven Vertreibungsschäden“ verstand man verfolgungsbedingte Vermögensentziehungen in den Vertreibungsgebieten, die als Vertreibungsschäden behandelt und im Lastenausgleichsverfahren ersetzt wurden. Der entsprechende Anspruch war den Verfolgten durch die Elfte Verordnung über Ausgleichsleistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG) im Jahr 1956 gewährt worden.⁵⁵ Durch eine Änderung

44

52 BVerfGE 38, 128/137=RzW 1975, 24/26.

53 Vgl. BVerfGE 24, 75/98=RzW 1968, 391/395.

54 BVerfGE 32, 111=RzW 1972, 151.

55 BGBl. 1956 I, 932.

dieser Verordnung wurden die Verfolgten mit Wohnsitz in Österreich rückwirkend von der Geltendmachung fiktiver Vertreibungsschäden ausgeschlossen.⁵⁶ Diese Änderung war aufgrund des Finanz- und Ausgleichsvertrages⁵⁷ zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland erfolgt. In diesem Vertrag hatte sich die Bundesrepublik Deutschland zu einer Globalzahlung zu den österreichischen Aufwendungen für Verfolgte und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit verpflichtet. Österreich hatte sich im Gegenzug verpflichtet, Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit mit Wohnsitz in Österreich in die innerösterreichische Kriegsfolgengesetze einzubeziehen.

Das BVerfG erklärte den Entzug der Ansprüche von vertriebenen Verfolgten mit Wohnsitz in Österreich für verfassungsrechtlich unbedenklich, weil die Verfolgten mit einem rückwirkenden Ausschluss vom Lastenausgleich hätten rechnen müssen. Die Verfolgten hätten nämlich aus Äußerungen, die im Zusammenhang mit dem deutsch-österreichischen Vermögensvertrag vom 15. Juni 1957 gefallen waren, entnehmen müssen, dass beide Länder in naher Zukunft eine Regelung hinsichtlich der in Österreich lebenden volksdeutschen Vertriebenen treffen würden. Der deutsch-österreichische Vermögensvertrag hatte sich mit Wiedergutmachungsfragen allerdings nicht beschäftigt; in einer im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Denkschrift zum Abkommen hieß es lediglich, dass die Regierungen beider Länder vereinbart hätten, in Besprechungen über die Ansprüche von in Österreich lebenden volksdeutschen Flüchtlingen einzutreten. Eine ähnliche Absichtserklärung war auch im österreichischen Nationalrat gefallen. Nach Ansicht des BVerfG konnte deshalb die sich abzeichnende Gesetzesänderung den Verfolgten „nicht verborgen bleiben“.⁵⁸

45

Diese ergebnisorientierte Argumentation forderte eine abweichende Meinung der Richterin Rupp-von Brünneck heraus. Sie vertrat die Ansicht, die Mehrheitsentscheidung habe zu Unrecht ein schutzwürdiges Vertrauen der Verfolgten in die Rechtslage verneint. Es sei den Verfolgten nicht möglich gewesen, aus den Verhandlungen zum deutsch-österreichischen Vermögensvertrag auf den drohenden Entzug ihrer Ansprüche zu schließen. Die in diesem Zusammenhang angekündigten Verhandlungen über Wiedergutmachungsansprüche sollten nämlich nicht zu einer Verschlechterung, sondern zu einer Verbesserung der Lage der Verfolgten in Österreich führen.⁵⁹ Hier findet sich bei der Bewertung des Vertrauens der Verfolgten in den Bestand der Rechtslage erstmals der Blick auf den Zweck der angekündigten Gesetzesänderung. Diese Betrachtung hätte sich auch bei der Beurteilung der rückwirkenden Änderung des BErG durch das BEG 1956 angeboten, weil auch das BEG 1956 die rechtliche Lage der Verfolgten verbessern sollte.⁶⁰

46

56 Änderungsverordnung vom 17.11. 1962 (BGBl. 1962 I, 676) und Änderungsverordnung vom 4.6. 1970 (BGBl. 1970 I, 681).

57 BGBl. 1962 II, 1041

58 BVerfGE 32, 111/126=RzW 1972, 151/153f.

59 BVerfGE 32, 129/133=RzW 1972, 154/155; auch Pieroth (Fn. 21), S. 57 stellt fest, dass sich die Entscheidung nicht in den vom BVerfG entwickelten Katalog der Rechtfertigungsgründe für die Rückwirkung von Gesetzen einordnen lässt.

60 Vgl. Fn. 41.

Neben der Kritik der Richterin Rupp-von Brünneck ist anzumerken, dass die dargestellte Entscheidung im Widerspruch zu einer früheren, nicht zum Wiedergutmachungsrecht ergangenen Entscheidung des BVerfG - allerdings des anderen, nämlich des 2. Senats - aus demselben Jahr steht. In dieser Entscheidung hatte das BVerfG festgestellt, dass das Vertrauen des betroffenen Bürgers erst mit dem Beschluss des rückwirkenden Gesetzes durch den Bundestag nicht mehr schutzwürdig sei. Weiter führte das BVerfG aus: „Das Bekanntwerden von Gesetzesinitiativen und die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuregelung...beeinträchtigt das schutzwürdige Vertrauen hingegen nicht“.⁶¹ 47

