

BUNDESGERICHTSHOF**IM NAMEN DES VOLKES**IX ZR 13/71**URTEIL****Verkündet am**
8. November 1973
Pohl,
Amtsinspektor**als Urkundsbeamter**
der Geschäftsstelle

in dem Entschädigungsrechtsstreit

Mahla H [REDACTED] ,
B [REDACTED] Sc [REDACTED] , Sch [REDACTED] D [REDACTED] / [REDACTED] , I [REDACTED] ,

Klägerin und Revisionsklägerin,
- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Justizrat Dr. [REDACTED] ,
[REDACTED] -

gegen

Land Nordrhein - Westfalen ,
vertreten durch den Regierungspräsidenten in Köln,

Beklagten und Revisionsbeklagten,
- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

Der IX. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 4. Oktober 1973 durch die Richter Wüstenberg, Zorn, Fuchs, Dr. Thumm und Portmann für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 11. Zivilsenats (Entschädigungssenats) des Oberlandesgerichts Köln vom 11. Dezember 1970 wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gebühren- und auslagenfrei.
Die außergerichtlichen Kosten der Revision trägt die Klägerin.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die 1899 in Rumänien geborene jüdische Klägerin verließ 1963 ihr Heimatland und nahm Wohnsitz in Israel. Im Dezember 1963 beantragte sie durch deutsche Bevollmächtigte Entschädigung für Schaden an Freiheit, Schaden an Leben und Schaden an Körper oder Gesundheit. Zugleich erbat sie Wiedereinsetzung in den vorigen Stand. Weitere Angaben wurden nicht gemacht. Im März 1966 übersandte die Entschädigungsbehörde den Bevollmächtigten ergebnislos zwei Fragebogen mit Bearbeitungsanleitung für Beihilfeansprüche nach Art. V BEG-SchlußG. Im September 1966 beantragten die Bevollmächtigten, wiederum ohne nähere Angaben, "Wiedergutmachung gemäß Art. V BEG-SchlußG".

- 3 -

Unter dem 21. November 1968 sandte die Behörde den Bevollmächtigten die Aufforderung gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG. Das am 25. November 1968 zugestellte Schreiben hat in seinem hier interessierenden Teil folgenden Wortlaut:

"Der Antrag auf Gewährung einer Beihilfe enthält nicht die in § 190 BEG bezeichneten Angaben. Daher ist mir eine ordnungsgemäße Bearbeitung des Antrages nicht möglich.
Gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SG fordere ich Sie auf, innerhalb von 3 Monaten den obengenannten Antrag zu begründen. Die Frist beginnt mit dem Tag der Zustellung dieses Schreibens. Kommen Sie dieser Aufforderung nicht nach, kann ich den Antrag als unzulässig ablehnen.

Eine Verlängerung der Dreimonatsfrist kann im Interesse einer zügigen Fondsabwicklung nicht erfolgen. Da ich von der Möglichkeit der Ausschußfristsetzung nicht bereits früher Gebrauch gemacht habe, stand Ihnen für die Vervollständigung des Antrages ausreichend Zeit zur Verfügung."

Als eine Antwort nicht einging, lehnte die Behörde mit Bescheid vom 28. März 1969 den Beihilfeantrag als unzulässig ab. Die Begründung lautet:

"Sie haben einen Antrag auf Gewährung einer Beihilfe gem. Art. V BEG-Schlußgesetz gestellt. Dieser Antrag enthält nicht die in § 190 BEG näher bezeichneten und für eine Bearbeitung erforderlichen Angaben. Ich habe Sie daher aufgefordert, die fehlenden Angaben innerhalb der in Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SG vorgesehenen Frist von 3 Monaten nachzuholen. Dieser Aufforderung sind Sie nicht nachgekommen.

Ihr Antrag kann daher als unzulässig abgelehnt werden. Diese Ablehnung muß nunmehr erfolgen. Der Fond muß zügig abgewickelt werden. Das ist aber nur möglich, wenn die Anträge in einem angemessenen Zeitraum begründet werden. Dieser Zeitraum ist seit Stellung des Antrages verstrichen.



Die Antragsteller, die ihren Anspruch inzwischen begründet haben, erwarten eine möglichst schnelle Erledigung ihrer Ansprüche. Es ist nicht länger vertretbar, diese Antragsteller auf die Auszahlung der festgesetzten Steigerungsbeträge warten zu lassen. Insbesondere kranke, notleidende und in hohem Alter stehende Antragsteller sind auf diese Beträge dringend angewiesen. Die Beträge können aber erst ausgezahlt werden, wenn die gesamten Grund- und Steigerungsbeträge festgestellt sind.

