

2501 062

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

IX ZR 85/71

URTEIL

Verkündet am
8. November 1973
Pohl,
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Entschädigungsrechtsstreit

Lea R [REDACTED],
Ra [REDACTED]-G [REDACTED], H [REDACTED], I [REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED], [REDACTED] -

gegen

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

Beklagten und Revisionsbeklagten

- 2 -

Der IX. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat ohne mündliche Verhandlung durch die Richter Müstenberg, 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. November 1970 wird zurückgewiesen.

Das Revisionsverfahren ist gebühren- und auslagenfrei; die außergerichtlichen Kosten trägt die Klägerin.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin beanspruchte 1964 Haftentschädigung mit dem Hinweis "Späteinwanderer". Die Anmeldung enthielt nur Angaben über Geburtstag, Geburtsort, Wohnort, Familienstand und Staatsangehörigkeit. Die Entschädigungsbehörde übersandte 1965 zwei Fragebogen mit Bearbeitungsanleitung. In einem am 13. November 1968 dem Bevollmächtigten der Klägerin zugesandten Formularschreiben des Regierungspräsidenten in Köln vom 11. November 1968 heißt es unter anderem:

- 3 -

"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 Ausschlußfristsetzung nicht bereits früher Gebrauch gemacht habe, stand Ihnen für die Vervollständigung des Antrages ausreichend Zeit zur Verfügung."

Die Klägerin äußerte sich hierzu nicht. Die Entschädigungsbehörde lehnte daher mit Bescheid vom 21. Februar 1969 den Antrag auf Gewährung einer Beihilfe gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG als unzulässig ab. Die im Interesse einer Auszahlung der Steigerungsbeträge erforderliche zügige Abwicklung des Beihilfefonds verlange, daß die Anträge in einem angemessenen Zeitraum begründet würden. Dieser Zeitraum sei nunmehr verstrichen.

Mit der Klage begehrt die Klägerin die Zahlung einer Beihilfe von 2.000 DM und die Feststellung, daß sie die Voraussetzungen des vierfachen Steigerungsbetrages erfülle. Zur Begründung trug sie vor, sie habe seit 1939 in Lodz den Judenstern tragen und seit 1940 im Ghetto



leben müssen; 1944 sei ihr die Flucht in die Illegalität gelungen; Polen habe sie erst 1962 verlassen. Das Schreiben vom 11. November 1968 sei unbeantwortet geblieben, weil sie versäumt habe, ihrem Bevollmächtigten ihre zwischenzeitliche Verheiratung und ihren neuen Wohnsitz mitzuteilen. Der Beklagte hat hierauf erwidert, es sei eigenes Verschulden, wenn die Verlegung des Wohnsitzes dem Bevollmächtigten in einem Entschädigungsverfahren nicht angezeigt werde.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Die Berufung ist erfolglos geblieben. Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Das beklagte Land ist nicht vertreten.

Entscheidungsgründe

Die Revision ist nicht begründet.

Gemäß Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG soll der bis 30. September 1966 zu stellende Beihilfeantrag die in § 190 BEG bezeichneten Angaben enthalten. Werden fehlende Angaben nach Aufforderung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nachgeholt, so kann der Antrag als unzulässig abgewiesen werden. Nach dem insoweit zweifelsfreien Wortlaut der Vorschrift setzt die Ablehnung eines wirksamen Antrags als unzulässig voraus, daß bis 30. September 1966 die in § 190 BEG bezeichneten Angaben nicht gemacht sind, insbesondere ein den Anspruch

begründender Sachverhalt nicht vorgetragen ist, die Behörde nach dem 30. September 1966 den Antragsteller aufgefordert hat, die fehlenden Angaben nachzuholen, und eine Frist von drei Monaten verstrichen ist, ohne daß die geforderten Angaben nachgebracht sind. Ob diese gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, haben die Gerichte uneingeschränkt nachzuprüfen. Liegen sie vor, ist die Behörde durch Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-Schluß ermächtigt, nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden, ob der Beihilfeantrag als unzulässig abgelehnt oder zugewartet und ein nach Ablauf der Frist eingehender Vortrag in einer Sachentscheidung berücksichtigt werden soll. Soweit die Behörde auf Grund ihrer Ermächtigung zum Nachteil des Antragstellers entschieden hat, dürfen die Gerichte nur prüfen, 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 BEG). Von diesen Grundsätzen geht auch das Berufungsgericht aus.