Bei der Beurteilung der Mehrheitsentscheidung zum Ausschluss der Vertriebenen mit Wohnsitz in Österreich von der Geltendmachung fiktiver Vertreibungsschäden darf im übrigen nicht außer acht gelassen werden, dass die Republik Österreich den betroffenen Personenkreis entgegen der Ankündigung im Finanz- und Ausgleichsvertrag nicht in ihre innerstaatliche Entschädigungsgesetzgebung einbezogen hatte. Hierzu führte das BVerfG am Ende seiner Entscheidung aus: „Das BVerfG verkennt nicht, dass die durch die angegriffene Regelung herbeigeführte Rechtslage, obwohl sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden kann, unbefriedigend ist, da die gegenwärtige österreichische Gesetzgebung für Verfolgte, die durch Maßnahmen der ns. Gewaltherrschaft in den Vertreibungsgebieten Vermögensschäden erlitten haben, keine Entschädigung vorsieht. Nachdem die Bundesrepublik sich mit der ursprünglichen Regelung - wenn auch freiwillig - dieser Personengruppe angenommen hatte, läge es nahe, dass sie auch weiterhin auf die Interessen dieser Verfolgten Bedacht nimmt. Art. 5 des Finanz- und Ausgleichsvertrages würde einen Weg eröffnen, auf eine entsprechende Ergänzung der österreichischen Gesetzgebung hinzuwirken“.⁶² 48

Diese Anmerkung lässt erkennen, dass es das BVerfG nicht für gerechtfertigt hielt, durch Richterspruch die Bundesrepublik Deutschland weiterhin zur Entschädigung der betroffenen Verfolgten zu verpflichten, weil aufgrund der geleisteten Pauschalzahlung nach Ansicht des Gerichts die Verantwortung zur Entschädigung dieser Personen auf die Republik Österreich übertragen worden war. Das BVerfG erkannte zwar, dass dieses Ergebnis zu Lasten der Verfolgten ging, die letztlich keine Entschädigung erhielten. Die Lösung dieses Problems sah das BVerfG jedoch nicht in seiner Hand, sondern auf dem Gebiet der Politik, nämlich in einer außenpolitische Einwirkung auf die österreichische Gesetzgebung. 49

2. Unklare Rechtslage

Als weiteren Rechtfertigungsgrund für die echte Rückwirkung von Gesetzen erkennt das 50

61 BVerfGE 30, 272/287.

62 BVerfGE 32, 111/129=RzW 1972, 151/154. Art. 5 des Vertrags sah vor, dass im Falle einer nachträglichen Erweiterung der österreichischen Wiedergutmachungsgesetze zugunsten von Verfolgten deutscher Volkszugehörigkeit über ergänzende finanzielle Leistungen der Bundesrepublik Deutschland verhandelt werden sollte.

BVerfG die Fälle an, in denen die bestehende Rechtslage unklar bzw. verworren ist.

a) Mit diesem Argument verteidigten die Instanzgerichte insbesondere die Neufassung des § 30 I 1 BRüG vom 2. Oktober 1964 (§ 30 BRüG n.F.).⁶³ § 30 I 1 BRüG regelt die Anforderungen an die Anmeldung rückerstattungsrechtlicher Ansprüche. Gemäß § 30 I 1 BRüG in der Fassung vom 19. Juli 1957 (§ 30 BRüG a.F.)⁶⁴ galt die Anmeldung eines rückerstattungsrechtlichen Anspruchs auch dann als Anmeldung nach dem BRüG, wenn der Anspruch im Verfahren nach dem BEG geltend gemacht worden war. Durch diese Norm sollten Berechtigte geschützt werden, die versehentlich ihre Rückerstattungsansprüche im Verfahren nach dem BEG angemeldet hatten, weil sie die vom Gesetzgeber angeordnete Trennung zwischen Rückerstattungs- und Entschädigungsverfahren nicht erkannt hatten. Das BEG fordert für die Wirksamkeit der Anmeldung eines Anspruchs im Gegensatz zum BRüG allerdings nicht, dass bei der Anmeldung zwingend Angaben zum Inhalt des Antrags gemacht wurden. Nach der Rechtsprechung der Obersten Rückerstattungsgerichte genügte es deshalb für eine wirksame Anmeldung nach § 30 BRüG a.F., wenn die Berechtigten entsprechend den Vorschriften des BEG lediglich einen „Schaden wegen Eigentum und Vermögen“ ohne Nennung der entzogenen Gegenstände angemeldet hatten.⁶⁵ Die Oberlandesgerichte waren dieser Rechtsprechung der Obersten Rückerstattungsgerichte gefolgt.⁶⁶ Nach der rückwirkenden Neufassung des § 30 BRüG galt eine Anmeldung nach dem BEG hingegen nur noch dann als eine wirksame Anmeldung im Sinne des BRüG, wenn aus der Anmeldung die Gegenstände erkennbar waren, für die Ersatz verlangt wurde. Die Neufassung erfolgte deshalb, weil das Bundesfinanzministerium mit der verfolgtenfreundlichen Auslegung des § 30 BRüG a.F. durch die Gerichte nicht einverstanden gewesen war.⁶⁷ Das Bundesfinanzministerium hatte deshalb noch während der Beratungen über die Neufassung des § 30 BRüG Rechtsmittelverfahren vor den Obersten Rückerstattungsgerichten angestrengt, die allerdings negativ beschieden worden waren.⁶⁸

