

Verkündet
am 28. Oktober 1959
Schorm. Justizangestellter
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Entschädigungsrechtsstreit

des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Regierungs-
präsidenten in Köln,

Beklagten und Revisionsklägers,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] in [REDACTED] -

gegen

den Morris J [REDACTED], [REDACTED] H [REDACTED] H [REDACTED] Road, L [REDACTED]
[REDACTED],

Kläger und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] in
[REDACTED] -

hat der IV. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die mündliche
Verhandlung vom 23. Oktober 1959 unter Mitwirkung des Senats-
präsidenten Ascher und der Bundesrichter Johannsen, Dr. v. Werner,
Maaß und Dr. Loewenheim

für Recht erkannt:

Das Urteil des 5. Zivilsenats des Oberlandesgerichts
in Köln vom 5. Januar 1959 wird aufgehoben. Die Beru-
fung gegen das an Verkündungs Statt den Parteien am
19. und 23. Juli 1958 zugestellte Urteil der 2. Ent-
schädigungskammer des Landgerichts in Köln wird zu-
rückgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten der Berufung und der Revision
zu tragen.

Gerichtsgebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Der im März 1927 geborene Kläger hat mit einem Antrag vom 19. November 1956 Entschädigungsansprüche für eigenen Schaden an Freiheit sowie für Schaden an Freiheit nach seiner verstorbenen Mutter angemeldet. In dem Begleitschreiben hat der Prozeßbevollmächtigte des Klägers gebeten, ihm die Registrierungsnummer mitzuteilen und weiter angeführt, der Tatbestand ergebe sich aus einer eidesstattlichen Versicherung, die nachgereicht würde. Wenn möglich würden auch noch weitere Beweismittel nachgereicht. Die Entschädigungsbehörde hat darauf die Nummer mitgeteilt und eine Wiedervorlage nach einem Jahr verfügt.

Mit Schreiben vom 27. Dezember 1957 hat der Kläger durch seinen Anwalt zusätzlich noch Ansprüche wegen des Freiheitschadens nach seinem Vater sowie wegen Berufsschadens nach seinem Vater und seiner Mutter angemeldet. Gleichzeitig hat er eine eigene eidesstattliche Erklärung, eine solche seines Veters Morris L. [REDACTED] und 4 andere Unterlagen eingereicht sowie gebeten, jetzt wenigstens die beiden zuerst angemeldeten Freiheitsschäden zu bearbeiten.

Da die Entschädigungsbehörde weiterhin untätig geblieben ist, hat der Kläger am 24. April 1958 Klage erhoben und beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, an ihn Entschädigung für Freiheitsschaden (Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkung) für die Zeit von der Einführung der Verpflichtung zum Tragen des Judensterns in Munkacz ab bis zur Befreiung des Lagers Jaworzno in Polen durch die Russen zu zahlen.

- 3 -

Das beklagte Land hat gebeten,
die Klage abzuweisen.

Es hat ausgeführt, der Antrag des Klägers genieße keinen Vorrang. Er stehe nach dem vom Innenminister des Landes aufgestellten Bearbeitungsplan vom 21. November 1957 noch nicht zur Entscheidung an.

Das Landgericht hat die Klage als unzulässig abgewiesen. Das Berufungsgericht hat das Urteil des Landgerichts aufgehoben und den Rechtsstreit an das Landgericht zurückverwiesen. Das Berufungsgericht hat die Revision zugelassen. Das beklagte Land hat Revision eingelegt. Es hat beantragt, das Urteil des Berufungsgerichts aufzuheben und die Berufung gegen das Urteil des Landgerichts zurückzuweisen. Der Kläger hat gebeten, die Revision zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe:

Der Kläger hat sich trotz ordnungsgemäßer Ladung im Termin nicht vertreten lassen. Der Senat hat daher gemäß § 209 BEG auf Grund der einseitigen mündlichen Verhandlung des beklagten Landes entschieden.

I.

Das Berufungsgericht hält die Klage nach § 216 BEG für zulässig. Es ist der Ansicht, die in dieser Bestimmung gesetzte Frist beginne zu laufen, sobald der Anspruch angemeldet sei. Die Entschädigungsbehörde habe mit Rücksicht auf die in dem Begleitschreiben enthaltenen Angaben in der Sache zunächst nichts zu veranlassen gehabt, sondern sie habe ab-



warten können, bis der Kläger die von ihm angekündigten weiteren Angaben gemacht hätte. Nach dem Eingang des Schreibens vom 27. Dezember 1957 hätte die Entschädigungsbehörde jedoch innerhalb einer Frist von längstens 1/4 Jahr tätig werden müssen. Das sei nicht geschehen. Daher sei die Klage nach § 216 BEG zulässig.