1. Die am 13. November 1968 zugestellte Aufforderung ist wirksam; sie hat die Frist von drei Monaten zur Nachholung der fehlenden Angaben in Lauf gesetzt.

a) Die Klägerin hat bis zu diesem Zeitpunkt keine Angaben zur Sache gemacht. Damit war die Behörde nach Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-Schluß befugt, die Klägerin zur Nachholung der fehlenden Angaben aufzufordern.

Die Klägerin macht eine Verletzung des Gleichheitssatzes geltend. Sie meint, die Entschädigungsbehörde

müsse sich bei Bearbeitung der Anträge nach Art. V BEG-SchlußG an die zeitliche Reihenfolge der Antragstellung halten; sie sei bei Absendung des Aufforderungsschreibens im November 1968 nicht beachtet worden.

Der Zeitpunkt der Aufforderung ist nicht zu beanstanden.

Nach Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG soll der bis 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 dahin nicht gemacht waren, durfte die Behörde ab 1. Oktober 1966 die säumigen Antragsteller auffordern, die fehlenden Angaben nachzuholen. Der Beklagte hat diese Befugnis nicht zur Unzeit ausgeübt und dabei auch keine schutzwürdigen Belange der Klägerin mißachtet. Jeder säumige Antragsteller mußte auf Grund der eindeutigen gesetzlichen Regelung seit dem genannten Zeitpunkt 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 Beihilfeantrag begründet ist, 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 auch 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. Denn 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 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 bereits ausreichend begründeten Anträge beschieden sein wird.

Im übrigen ist es nicht zu beanstanden, daß die Behörde die nach Sach- und Rechtslage klaren Entscheidungen zugunsten oder zuungunsten der Antragsteller herbeiführt, bevor die tatsächlich oder rechtlich zweifelhaften Fälle, die eine eingehende, oft zeitraubende Prüfung erfordern, entschieden werden. Die Fälle, in denen der Antragsteller bisher keine Angaben gemacht hatte, werden ohne weitere Prüfung entscheidungsreif, wenn der Antragsteller trotz Aufforderung weiterhin untätig bleibt.

- 8 -

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 hier keine Rede sein.

b) Das Berufungsgericht bejaht trotz Bedenken die Frage, ob das Schreiben der Behörde vom 11. 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, etwaige Hinderungsgründe der Behörde mitzuteilen. Dennoch sei der Text des Aufforderungsschreibens letztlich nicht zu beanstanden. Er besage nur, die Behörde könne, müsse aber nicht bei fruchtlosem Verstreichen der Frist den Antrag ablehnen.

Das Berufungsgericht hat im Ergebnis richtig entschieden, daß die Zustellung des Schreibens vom 11. No-

vember 1968 die Frist des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG 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 in diesem Schreiben 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 des säumigen Antragstellers entsprechend § 7 Abs. 2 der 2. DV-BEG ist nicht vorgeschrieben. Die über die Aufforderung hinausgehenden Mitteilungen in dem Schreiben vom 11. November 1968 haben den Antragsteller lediglich über die Grundsätze belehrt, nach denen die Behörde bei ergebnislosem Verstreichen der gesetzlichen Frist zu verfahren beabsichtige. Sie berühren die Wirksamkeit der Aufforderung nicht.

2. Die Klägerin hat auch bis zum Ablauf der dreimonatigen Frist am 13. Februar 1969 keine Angaben gemacht. Die Behörde war deshalb seit diesem Zeitpunkt ermächtigt (Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG), nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob der Antrag als unzulässig abzulehnen sei.

a) Im Bescheid vom 21. Februar 1969 hat die Behörde die Ablehnung des Antrags mit der Notwendigkeit begründet, den Fonds zügig abzuwickeln. Nach dem der Behörde damals bekannten Sachstand hielt sich dieser Bescheid 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).

b) Das Berufungsgericht meint, der Bescheid sei nicht dadurch "rückwirkend" fehlerhaft geworden, daß die Klägerin erst im Klageverfahren Gründe vorgebracht habe, aus denen die Beantwortung des Schreibens vom 11. November 1968 unterblieben sei. Die Frage, ob es zu beanstanden sei, daß der Beklagte in diesem Rechtsstreit an seinem Bescheid trotz dieses neuen Vortrags festhalte, könne im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden. Erst wenn der Bescheid unanfechtbar geworden sei, könne die Klägerin bei der Behörde den Antrag stellen, über den Beihilfeantrag erneut und zwar sachlich zu entscheiden. Es liege dann im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, ob sie sich zu einer Neuprüfung und gegebenenfalls zu einer Abänderung des unanfechtbar gewordenen Bescheids bereit finde.