51

Nach Auffassung der Oberlandesgerichte war die rückwirkende Neufassung von § 30 BRüG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Als Rechtfertigung wurde angeführt, die Rechtslage nach § 30 BRüG a.F. sei unklar gewesen. Dies ergebe sich daraus, dass einige Instanzgerichte für die Wirksamkeit einer Anmeldung zunächst gefordert hatten, dass aus der Anmeldung die entzogenen Gegenstände ersichtlich sein müssten. Zudem hätten die Oberfinanzdirektionen als Rückerstattungspflichtige die Auslegung von § 30 BRüG a.F. durch die Obersten Rückerstattungsgerichte nicht geteilt

52

63 Drittes Gesetz zur Änderung des BRüG vom 2.10. 1964, BGBl. 1964 I, 809.

64 BGBl. 1957 I, 734.

65 ORG Rastatt RzW 1962, 157; ORG Berlin RzW 1963, 211.

66 Vgl. die Nachweise in BVerfGE 24, 75/81=RzW 1968, 391/392.

67 Vgl. Koppe (Ministerialrat im BMF), RzW 1964, 337/341.

68 ORG Berlin RzW 1964, 204; ORG (Herford) RzW 1964, 362 (Nr. 10).

und durch Rechtsmittel bekämpft.⁶⁹ Dieser einhelligen Auffassung der Oberlandesgerichte ist im Schrifttum kein Widerstand entgegengesetzt worden.⁷⁰

Das BVerfG hingegen entschied im Jahr 1968, dass die Neufassung des § 30 BRüG gegen das Rückwirkungsverbot verstieß.⁷¹ Das BVerfG stellte dabei unter anderem fest, dass eine Auslegung von § 30 BRüG a.F. nach Wortlaut und Zweck die unsubstantiierte Anmeldung eines Rückerstattungsanspruchs im BEG-Verfahren ausreichen ließ und deshalb die Rechtslage keineswegs unklar gewesen sei. Gegen eine unklare Rechtslage sprach nach Ansicht des BVerfG zudem, dass die Bundesregierung auf die Gesetzesänderung erst hingewirkt hatte, nachdem die Gerichte an ihrer Rechtsprechung festgehalten hatten. Im Ergebnis sollte durch die Gesetzesänderung deshalb keine unklare Rechtslage, sondern eine missbilligte Rechtsprechung beseitigt werden.⁷²

53

b) Mit dem Argument der unklaren Rechtslage rechtfertigte der BGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 1966 die Neufassung des § 15 BEG-SG. Nach § 15 BEG-SG besteht ein Anspruch auf Entschädigung für Schaden an Leben nur, wenn der Tod des Verfolgten innerhalb von acht Monaten nach Abschluss der Verfolgung, die den Tod verursachte, eingetreten ist. § 15 BEG 1956 enthielt diese zeitliche Einschränkung seinem Wortlaut nach noch nicht. In zwei frühen Entscheidungen zu § 15 BEG 1956 hatte der BGH zunächst gefordert, der Tod müsse vor dem Inkrafttreten des BEG am 1. Oktober 1953 eingetreten sein.⁷³ Zuletzt hatte der BGH § 15 BEG 1956 jedoch dahingehend ausgelegt, dass der Tatbestand der Norm bereits bei adäquatem Kausalzusammenhang zwischen Verfolgungsmaßnahme und Tod erfüllt sei und auf einen zeitlichen Zusammenhang ausdrücklich entgegen einer im Schrifttum vertretenen Ansicht verzichtet.⁷⁴ Trotz dieser Rechtsprechung erklärte der BGH in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit von § 15 BEG-SG, dass die Auslegung von § 15 BEG 1956 weiterhin unklar gewesen sei. In dieser Situation habe der Gesetzgeber das Recht gehabt, „die Regelung zu treffen, die den von ihm von Anfang an gehegten Vorstellungen entsprach, die aber von dem vom BGH im Verlaufe der Zeit eingenommenen Rechtsstandpunkt abweicht“.⁷⁵

54

c) Ähnlich argumentierte das OLG München bei der Beurteilung der

55

69 OLG Hamburg RzW 1965, 59/61; OLG Köln RzW 1965, 115; OLG Düsseldorf RzW 1965, 157/159; OLG Hamm RzW 1965, 507; OLG Frankfurt RzW 1966, 504/505; LG Berlin RzW 1965, 257/258; i.E. auch OLG Karlsruhe RzW 1965, 305.

70 Lediglich Schulze (Gerichtsassessor in Berlin), RzW 1964, 432, erörterte die Verfassungsmäßigkeit von § 30 BRüG n.F., jedoch allein unter dem Gesichtspunkt eines Verstoßes gegen Art. 14 GG, den er im Ergebnis ablehnte.

71 BVerfGE 24, 75=RzW 1968, 391; ablehnend Schwarz (Rechtsanwalt in Berlin), RzW 1968, 433. Zur Person von Walter Schwarz vgl. Pross (Fn. 24), S. 24.

72 BVerfGE 24, 75/101=RzW 1968, 391/396.

73 BGH RzW 1958, 407 (Nr. 29); 1959, 183.

74 BGH RzW 1962, 266; 1964, 212. Die Ansicht, nach der bereits § 15 BEG 1956 einen zeitlichen Zusammenhang zwischen Verfolgungsmaßnahme und Tod erforderte, wurde von Hebenstreit (Regierungsrat in Düsseldorf), RzW 1960, 433, vertreten.