Aus diesem Grunde müssen völlig unsubstantiierte Anträge aus der weiteren Bearbeitung ausscheiden."

Gegen diesen Bescheid richtet sich die Klage, mit der die Verurteilung des Beklagten zur Gewährung einer Beihilfe gemäß Art. V BEG-SchlußBG erstrebt wird. Sie blieb in beiden Rechtszügen ohne Erfolg. Mit der Revision erstrebt die Klägerin in erster Linie die Aufhebung des Berufungsurteils und die Zurückverweisung des Rechtsstreits. Der Beklagte bittet, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

Die Revision ist nicht begründet.

Nach Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußBG kann die Entschädigungsbehörde den Antrag auf Gewährung einer Beihilfe als unzulässig ablehnen, wenn bis 30. September 1966 die in § 190 BEG bezeichneten Angaben nicht gemacht sind und die Behörde den Antragsteller nach dem 30. September 1966 erfolglos aufgefordert hat, die fehlenden Angaben binnen drei Monaten nachzuholen. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, prüft das Gericht uneingeschränkt nach. Liegen sie vor, so ist die Entschädigungsbehörde durch Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußBG ermächtigt, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob der Beihilfeantrag als unzulässig abgelehnt oder noch zugewartet und nach Ablauf der Frist eingehender Vortrag berücksichtigt

werden soll. Diese Ermessensentscheidung dürfen die Gerichte nur daraufhin überprüfen, ob die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (§ 211 Abs. 1 Satz 1 BEG). Von diesen Grundsätzen geht auch das Berufungsgericht aus.

1. Die am 25. November 1968 zugestellte Aufforderung ist wirksam. Sie hat die Frist von drei Monaten zur Nachholung der fehlenden Angaben in Lauf gesetzt.
 - a) Die Klägerin hatte zur Zeit der Aufforderung noch keine Angaben zu ihrer Verfolgung gemacht. Deshalb konnte die Behörde die Frist gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG setzen.
 - b) Die Revision hält die Fristsetzung für willkürlich und unwirksam wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG, weil im Herbst 1968 noch rund 30 v.H. der Beihilfeanträge nicht voll belegt gewesen, jedoch nur in etwa 5 v.H. der nicht belegten Fälle Aufforderungen gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG ergangen seien. Selbst heute sei zudem eine große Zahl voll belegter Anträge noch nicht bearbeitet. Diesen Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Aufforderung kann nicht gefolgt werden. Nach Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG soll der bis zum 30. September 1966 zu stellende Antrag bereits die in § 190 BEG bezeichneten Angaben enthalten. Soweit Anträge fristgerecht eingereicht, aber die nach § 190 BEG erforderlichen Angaben bis zu diesem Zeitpunkt nicht gemacht waren, durfte die Behörde ab 1. Oktober 1966 die säumigen

Antragsteller auffordern, binnen drei Monaten die fehlenden Angaben nachzuholen. Der Beklagte hat diese Befugnis nicht zur Unzeit ausgeübt. Jeder säumige Antragsteller mußte aufgrund der gesetzlichen Regelung von dem genannten Zeitpunkt ab mit einer Aufforderung rechnen. Er hatte keinen Anlaß, darauf zu vertrauen, daß die Behörde ihn erst auffordern werde, wenn alle oder ein bestimmter hoher Prozentsatz der ausreichend begründeten Anträge beschieden sind. Die nicht säumigen Antragsteller, deren Beihilfeanträge begründet sind, haben ein vom Gesetz anerkanntes Interesse an der raschen Erledigung aller Anträge, die erst die endgültige Festlegung der Steigerungsbeträge erlaubt (Art. V Nr. 1 Abs. 12 und 13 BEG-SchlußG). Dieses Interesse hat der Beklagte zu beachten. Danach war es gerechtfertigt, zwei Jahre nach dem in Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG für die Begründung des Antrags genannten Zeitpunkt mit der Aufforderung an die säumigen Antragsteller zu beginnen, selbst wenn über einen Großteil der substantiierten Anträge noch nicht entschieden war. Der Beklagte muß bestrebt sein, die Auszahlung der Steigerungsbeträge nicht dadurch zu verzögern, daß erst nach Erledigung der rechtzeitig begründeten Anträge die säumigen Antragsteller aufgefordert werden und nach fruchtlosem Ablauf der gesetzlichen Frist die in Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG vorgesehene Ermessensentscheidung mit der möglichen Folge eines langwierigen Rechtsstreits getroffen wird. Es entspricht dem vom Gesetz gesteckten Ziel einer beschleunigten Abwicklung des Fonds, wenn der Beklagte seit 1. September 1968 Vorsorge dafür trifft, daß alle Anträge, die die in § 190 BEG bezeichneten Angaben nicht enthalten, spätestens in dem Zeitpunkt erledigt sein werden, in dem der letzte der ohne Aufforderung begründeten Anträge beschieden sein wird. Im übrigen ist