Diese Auffassung ist nicht richtig.

Nach der Absicht des Gesetzgebers sollte zwar 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 erst 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 § 190a BEG gesprochen wird. Auf den Unter-

schied zwischen § 190a BEG und Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG hat bereits das Urteil des Senats RzW 1971, 562 hingewiesen. § 190a BEG läßt den materiellen Anspruch untergehen, wenn bis 31. März 1967 die erforderlichen Angaben nicht gemacht sind; die Gründe für die 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 Klagevortrag 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 würde 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-Schlußß nicht entschuldigten oder tatsächlich nicht zuträfen. 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 des Hindernisses bis zur Unanfechtbarkeit des den Antrag als unzulässig ablehnenden Bescheids zuwarten müßte und dann erst wiederum bei der Behörde um Abhilfe wegen unrichtiger tatsächlicher Grundlage der Ermessensentscheidung nachsuchen könnte.

c) Mit Schriftsatz vom 7. Oktober 1969 hat das Land Klageabweisung beantragt und geltend gemacht, es stelle ein Verschulden der Klägerin dar, wenn sie die Verlegung des Wohnsitzes ihrem Bevollmächtigten nicht angezeigt habe. Damit hat es kundgetan, daß es die von der Klägerin vorgebrachten Tatsachen nicht als Entschuldigungsgrund für die Nichtbeantwortung des Schreibens vom 11. November 1968 ansehe und deshalb an seiner im angefochtenen Bescheid getroffenen Ermessensentscheidung festhalte. Im Berufungsrechtszug hat es sich zwar nur auf die Verwaltungsakten und, durch Bezugnahme auf das Urteil des Landgerichts, darauf berufen, daß nach Ablauf der Frist vorgebrachte Hinderungsgründe nicht zu berücksichtigen seien. Daß es seine Entscheidung damit nicht mehr auf die in erster Instanz vorgebrachten Gründe, und sei es nur als Hilferwägung, stütze, hat es nicht erklärt; das ergibt sich auch nicht aus dem Zusammenhang der Berufungserwiderungsschrift vom 1. Juni 1970. Der in der Berufungsbegründung enthaltene Hinweis auf den Geisteszustand der Klägerin machte eine erneute Ausübung des Ermessens nicht notwendig. Denn daß die Klägerin dadurch außerstande gesetzt worden sei, ihrem Bevollmächtigten ihre Verheiratung und ihre neue Anschrift mitzuteilen, ist nicht behauptet worden.

Der Beklagte hat somit sein Ermessen unter Berücksichtigung der mit der Klage vorgetragenen Tatsachen erneut ausgeübt. Zutreffend hat das beklagte Land das Vorbringen der Klägerin dahingehend gewürdigt, daß sie die Frist des Art. V Nr. 4 Abs. 2 Satz 3 BEG-SchlußG schuld-

haft versäumt habe, weil sie entgegen der selbstverständlichen Pflicht eines jeden Antragstellers, Verbindung mit seinem Bevollmächtigten zu halten, diesem ihre Verheiratung und ihren neuen Wohnort nicht mitgeteilt habe. Die Klägerin hat danach keine der Fristwahrung zwingend entgegenstehenden Hinderungsgründe behauptet. Bei diesem Sachstand hat der Beklagte durch sein Festhalten an der Ablehnung weder die gesetzlichen Grenzen seines Ermessens überschritten noch von seinem Ermessen in einer Weise Gebrauch gemacht, die dem Zweck der Ermächtigung in Art. V Nr. 4 Abs. 2 BEG-SchlußG widerspricht.

Wüstenberg

Zorn

Fuchs

Dr. Thumm

Portmann