75 BGH RzW 1966, 321/322.

Verfassungsmäßigkeit von § 141 IV BEG-SG. Aufgrund dieser Vorschrift ist Voraussetzung für einen Anspruch auf Soforthilfe für in die Bundesrepublik Deutschland zurückgekehrte Verfolgte, dass der Rückwanderer am Tag der Entscheidung seinen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hat. Das BEG 1956 kannte diese Voraussetzung nicht. Sie war zwar vom OLG Koblenz ursprünglich in einschränkender Auslegung auch nach dem BEG 1956 gefordert worden⁷⁶, wurde vom BGH jedoch 1959 abgelehnt⁷⁷ und von der Rechtsprechung bis zum Erlass des BEG-SG nicht mehr vorausgesetzt.⁷⁸ Nach Ansicht des BGH waren deshalb auch zunächst zurückgekehrte, dann aber erneut ausgewanderte Verfolgte anspruchsberechtigt. Trotz dieser Rechtsprechung bejahte das OLG München in seiner Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von § 141 IV BEG-SG eine unklare Rechtslage und rechtfertigte damit die rückwirkende Einführung der Vorschrift.⁷⁹

3. Sonstige Argumente

In der soweit ersichtlich ersten Entscheidung zur Rückwirkung einer wiedergutmachungsrechtlichen Vorschrift vertrat im Jahr 1952 das Landgericht (LG) Bremen ein schrankenloses Recht des Gesetzgebers zur rückwirkenden Gesetzesänderung im Wiedergutmachungsrecht. Die Klägerin begehrte für einen Schaden, den sie im beruflichen Fortkommen als Angehörige des öffentlichen Diensts erlitten hatte, Entschädigung nach dem Bremer Entschädigungsgesetz⁸⁰, obwohl dieses Gesetz insoweit durch § 32 I 1 BWGöD aufgehoben worden war. Die Klägerin argumentierte, § 32 I 1 BWGöD sei verfassungswidrig, weil ihr durch diese Norm die Ansprüche nach dem Bremer Entschädigungsgesetz entzogen würden. Das LG Bremen wies dieses Argument mit der knappen Feststellung zurück, der Wiedergutmachungsanspruch sei „als ein durch ein einfaches Gesetz gewährtes Recht auch jederzeit durch ein einfaches Gesetz wieder aufhebbarer Anspruch“.⁸¹

Auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts rechtfertigte der BGH die Rückwirkung ebenfalls mit einer Begründung, die ein weit über die Rechtfertigungsgründe des BVerfG hinausgehendes Recht des Gesetzgebers zum Erlass rückwirkender Vorschriften anerkannte.

In frühen Entscheidungen zum BEG hatte der BGH zunächst offengelassen, ob der Gesetzgeber auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts nicht allgemein das Recht haben müsse, rückwirkende Normen zu erlassen, selbst wenn dies zu einer Schlechterstellung der

76 OLG Koblenz RzW 1959, 81.

77 BGH RzW 1959, 474 (Nr. 29); ebenso OLG Neustadt RzW 1959, 83 (Nr. 34); OLG Frankfurt RzW 1959, Beih. S. 39.

78 Vgl. zuletzt OLG Bremen RzW 1961, 81/82.

79 OLG München RzW 1967, 181.

80 Es handelte sich dabei um das in der amerikanischen Besatzungszone einheitlich geltende US-Entschädigungsgesetz (in Bremen: Bremer Gesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts v. 16.8.1949, GesBl. 1949, 159).

81 LG Bremen RzW 1953, 170.

Verfolgten führt.⁸² Im Jahr 1966 erkannte der BGH dann ein solches Recht des Gesetzgebers ausdrücklich an. Zur Begründung eines umfassenden Novellierungsrechts des Gesetzgebers stellte der BGH einleitend fest, dass es sich bei den Ansprüchen nach dem BEG nicht um eigentliche Schadensersatzansprüche handele, „sondern um Ansprüche auf Entschädigung, welche die Bundesrepublik Deutschland übernommen hat, um in begrenztem Umfang für die vom Nationalsozialismus zugefügten Schädigungen einzustehen“. Weiter führte der BGH dann aus: „Vor der Feststellung oder Anerkennung des Entschädigungsanspruchs kann auch von einer Verletzung der Rechtssicherheit als eines wesentlichen Elements des Rechtsstaatsprinzips durch eine Änderung der Gesetzgebung nicht gesprochen werden. Wenn die Bundesrepublik in dieser Weise für die Folgen des ns. Unrechts eintritt, so muss sie auch in der Lage sein, den Umfang der Entschädigung zu regeln, zu begrenzen und einmal abzuschließen. Es darf nicht dahin kommen, dass der Gesetzgeber gehindert wird, die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts den erst im Laufe der Zeit gewonnenen Erfahrungen über die Art und den Umfang des durch ns. Untaten verursachten Schadens und den gegebenen Möglichkeiten zum Ausgleich dieses Schadens anzupassen.“⁸³

In einer weiteren Entscheidung aus demselben Jahr ergänzte der BGH diese Begründung um folgende Ausführungen: „Ist die Neuregelung vertretbar und keine willkürliche Benachteiligung, hält sie sich auch im Rahmen der Gesamtkonzeption des Entschädigungsrechts, so kann sich der durch die Rechtsprechung in den Kreis der Entschädigungsberechtigten einbezogene, nun aber durch das neue Gesetz eindeutig ausgeschlossene Geschädigte nicht darauf berufen, dass ihm gegenüber der Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verletzt worden sei.“⁸⁴ Diese Rechtsprechung wurde vom BGH und einigen Oberlandesgerichten bis zum Jahr 1969 in einer Reihe von Entscheidungen bestätigt⁸⁵; eine abweichende Auffassung wurde lediglich von Schüler vertreten.⁸⁶