es nicht zu beanstanden, wenn die Behörde die nach Sach- und Rechtslage klaren Entscheidungen zugunsten oder zu ungunsten der Antragsteller herbeiführt, bevor die tatsächlich oder rechtlich zweifelhaften Fälle, die eine eingehendere Prüfung erfordern, entschieden werden. Die Fälle, in denen der Antragsteller bisher keine Angaben gemacht hat, werden ohne weiteres entscheidungsreif, wenn der Antragsteller trotz Aufforderung weiterhin untätig bleibt.

Daraus folgt, daß der Beklagte das Gebot der Gleichbehandlung gleichgelagerter Fälle (Art. 3 GG) nicht verletzte, als er im September 1968 begann, säumige Antragsteller nach Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG aufzufordern. Von einer willkürlich ungleichen Behandlung wesentlich gleichgelagerter Sachverhalte (vgl. BVerfGE 18, 38, 46; BVerfG RzW 1965, 328; BGH NJW 1969, 2195) kann keine Rede sein.

Der Berufungsrichter bejaht trotz einiger Bedenken die Frage, ob das Schreiben vom 21. November 1968 nach seinem Inhalt als eine wirksame Aufforderung im Sinne von Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG anzusehen sei. Den beiden Hinweisen, eine Verlängerung der Dreimonatsfrist könne nicht erfolgen und der Antrag könne als unzulässig abgelehnt werden, wenn er nicht entsprechend der Aufforderung binnen der gesetzten Frist begründet werde, sei eine weitere Erläuterung nicht beigelegt. Deshalb sei es im Einzelfall möglich, das Aufforderungsschreiben fälschlich dahin zu verstehen, daß die Behörde auch dann befugt sei, einen Antrag abzulehnen, wenn zwingende Gründe einer fristgerechten Erfüllung der Auflage entgegenstünden, daß es also sinnlos sei, innerhalb der Frist der Behörde etwaige Hinderungsgründe mitzuteilen. Dennoch sei der

Text des Aufforderungsschreibens letztlich nicht zu beanstanden. Er besage, die Behörde könne bei fruchtlosem Verstreichen der Frist den Beihilfeantrag ablehnen, müsse das aber nicht.

Das Berufungsgericht hat im Ergebnis richtig entschieden, daß die Zustellung des Schreibens vom 21. November 1968 die gesetzliche Frist in Lauf gesetzt hat. Das Gesetz knüpft diese Rechtsfolge an die Voraussetzung, daß die Behörde den säumigen Antragsteller auffordert, die fehlenden Angaben nachzuholen. Das hat sie getan. Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG verlangt keinen Hinweis, daß nach fruchtlosem Ablauf der im Gesetz festgelegten Frist der Antrag als unzulässig abgelehnt werden könne. Eine Belehrung über die rechtlichen Folgen einer Versäumung der Frist entsprechend § 7 Abs. 2 der 2. DV-BEG ist nicht vorgeschrieben. Die über die Aufforderung hinausgehenden Mitteilungen des Schreibens vom 21. November 1968 klärten den Antragsteller lediglich auf, nach welchen Grundsätzen die Behörde bei ergebnislosem Verstreichen der gesetzlichen Frist zu verfahren beabsichtige. Sie berühren die Wirksamkeit der Aufforderung nicht.

2. Die Klägerin hat bis zum Ablauf der dreimonatigen Frist am 25. Februar 1969 keine Angaben gemacht. Die Behörde war deshalb seit diesem Zeitpunkt ermächtigt, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob der Antrag als unzulässig abzulehnen sei.

a) Nach dem der Behörde damals bekannten Sachstand hielt sich der Bescheid vom 28. März 1969 in den gesetzlichen Grenzen des Ermessens und entsprach dem Zweck der in Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG erteilten Ermächtigung (§ 211 Abs. 1 BEG). Die Ablehnung wurde mit

der Notwendigkeit begründet, den Fonds zügig abzuwickeln. Für weitere Erwägungen bestand kein Anlaß; Angaben zur Entschuldigung der Fristversäumung waren nicht gemacht.