II.

Die Revision des beklagten Landes ist begründet.

1. Die nach § 216 BEG zulässige Klage bei Untätigkeit der Entschädigungsbehörde ist, obwohl sie allgemein als solche bezeichnet wird, keine eigentliche Untätigkeitsklage, wie sie das neuere Recht in § 15 Abs. 3 BVerwGG, § 35 Abs. 2 VGG, § 24 VO Nr. 165, § 15 Abs. 2 VGGRhPf vorsieht. Das Ziel der nach § 216 BEG zulässigen Klage ist nicht, daß die Behörde verurteilt wird, die ohne zureichenden Grund unterlassene Handlung vorzunehmen, den Bescheid zu erteilen, sondern der Entschädigungsanspruch selbst wird vor den Gerichten geltend gemacht. Diese haben, wenn die Klage zulässig ist, über den Anspruch zu entscheiden. Der Sinn des § 216 BEG ist der, daß unter den dort gegebenen Voraussetzungen der Entschädigungsanspruch gerichtlich geltend gemacht werden kann, ohne daß, wie es § 210 BEG sonst fordert, der geltend gemachte Anspruch zuvor durch einen Bescheid der Entschädigungsbehörde versagt worden ist.

Oberste Richtlinie für die Art und Weise, wie § 216 BEG auszulegen und anzuwenden ist, ist der sich aus dieser Bestimmung und aus anderen Normen des Entschädigungsrechts ergebende Zweck des Gesetzes. Hiernach sollen, wie es auch aus § 179 BEG hervorgeht, die Entschädigungsansprüche möglichst schnell befriedigt werden. Das Gesetz berücksichtigt,

daß es unmöglich ist, über alle Anträge sofort oder auch nur innerhalb eines Jahres, nachdem sie eingereicht sind, zu entscheiden. Aus diesem Grunde werden in § 179 Abs. 2 BEG Gruppen von Ansprüchen genannt, die mit Vorrang vor allen anderen zu behandeln sind. Auch in § 169 Abs. 1 BEG geht das Gesetz davon aus, daß nicht über alle Anträge sofort entschieden werden kann und nicht alle Ansprüche sofort befriedigt werden können. Deswegen wird programmatisch bestimmt, daß die durch Geldleistungen zu erfüllenden Ansprüche, soweit es sich nicht um wiederkehrende Leistungen für zukünftige Zeitabschnitte handelt, spätestens bis zum Ablauf des Rechnungsjahres 1962 befriedigt werden sollen.

Auch der Ausschuß für Fragen der Wiedergutmachung ist bei seinen Beratungen über das Bundesentschädigungsgesetz davon ausgegangen, daß es ausgeschlossen ist, über alle Anträge innerhalb eines Jahres zu entscheiden und sie alsbald zu befriedigen. Das zeigen die Beratungen über § 85 des Entwurfs = § 179 BEG. In der 19. Sitzung des Ausschusses am 7. Februar 1956 ist bei der Beratung des § 78 des Entwurfs = § 169 BEG von dem Abgeordneten Dr. Böhm ausdrücklich hervorgehoben worden, es hänge von der Arbeitskapazität der Länder ab, in welchem Ausmaß Entschädigungsbescheide ergehen würden; der Sinn der Bestimmung, daß die Ansprüche bis spätestens 1962 zu befriedigen seien, sei eine Anweisung an die Länder, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, daß die Arbeiten bis 1962 abgeschlossen seien und die Verpflichtung für die Parlamente, entsprechende Mittel bereitzustellen. Der Vorsitzende Dr. G. hat sodann festgestellt, daß dies die einhellige Meinung des Ausschusses sei. In derselben Sitzung des Ausschusses wurde am 8. Februar 1956 wegen der Unmöglichkeit, alle Anträge sofort zu bearbeiten und zu entscheiden, erörtert, ob es zweckmäßig sei, den Ländern eine

bestimmte Reihenfolge für die Bearbeitung vorzuschreiben. Es wurde hiervon abgesehen und die Regelung dem Ermessen der Länder überlassen. In seinem zusammenfassenden Bericht (BT-Drucks. 2382 zu § 179 BEG) hat der Ausschuß ausgeführt, er habe davon abgesehen, Anweisungen an die Länder über die Reihenfolge der Bearbeitung zu geben, weil es wegen der Verschiedenheit der Fälle nicht möglich sei, eine Norm für alle aufzustellen. Der Ausschuß gehe dabei jedoch von der Erwägung aus, daß die altersmäßigen und zeitlichen Gesichtspunkte bei der Bearbeitung berücksichtigt werden. In dieser Sitzung hat der Abgeordnete Dr. G. [REDACTED] ausdrücklich bemerkt, daß Dienst-anweisungen der Länder für die Reihenfolge der Bearbeitung der vorliegenden Anträge zweckmäßig seien.