59

Der BGH erkannte damit ein nur durch das Willkürverbot begrenztes Recht des Gesetzgebers an, rückwirkend die Entschädigungsansprüche der Verfolgten aufzuheben. Durch den Hinweis, die Bundesrepublik Deutschland habe die Entschädigungsansprüche lediglich übernommen, um in begrenztem Umfang für nationalsozialistisches Verfolgungsunrecht einzustehen, machte der BGH deutlich, dass diese Ansprüche nach seiner Meinung eine freiwillige Leistung darstellten, auf die die Verfolgten keinen rechtlichen Anspruch hatten und die ihnen deshalb - soweit dies nicht willkürlich erschien - auch jederzeit wieder entzogen werden konnten. Erst ab Festsetzung des

60

82 BGH RzW 1957, 323 (Nr. 24); 1959, 45 (Nr. 56).

83 BGH RzW 1966, 230/232.

84 BGH RzW 1966, 513/515.

85 BGH RzW 1967, 85/86; 1968, 219/221; 1968, 374/376; 1969, 515/517 (Nr. 65); OLG München RzW 1967, 181/182, i.E. auch OLG Düsseldorf RzW 1966, 84/85.

86 Schüler, RzW 1966, 249/250. Alfred Schüler war Rechtsanwalt bei der United Restitution Organization in Frankfurt und über Jahre der kritischste Kommentator der Rechtsprechung zum Entschädigungsrecht. Zur Biographie Schülers vgl. RzW 1963, 104; 1968, 56.

Entschädigungsanspruchs durch behördlichen Bescheid sollten die Verfolgten nach Auffassung des BGH auf den Bestand ihres Anspruchs vertrauen dürfen.

In dogmatischer Hinsicht fällt auf, dass sich der BGH in diesen Urteilen vollständig von der Rechtsprechung des BVerfG entfernt hat. Das vom BVerfG entwickelte Verbot der echten Rückwirkung mit einzelnen Ausnahmen wird auf dem Gebiet des Entschädigungsrechts durch die Rechtsprechung des BGH zu einer grundsätzlichen Zulässigkeit der Rückwirkung mit einem Ausnahmetatbestand, nämlich dem Willkürverbot, verwandelt. Faktisch sah der BGH damit die Grenzen der Zulässigkeit rückwirkende Normen erst in den Fällen als überschritten an, in denen die Neuregelung gegen den Gleichheitssatz des Artikel 3 I GG verstieß. Denn das BVerfG hatte in einer Entscheidung aus dem Jahr 1961 dem Gesetzgeber bei der Gestaltung des Entschädigungsrechts einen „besonders weiten Ermessensspielraum“ zugestanden und einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz verneint, soweit eine Regelung „sachlich vertretbar (ist) und ungerechtfertigte Differenzierungen vermeidet.“⁸⁷ Dass der BGH diese im Rahmen des Art. 3 I GG entwickelten Grundsätze auf die Frage der Rückwirkung von Gesetzen übertragen hatte, wird besonders anschaulich an einer Entscheidung aus dem Jahr 1969, in der das Problem der Rückwirkung mit der Feststellung gelöst wurde, dass der BGH „wegen der Schwierigkeit und Neuartigkeit der Entschädigungsaufgabe dem Gesetzgeber das Recht zugestanden (hat), das BEG den gewonnenen Erfahrungen anzupassen, wenn eine vertretbare Neuregelung keine willkürliche Benachteiligung bestimmter Personengruppen vorsieht...“. In dieser Entscheidung behauptete der BGH sogar, dass dieses Recht „in Übereinstimmung mit dem BVerfG“ entwickelt wurde, ohne dies allerdings durch Zitate nachzuweisen.⁸⁸

61

Dieser Rechtsprechung des BGH widersprach das BVerfG durch eine Entscheidung aus dem Jahr 1971, indem es ein Urteil des BGH aufhob, in welchem die dargestellte Ansicht zur Rechtfertigung der Rückwirkung einer Norm vertreten worden war.⁸⁹ In der Folgezeit wurde diese Ansicht vom BGH nicht mehr vertreten; in späteren Entscheidungen verwendete er stets die vom BVerfG entwickelten herkömmlichen Rechtfertigungsgründe.

62

D. Verfassungswidrige Rückwirkung

In insgesamt fünf Entscheidungen kamen das BVerfG bzw. die Instanzgerichte zu dem Ergebnis, dass eine Vorschrift im konkreten Fall gegen das Rückwirkungsverbot verstieß. Hervorzuheben ist, dass der BGH nicht in einem einzigen Fall eine Norm wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot (oder gegen eine andere Vorschrift des GG) dem BVerfG

63

87 BVerfGE 13, 39/43 = RzW 1961, 388. In dieser Entscheidung entwickelte das BVerfG das Argument des „besonders weiten Ermessensspielraums“ des Gesetzgebers im Wiedergutmachungsrecht, das dem Gericht dreißig Jahre später auch zur Rechtfertigung der Wiedergutmachung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR dienen sollte, vgl. BVerfG NJW 1991, 1597/1600 (Bodenreform-Urteil); VIZ 2001, 16/30f. (NS-VerfEntschG).