- b) Der Berufungsrichter legt dar, die Rechtsgültigkeit des Ablehnungsbescheides vom 28. März 1969 könne begrifflich nicht nachträglich durch das Vorbringen der Klägerin im Rechtsstreit in Frage gestellt werden. Weder ihr erst in der Klageschrift gebrachter Vortrag über die Gründe, warum sie das Aufforderungsschreiben der Behörde nicht beantwortet habe - Nichterhalt der Anwaltspost, da ihre Bevollmächtigten keine Kenntnis von einem zwischenzeitlich erfolgten Umzug gehabt hätten, und eigene Arbeitsunfähigkeit durch Erkrankungen -, noch ihre erst im zweiten Rechtszug gegebene Schilderung des Verfolgungsschicksals vermöchten den Bescheid vom 28. März 1969 "rückwirkend" als fehlerhaft zu kennzeichnen. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sei im Rahmen des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-Schluß nicht möglich. Eine andere Frage sei allerdings, ob es rechtlich zu beanstanden sei, daß die Entschädigungsbehörde trotz des Vorbringens der Klägerin im Rechtsstreit an dem rechtens ergangenen Bescheid festhalte. Darüber könne im vorliegenden Rechtsstreit jedoch nicht entschieden werden. Erst wenn der Bescheid vom 28. März 1969 unanfechtbar geworden sei, könne die Klägerin bei der Entschädigungsbehörde den Antrag stellen, über ihren Antrag auf eine Beihilfe nach Art. V BEG-Schluß erneut, und zwar nunmehr sachlich zu entscheiden. Es liege dann im pflichtgemäßen Ermessen der Entschädigungsbehörde, ob sie sich zu einer Neuprüfung und gegebenenfalls zu einer Abänderung des unanfechtbar gewordenen Bescheids bereitfinde.

Diese Darlegungen halten der rechtlichen Überprüfung nicht in allem stand.

Zutreffend ist, daß das Gesetz eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gegen die Versäumung der Frist des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG nicht vorsieht.

Nach der Absicht des Gesetzgebers sollte im Interesse einer raschen Abwicklung des Fonds bei fruchtlosem Ablauf der dreimonatigen Frist grundsätzlich keine Nachsicht gewährt werden. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, die Fristwahrung hindernde Umstände seien nicht zu berücksichtigen, wenn sie nach Ablauf der Frist von drei Monaten oder nach Erlaß des Bescheids vorgetragen werden. Eine solche Lösung hätte durch die Anordnung der entsprechenden Anwendung des § 190a BEG erreicht werden können. Das Gesetz trifft eine andere Regelung, obwohl im Bericht des Wiedergutmachungsausschusses (BT-Drucks. IV/3423 S. 23 unter o) von einer Anlehnung an § 190 a BEG gesprochen wird. Auf den Unterschied der Regelungen in § 190 a BEG und Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG hat bereits das Urteil des Senats RzW 1971, 562 hingewiesen. § 190 a BEG läßt den materiellen Anspruch untergehen, wenn bis 31. März 1967 die erforderlichen Angaben nicht gemacht sind; die Gründe der Untätigkeit des Antragstellers sind unerheblich. Ein Anspruchsverlust tritt dagegen bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG nicht ein; die Behörde ist vielmehr nur ermächtigt, den verfahrensrechtlichen Antrag als unzulässig abzulehnen. Da sie nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden hat, muß sie dabei bereits vorgetragene Gründe berücksichtigen, die den Antragsteller an einem fristgerechten Sachvortrag unverschuldet gehindert haben könnten. Tut sie das nicht, so läßt sie für die Ermessensentscheidung wesentliche Umstände außer acht. Auch wenn