Sinn und Zweck der Klage nach § 216 BEG kann daher entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts nicht sein, jedem Verfolgten das Recht zu geben, seine Ansprüche vor den Gerichten geltend zu machen, wenn die Entschädigungsbehörde über seinen Antrag, nachdem dieser entscheidungsreif ist, nicht innerhalb einer Frist von längstens einem Jahr entschieden hat oder wenn die Entschädigungsbehörde einen vor Jahresfrist eingegangenen Antrag längere Zeit unbearbeitet gelassen hat. Es wäre sonst unvermeidbar, daß durch Klagen nach § 216 BEG ein erheblicher Teil der von den Entschädigungsbehörden zu leistenden Arbeit auf die Gerichte übertragen würde. Auf Grund ihrer Zusammensetzung und des ihnen vorgeschriebenen Verfahrens arbeiten die Gerichte unvermeidlich erheblich langsamer als die Entschädigungsbehörden. Die Zahl ihrer Kammern und Senate kann nur ungleich schwerer vermehrt werden als die Zahl der Sachbearbeiter bei den Entschädigungsbehörden. Es wäre, wenn § 216 BEG so weit ausgelegt würde, unmöglich, das vom Gesetzgeber aufgestellte Programm, die Ansprüche der Verfolgten bis Ende 1962 zu befriedigen, zu erfüllen.

Bei der Auslegung und Anwendung des § 216 BEG muß daher berücksichtigt werden, daß es beim besten Willen unmöglich ist, alle Anträge innerhalb eines Jahres, nachdem sie gestellt worden sind, zu bescheiden und daß es nach dem Gesetz zulässig und notwendig ist, eine Reihenfolge einzuhalten, die sich nicht allein nach dem zeitlichen Eingang der Anträge zu richten braucht.

Klagen von Verfolgten nach § 216 BEG, die nicht zu den nach § 179 Abs. 2 BEG bevorrechtigten Personen gehören, können daher nur dann begründet sein, wenn die Entschädigungsbehörde das ihr zustehende Ermessen bei der Reihenfolge der Bearbeitung der vorliegenden Anträge mißbraucht und deswegen den Antrag des Klägers nicht beschieden hat. Zwar ist es nach § 216 BEG im Gegensatz zu § 100 BErgG und der entsprechenden Bestimmung des Entwurfs zum Bundesentschädigungsgesetz auch den nicht bevorrechtigten Verfolgten möglich, diese Klage anzustrengen. Der Ausschuß für Fragen der Wiedergutmachung hat, einem Vorschlag des Deutschen Anwaltvereins folgend, in seiner 21. Sitzung am 9. Februar 1956 die in dem Entwurf enthaltene Beschränkung, nach der nur die bevorrechtigten Verfolgten diese Klage anstrengen konnten, gestrichen. Daraus folgt aber, wie die oben wiedergegebenen Erörterungen des Ausschusses ergeben, nicht, daß nach seiner Auffassung die Klage eines nicht Bevorrechtigten ohne Rücksicht darauf begründet sein kann, daß noch zahlreiche Anträge bevorrechtigter Verfolgter vorliegen, die nicht entschieden werden konnten.

§ 216 BEG muß so ausgelegt und angewendet werden, daß durch seine Anwendung das Vorhaben des Gesetzgebers, die Entschädigungsansprüche bis zum Ablauf des Rechnungsjahres 1962 zu befriedigen, nicht gefährdet wird. Die Klage nach

§ 216 BEG ist, wie der Senat bereits in seinem Urteil vom 27. Mai 1959 IV ZR 7/59 (RzW 1959, 478) ausgesprochen hat, nicht dazu da, Antragstellern zu einer beschleunigten Durchsetzung ihrer Ansprüche zum Nachteil anderer ebenso dringlicher oder dringlicherer Fälle zu verhelfen, sondern grundsätzlich nur dazu, einer pflichtwidrigen verzögerlichen Behandlung des Antrags durch die Entschädigungsbehörde entgegenzuwirken. Nach den in diesem Urteil dargelegten Rechtsätzen spielt bei der Frage, ob eine pflichtwidrige Verzögerung vorliegt, die Gesamtbelastung der Entschädigungsbehörde eine Rolle, sowie der Umstand, ob die eingegangenen Anträge bei der Behörde insgesamt planmäßig und nach sachlichen Gesichtspunkten bearbeitet werden und ob die Behörde ihre Kräfte in der richtigen Weise eingesetzt hat.