88 BGH RzW 1969, 515/517 (Nr. 65).

89 BVerfGE 30, 367=RzW 1971, 309.

zur Kontrolle vorgelegt hat.

1. Die erste Entscheidung, in der eine wiedergutmachungsrechtliche Vorschrift wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot für verfassungswidrig gehalten wurde, stammt aus dem Jahr 1966 vom LG Köln. Das LG Köln legte dem BVerfG § 150 II BEG-SG zur Normenkontrolle vor, weil es der Ansicht war, dass diese Vorschrift - die rückwirkend einen Stichtag in das Gesetz eingeführt hatte, bis zu dem die Verfolgten die Vertreibungsgebieten verlassen haben mussten - verfassungswidrig sei.⁹⁰ Der BGH hingegen hielt § 150 II BEG-SG in einer Entscheidung aus demselben Jahr für verfassungsgemäß.⁹¹ Das BVerfG folgte 1971 der Ansicht des LG Köln, weil nach seiner Auffassung keiner der anerkannten Rechtfertigungsgründe für eine Rückwirkung vorlag. Die vom BGH zur Rechtfertigung von § 150 II BEG-SG vertretene Ansicht, von der Rechtsänderung sei nur eine „verschwindend kleine“ Gruppe von Verfolgten betroffen, weshalb die Rückwirkung hinzunehmen sei, lehnte das BVerfG mit dem Hinweis ab, dass auch eine nicht unerhebliche Verschlechterung der Rechtslage für nur wenige Bürger eine rückwirkende Regel ungültig machen könne.⁹² Durch diese Entscheidung war allerdings noch nicht die Durchsetzung der Ansprüche der nach dem Stichtag ausgewanderten Verfolgten gewährleistet. Denn der BGH forderte in der Folgezeit, dass auch diese Verfolgten ihre Ansprüche innerhalb der Ausschlussfrist des § 190a BEG bis zum 31. März 1967 substantiiert haben mussten.⁹³ Diese Frist hatten viele Verfolgte wegen der erst im Jahr 1971 für verfassungswidrig erklärten Vorschrift des § 150 II BEG-SG, die sie bis dahin von der Entschädigung ausgeschlossen hatte, verstreichen lassen. Damit wurde Tausenden von Verfolgten⁹⁴ vom BGH „auf kaltem Wege“ doch noch ihre Ansprüche genommen. Das Urteil des BGH widersprach bemerkenswerterweise der Praxis der Entschädigungsbehörden, die die Substantiierungsfrist des § 190a BEG auf die nach dem 1. Oktober 1953 ausgewanderten Vertriebenen nicht angewendet hatten.⁹⁵ Die Rechtsprechung des BGH ist deshalb außer von Verfolgtenanwälten auch von Behördenvertretern stark kritisiert worden.⁹⁶ Im Jahr 1980 erklärte das BVerfG sie wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip für verfassungswidrig.⁹⁷ Im Verfahren vor dem

90 LG Köln RzW 1966, 363 m. abl. Anm. Brunn (Oberregierungsrat in Berlin).

91 BGH RzW 1966, 230; a.A. Schüler (s. Fn. 86), RzW 1966, 249 und Puppe (Rechtsanwalt in Düsseldorf), RzW 1966, 529.

92 BVerfGE 30, 367/390=RzW 1971, 309/315.

93 BGH RzW 1978, 131.

94 Genaue Zahlen liegen nicht vor. Nach Stoffel (Rechtsanwalt in Köln), RzW 1978, 91, waren im Jahr 1972 noch ca. 70.000 Anträge von vertriebenen Verfolgten anhängig, wobei Stoffel nicht zwischen den vor bzw. nach dem Stichtag Ausgewanderten differenziert. Da die wenigsten der nach dem Stichtag ausgewanderten Vertriebenen ihre Ansprüche substantiiert hatten (vgl. Stoffel, RzW 1978, 178), dürfte die Zahl der von der Rechtsprechung des BGH Betroffenen mit Sicherheit mehrere Tausend betragen haben.

95 Vgl. Hebenstreit (s. Fn. 74), RzW 1980, 67.

96 Dette (Regierungsdirektor in Köln), RzW 1978, 176; Schwarz (s. Fn. 68), RzW 1978, 164; Stoffel (s. Fn. 94), RzW 1978, 177.

97 BVerfGE 53, 115=RzW 1980, 62.

BVerfG hatten dabei weder die zur Stellungnahme aufgeforderte Bundesregierung noch die Länder die Rechtsprechung des BGH verteidigt.⁹⁸