Hinderungsgründe bis zur Ablehnung gegeben waren, beruhte die Ermessensentscheidung zu Lasten des Antragstellers auf einem unvollständigen und deshalb unzutreffenden Sachverhalt. Die unrichtige tatsächliche Grundlage der Ermessensentscheidung kann und muß der Antragsteller im Wege der Klage geltend machen; den neuen Vortrag haben die Gerichte in ihre Prüfung nach § 211 Abs. 1 BEG einzubeziehen. Denn die Ermessensentscheidung ist nur dann richtig, wenn der Behörde die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zutreffend bekannt sind und wenn sie sich von Erwägungen leiten läßt, die nicht gesetzwidrig und die für den Einzelfall dem Gesetzeszweck entsprechend sachgemäß sind (BVerwGE 22, 215, 218). Die Meinung des Berufungsgerichts, der Klagvortrag könne den Ablehnungsbescheid nicht "rückwirkend" als fehlerhaft kennzeichnen, widerspricht mithin der Rechtslage. Richtig ist, daß nach wirksamer und fruchtloser Aufforderung der Ablehnungsbescheid zur Zeit seines Erlasses rechtmäßig erscheint, auch wenn unverschuldete Hinderungsgründe vorliegen. In diesem Fall ist der Behörde keine Versäumung der Aufklärungspflicht vorzuwerfen. Die Anfechtung des Bescheids eröffnet jedoch dem Kläger die Möglichkeit, den auf unzureichender Tatsachenkenntnis beruhenden Fehler der Ermessensentscheidung geltend zu machen. Auf dieses neue Vorbringen hat sich die Behörde im anhängigen Verfahren zu erklären, nämlich ob sie nunmehr zur Sache entscheiden werde oder den Antrag weiterhin als unzulässig ablehne, weil die vorgebrachten Gründe die Untätigkeit über den Ablauf der Frist des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG hinaus nicht entschuldigen oder tatsächlich nicht zutreffen. Die Erwägungen, die den Beklagten zur erneuten Ablehnung veranlassen, sind bis zur Schlußverhandlung vor dem Tatrichter darzulegen.

Der Gegenmeinung ist einzuräumen, daß die nach der Fassung des Gesetzes unerläßliche Prüfung der erst im Rechtsstreit vorgetragenen Hinderungsgründe entgegen dem Bestreben des Gesetzes, den Fonds schnell abzuwickeln, zu einer Verzögerung der Entscheidung führen kann. Eine weit größere Verzögerung wäre aber die Folge, wenn der Antragsteller trotz Behebung der Hinderungsgründe bis zur Unanfechtbarkeit des den Antrag als unzulässig ablehnenden Bescheids zuwarten müßte und dann erst bei der Behörde um Abhilfe wegen unrichtiger tatsächlicher Grundlage der Ermessensentscheidung nachsuchen könnte.

c) Hier hat die Klägerin im Rechtsstreit vorgetragen, sie sei zur Beibringung der erforderlichen Angaben nicht in der Lage gewesen, weil sie den Wohnsitz gewechselt und deshalb die Post ihrer Bevollmächtigten nicht erhalten habe und weil sie seit längerer Zeit erkrankt und völlig arbeitsunfähig sei.

Darauf ist der Beklagte eingegangen. Er hat im ersten Rechtszug neben einem Hinweis darauf, daß Wiedereinsetzung nicht möglich sei, zur Begründung seines Antrags, die Klage abzuweisen, dargelegt, es sei Pflicht der Klägerin gewesen, dafür Sorge zu tragen, daß ihre Bevollmächtigten ihre jeweilige Anschrift erfuhren. Wenn die Klägerin infolge Krankheit nicht in der Lage gewesen sei, ihren Bevollmächtigten oder der Behörde die erforderlichen Angaben zu machen, so hätte dies durch Dritte geschehen können.

Mit diesen Erwägungen für das Festhalten an der ablehnenden Entscheidung hat sich das Berufungsgericht, von seinem Standpunkt aus folgerichtig, nicht auseinandergesetzt. Der Fehler führt jedoch nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils.

Die im Tatbestand des Berufungsurteils mitgeteilten Ermessensgründe der Behörde halten der richterlichen Überprüfung stand (§§ 211 Abs. 1, 209 Abs. 1 BEG, §§ 561 Abs. 1 Satz 1, 563 ZPO). Sie würdigen das Vorbringen der Klägerin rechtlich zutreffend dahin, daß sie die Frist des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG schuldhaft versäumt habe, weil die Klägerin keine der Fristwahrung zwingend entgegenstehenden Hinderungsgründe dargelegt hat. Bei diesem Sachstand hat der Beklagte mit dem Festhalten an der Ablehnung weder die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten noch von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 211 Abs. 1 BEG).

Wüstenberg

Zorn

Fuchs

Dr. Thumm

Portmann