Das Ermessen der Entschädigungsbehörde, die Reihenfolge der Erledigung der Anträge zu bestimmen, kann im Rahmen einer Klage nach § 216 BEG nur in engen Grenzen nachgeprüft werden. Das liegt in der Natur der Sache. Das vom Gesetzgeber aufgestellte Programm, viele 100.000 Anträge bis Ende 1962 zu erledigen, kann nur erfüllt werden, wenn den bearbeitenden Behörden genügend Freiheit für die Durchführung ihrer Arbeit gelassen wird. Eine zu starke Regulierung und Kontrolle führt unerlässlich zu Erschwerungen und Verzögerungen bei der Arbeit und gefährdet die Erfüllung des Programms. Nachgeprüft werden kann, ob die Behörde dem § 179 Abs. 2 BEG gerecht wird und den dort genannten Antragstellern den ihnen gebührenden Vorrang einräumt. Nachgeprüft werden kann ferner, ob die Behörde das ihr zustehende Ermessen bei der Bestimmung der Reihenfolge für die Bearbeitung im Einzelfall mißbraucht hat oder ob sie sonst im Einzelfall die Bearbeitung eines Antrags grob pflichtwidrig verzögert hat.

Falls für die Entschädigungsbehörde ein Bearbeitungsplan aufgestellt ist, nach dem die vorliegenden Anträge in bestimmter Reihenfolge zu bearbeiten sind, ist eine Klage nach § 216 BEG unzulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen gegeben sind: Die in dem Plan für die Bearbeitung vorgeschriebene Reihenfolge muß auf sachlich vertretbaren Gründen beruhen. Der Plan muß dem § 179 Abs. 2 BEG gerecht werden. Er muß so angelegt sein, daß im Zeitpunkt der Entscheidung über die Klage, die Erwartung, mit seiner Hilfe könne mit den vorhandenen und den in Zukunft zu erwartenden persönlichen und sachlichen Mitteln das Programm erfüllt werden, nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Bearbeitung des den Gegenstand der Klage bildenden Antrags muß nach Maßgabe des Planes erfolgt sein und die Behörde darf dabei die Bearbeitung nicht grob pflichtwidrig verzögert haben. Eine Klage ist insbesondere nicht deswegen zulässig, weil die Behörde in Einzelfällen von dem Plan abgewichen ist und Anträge beschieden hat, die nach dem Plan an sich erst später zu entscheiden gewesen wären oder denen kein Vorrang nach § 179 Abs. 2 BEG zukommt. Es können besondere Gründe vorliegen, die es rechtfertigen, eine Sache bevorzugt zu behandeln. Es kann auch im Hinblick auf die Erfüllung des Programms durchaus angebracht sein, einen einfach liegenden, ohne Zeit und Mühe zu bearbeitenden Fall sofort zu entscheiden, obwohl er nach dem Plan noch nicht an der Reihe ist. Dadurch kann Zeit für die Bearbeitung der anderen Anträge gewonnen werden. Antragsteller, deren Anträge noch nicht beschieden sind, können daraus keine Rechte für sich herleiten. Ihre Klagen aus § 216 BEG werden dadurch nicht zulässig. Ebensowenig haben diejenigen Antragsteller, deren Anträge einfach liegen und schnell und ohne Mühe erledigt werden können, einen Anspruch darauf, daß die Behörde diese Anträge sofort entscheidet. Die von ihnen nach § 216 BEG erhobene Klage ist auch nicht deswegen zulässig, weil die Entschädigungsbehörde ihren Antrag

nicht außerhalb des Plans beschieden hat.