2. Im Jahr 1968 legte das LG Saarbrücken dem BVerfG die Frage zur Entscheidung vor, ob § 4 I Nr. 1e BEG-SG verfassungswidrig sei. Diese Vorschrift verlangt für nach § 4 BEG anspruchsberechtigte Vertriebene, dass sie bis zum 30. April 1965 oder nach diesem Zeitpunkt innerhalb von 6 Monaten, nachdem sie das Vertreibungsgebiet verlassen haben, ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland genommen haben müssen, während das alte Recht einen derartigen Stichtag nicht kannte. Nach Auffassung des LG Saarbrücken verstieß diese Norm gegen das Rückwirkungsverbot, weil keiner der vom BVerfG anerkannten Rechtfertigungsgründe einschlägig sei.⁹⁹ Das BVerfG hingegen erklärte die Norm insoweit für verfassungsgemäß, als sie Verfolgte betrifft, die nach dem 26. Mai 1965 in die Bundesrepublik Deutschland gezogen sind. An diesem Tag war das BEG-SG vom Bundestag beschlossen worden; deshalb konnten nach Ansicht des BVerfG von diesem Tag an die Verfolgten nicht mehr auf den Fortbestand der Rechtslage nach dem BEG 1956 vertrauen und mussten die Frist des § 4 I Nr. 1e BEG-SG beachten. Ob die Vorschrift auch insoweit verfassungsgemäß war, als sie Verfolgte betraf, die zwischen dem 30. April 1965 und dem 25. Mai 1965 in die Bundesrepublik Deutschland eingewandert waren, ließ das BVerfG offen. Zur Begründung führte es aus, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens nach dem 26. Mai 1965 in die Bundesrepublik Deutschland eingereist war und nach Auskunft der Bundesregierung kein anhängiger Fall bekannt war, der einen vor diesem Tag eingereisten Verfolgten betraf.¹⁰⁰

65

3. Die zweite Entscheidung des BVerfG neben der zu § 150 II BEG-SG, in der das Gericht eine wiedergutmachungsrechtliche Vorschrift wegen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot für verfassungswidrig erklärte, betraf § 30 BRüG. Sie ist oben¹⁰¹ bereits dargestellt worden.

66

E. Würdigung

Bei einer Gesamtbetrachtung der dargestellte Rechtsprechung ist zunächst auf die äußerst zurückhaltende Rechtsprechung des BGH einzugehen, der nicht in einem einzigen Fall dem BVerfG eine Norm wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot zur Kontrolle vorgelegt hat. Der BGH verneinte vielmehr in sämtlichen Fällen durch verschiedene Argumentationsansätze entweder den Tatbestand der Rückwirkung oder erkannte einen rechtfertigenden Grund für die Rückwirkung. Bei der Beurteilung des Tatbestands der Rückwirkung ging der BGH sogar so weit, dass er seine Rechtsprechung zur alten Rechtslage, die mit der Gesetzesänderung nicht in Einklang zu bringen war, kurzerhand für unerheblich erklärte. Ähnlich argumentierte der BGH auch, als er trotz Vorliegen eigener Entscheidungen zu einer Rechtsfrage noch von einer insgesamt „unklaren Rechtslage“

67

98 Vgl. Hebenstreit (s. Fn. 74), RzW 1980, 67.

99 LG Saarbrücken RzW 1968, 64.

100 BVerfGE 27, 167/174=RzW 1970, 67/68.

101 C II 2 a).

ausging.

Bei der Frage der Rechtfertigung rückwirkender Normen entwickelte der BGH im Entschädigungsrecht - insoweit abweichend von der Rechtsprechung des BVerfG - eine für dieses Rechtsgebiet spezifische Betrachtungsweise, indem er die Rückwirkung generell für zulässig erklärte, soweit nicht ein Verstoß gegen das Willkürverbot vorlag. Das Ziel des BGH, rückwirkende Vorschriften im Entschädigungsrecht nicht für verfassungswidrig zu erklären, zeigte sich auch daran, dass er den vom BVerfG für das BVerfG anerkannten Rechtfertigungsgrund des „vorläufigen Gesetzes“ auf das unter ganz anderen Umständen zu Stande gekommene BEG 1956 übertrug. 68

Im Ergebnis hat sich der BGH mit dieser Rechtsprechung geweigert, die Ansprüche der Verfolgten unter den Schutz des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots zu stellen. 69

Die Rechtsprechung der Instanzgerichte ist in weiten Teilen mit der des BGH vergleichbar; dies wird insbesondere an den Urteilen der Oberlandesgerichte zur Verfassungsmäßigkeit von § 30 BRüG deutlich. Allerdings haben die Instanzgerichte vereinzelt auch Vorschriften wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot dem BVerfG zur Überprüfung vorgelegt. 70

Die Rechtsprechung des BVerfG war von einer ähnlichen richterlichen Zurückhaltung geprägt. Das BVerfG erklärte die Mehrzahl der rückwirkenden Vorschriften für verfassungsgemäß, indem es sehr hohe Anforderungen an das Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens in den Bestand der Rechtslage auf Seiten der Verfolgten stellte. Dies wird besonders deutlich an den Entscheidungen zum vorläufigen Charakter des BVerfG und zum nachträglichen Ausschluss der „Österreich-Fälle“ von der Entschädigung für Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten. In diesen Entscheidungen unterstellte das BVerfG jeweils, die Verfolgten hätten von den Umständen, aufgrund derer sie mit einer rückwirkenden Gesetzesänderung rechnen mussten, Kenntnis gehabt. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Entscheidung zu den „Österreich-Fällen“ forderten dabei die abweichende Meinung der Richterin Rupp-von Brünneck heraus, die ausführte, man könne sich bei einem Überblick über die Rechtsprechung des BVerfG „kaum des Eindrucks erwehren, dass bei der Prüfung, welches Maß an Kenntnis nach verständiger Würdigung vorausgesetzt werden kann, nicht immer der gleiche Maßstab angesetzt wird - möglicherweise in dem verständlichen Wunsch, die angegriffene Regelung aus anderen Gründen aufrechtzuerhalten oder für nichtig zu erklären.“¹⁰² Diese Erkenntnis wird auch durch den Vergleich mit anderen Entscheidungen des BVerfG und der Analyse der Hintergründe der Entscheidung zu den „Österreich-Fälle“ unterstützt.¹⁰³ Dies rechtfertigt das Ergebnis, dass auch das BVerfG - abgesehen von zwei Fällen evidenter Verfassungswidrigkeit - bestrebt war, rückwirkend in Kraft getretene wiedergutmachungsrechtliche Vorschriften aufrechtzuerhalten. Die genauen Beweggründe 71