Ferner ist zu bedenken, daß das in § 169 BEG aufgestellte Programm nur erfüllt werden kann, wenn die Antragsteller selbst nach besten Kräften bei der Aufklärung des von ihnen der Behörde unterbreiteten Sachverhalts mitwirken, die von der Entschädigungsbehörde gestellten Fragen schnell und so klar und vollständig, wie es ihnen möglich ist, beantworten. Es ist eine sachlich gerechtfertigte Ausübung des Ermessens, wenn die Entschädigungsbehörde die Anträge derjenigen Verfolgten, die dieser Pflicht genügen und damit auch für die schnelle Befriedigung der Ansprüche der Gesamtheit aller Verfolgten einen wertvollen Beitrag leisten, vor den Anträgen jener bevorzugt, die, sei es aus mangelndem guten Willen oder gestützt auf ihren irrigen Glauben an ein angeblich gutes Recht dazu, diese Mitwirkung versagen und damit die Arbeit der Behörde zum Nachteil der anderen Verfolgten erschweren.

2. Die hiervon abweichenden Erwägungen des Berufungsurteils gehen fehl. Das Berufungsgericht verlangt, die Entschädigungsbehörden müßten ungeachtet der Bestimmung des § 169 BEG so organisiert und personell so stark besetzt werden, daß sie in der Lage seien, nicht nur die bevorrechtigten Anträge, sondern auch die anderer Personen binnen Jahresfrist zu bearbeiten. Es meint daher, das beklagte Land habe es schuldhaft unterlassen, der Entschädigungsbehörde in Köln ausreichendes Personal zur Bearbeitung der dort vorliegenden Anträge zuzuweisen. Das beklagte Land habe keinen zureichenden Grund gehabt, den Antrag des Klägers unbearbeitet liegen zu lassen. Nachdem der Kläger die Unterlagen eingereicht und ausdrücklich um Entscheidung gebeten gehabt habe, hätte die Entschädigungsbehörde in den folgenden drei Monaten tätig werden müssen, sei es, daß sie einen Bescheid erteilt oder weitere Angaben und Beweise gefordert hätte.

Damit hat das Berufungsgericht an die Zusammensetzung der Entschädigungsbehörde Anforderungen gestellt, die, wie oben dargelegt, weit über das hinausgehen, was nach dem Gesetz gefordert wird. Es braucht hier nicht geprüft zu werden, ob die Anforderungen des Berufungsgerichts überhaupt hätten erfüllt werden können. Jedenfalls schien es dem das Gesetz beratenden Ausschuß kaum möglich, diesen Anforderungen zu genügen. Man hat deswegen auch davon abgesehen, so weitgehende Anforderungen, die die Durchführung der Entschädigung voraussichtlich vereiteln würden, zu stellen.

Das beklagte Land hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Anträge bis zum Ende des Rechnungsjahres 1962 in angemessener Reihenfolge zu erledigen sind, und daß hierauf der vom Innenminister aufgestellte Bearbeitungsplan vom 21. November 1957 abgestellt ist. Dieser Bearbeitungsplan ordnet eine sachlich gerechtfertigte Reihenfolge für die Bearbeitung der Anmeldungen an. Es ist auch nicht ersichtlich, daß er bei den vorhandenen sachlichen und persönlichen Mitteln der Entschädigungsbehörde und der noch zu erwartenden Verstärkung des Personals nicht die Möglichkeit gibt, die Anträge bis zum Ende des Rechnungsjahres 1962 zu befriedigen. Das beklagte Land hat der ständig wachsenden Zahl der Anmeldungen durch laufende Verstärkung des Personals der Entschädigungsbehörde Rechnung getragen. Abgesehen von den Schreibkräften waren an Dezernenten, Sachbearbeitern und Hilfskräften bei der Entschädigungsbehörde in Köln, die etwa 325 000 Anmeldungen zu bearbeiten hat, im Jahre 1954 32, im Jahre 1955 51, im Jahre 1956 61, im Jahre 1957 72 und im Jahre 1958 163 Personen beschäftigt. Es ist geplant, das Personal auf 250 Personen zu erhöhen.

Da der Kläger nicht zu den bevorrechtigten Personen gehört, konnte die Entschädigungsbehörde die Bearbeitung seiner Anmeldung zunächst auf ein Jahr zurückstellen. Sie hat

auch jetzt einen zureichenden Grund dafür, daß der Antrag noch nicht bearbeitet wird, da er nach dem Bearbeitungsplan noch nicht an der Reihe ist. Die Voraussetzungen für die Klage nach § 216 BEG sind sonach nicht gegeben. Das angefochtene Urteil muß daher aufgehoben und die Berufung gegen das Urteil des Landgerichts zurückgewiesen werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 91, 97 ZPO; § 225 BEG.

Ascher Johannsen v. Werner Maaß Dr. Loewenheim