102 BVerfGE 32, 129/137=RzW 1972, 154/156. Vgl. zur Kritik an dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und seiner Anwendung in der Praxis die Nachweise bei Muckel, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen (1989), 23f.

103 S.o. unter C II 1 a) aa).

für dieses Bestreben sind naturgemäß schwer zu ermitteln. Gewisse Anhaltspunkte finden sich in der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 I GG, in der das Gericht einen „besonders weiten Ermessensspielraum“ des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Wiedergutmachungsrechts anerkannte.¹⁰⁴ Grund für das Zugeständnis dieses besonders weiten Ermessensspielraums dürfte gewesen sein, dass die Richter nicht durch Entscheidungen in die Wiedergutmachung eingreifen wollten, die zu einer vom Gesetzgeber nicht befürworteten Erhöhung der finanziellen Gesamtleistungen geführt hätten. Die Gerichte haben nämlich stets betont, dass ein Ausgleich sämtlicher Verfolgungsschäden aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich sei.¹⁰⁵ Den aus diesem Grund im Rahmen des Art. 3 I GG anerkannten Ermessensspielraum schützte das BVerfG deshalb auch bei der Beurteilung eines Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot, wobei es allerdings - insoweit im Gegensatz zum BGH - keinen wiedergutmachungsrechtlichen Sonderweg beschränkt, sondern durch eine extensive Ausdehnung der anerkannten Rechtfertigungsgründe zum Ergebnis der Verfassungsmäßigkeit gelangte.

Letztlich fügt sich die Rechtsprechung zur Rückwirkung damit in das Gesamtbild der verfassungsrechtlichen Beurteilung wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften durch die Gerichte ein. Neben dem Rückwirkungsverbot waren noch Art. 3 I GG und Art. 14 GG Prüfungskriterien für wiedergutmachungsrechtlicher Vorschriften. Der Prüfungsmaßstab des Art. 3 I GG wurde dabei durch den bereits erwähnten „besonders weiten Ermessensspielraum“ weitgehend entschärft.¹⁰⁶ Ob der Schutzbereich des Art. 14 GG für wiedergutmachungsrechtliche Ansprüche eröffnet war, hat das BVerfG mangels Entscheidungserheblichkeit stets offengelassen;¹⁰⁷ von den Instanzgerichten und vom BGH wurde die Frage jedoch mehrheitlich verneint.¹⁰⁸

Die weitgehende Aufrechterhaltung der rückwirkenden Wiedergutmachungsvorschriften durch die Gerichte ist damit im Ergebnis ein Teil der insgesamt festzustellenden gerichtlichen Bemühungen, die Entscheidungen des Gesetzgebers auf diesem Gebiet nicht

72

73

104 BVerfGE 13, 39/43=RzW 1961, 388.

105 Z.B. BGH RzW 1959, 28/29; 1962, 210/211; 1963, 510; 1964, 385/386; OLG München 1960, 520/521; VG Köln 1964, 82/84f. Schwarz (s. Fn. 71) führte in RzW 1965, 340/342 hierzu aus, eine Entschädigung nach den §§ 249, 839 BGB „würde binnen kurzer Zeit zum wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruch der Bundesrepublik geführt haben, worauf die Welt hinter dem Eisernen Vorhang nur wartete.“

106 Das BVerfG erklärte - soweit ersichtlich - lediglich drei Regelungen aus dem BWGöD (vgl. die Nachweise in Fn. 14) sowie zwei Normen aus dem BEG (BVerfGE 13, 31=RzW 1961, 374; BVerfGE 13, 248=RzW 1962, 143) wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG für verfassungswidrig. Keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz konnte das BVerfG demgegenüber unter anderem in BVerfGE 13, 46=RzW 1961, 375; BVerfGE 13, 39=RzW 1961, 388; BVerfGE 16, 332=RzW 1963, 472; RzW 1977, 21, 207, 217 feststellen.

107 BVerfGE 13, 39/45=RzW 1961, 388/389; BVerfGE 13, 46/52=RzW 1961, 375/378; BVerfGE 18, 196/200=RzW 1965, 76/77; BVerfGE 32, 111/128=RzW 1972, 151/154.

108 BGH RzW 1966, 230/232; 321/322; 1967, 421/422; OLG Düsseldorf RzW 1961, 386; OLG Hamburg RzW 1965, 59; OLG Hamm RzW 1965, 507; OLG Karlsruhe RzW 1965, 305; OLG Köln RzW 1965, 115; a.A. OLG Düsseldorf RzW 1965, 157; OLG Frankfurt RzW 1965, 157; LG Berlin RzW 1958, 23; Cebulka (s. Fn. 31) RzW 1978, 211/212.

durch das Verfassungsrecht zu Fall zu bringen.