

richtenlose Konten und das sogenannte »Nazigold« wiederfand, haben als Warnsignale ihre Wirkung sicher nicht verfehlt.

Das soll kein Argument sein gegen das verständliche Verlangen nach Rechtssicherheit. Deutlich werden dabei jedoch in Deutschland nach wie vor gepflegte Strukturen des Erinnerns und des Verantwortungsgefühls, die eng verwoben sind mit ökonomischen und politischen Interessen. Politische und ökonomische Motive haben für sich vielleicht den Vorteil, zuverlässiger zu sein als eine Wiedergutmachung aus Betroffenheit. Die Tatsache, daß die Entschädigung von NS-Opfern in Deutschland keine Herzensangelegenheit war und ist,<sup>88</sup> hat jedoch dazu geführt, daß diejenigen Opfer, die lange Zeit keinen hinreichenden Druck aufbauen konnten, als letzte – und viele von ihnen gar nicht mehr – entschädigt werden. Bei allem Realitätssinn kann man nur den Worten von Ludolf Herbst beipflichten:<sup>89</sup> Man hätte es sich anders gewünscht.

## Christoph J. M. Safferling Zwangsarbeiterentschädigungsgesetz und Grundgesetz

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft«

### *I. Problemaufriß*

Seit etlichen Jahren schwelt nun schon der Streit über die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter. Kurz nach der Herstellung der deutschen Einheit wurden die ersten Klagen bei deutschen Gerichten rechtshängig gemacht, zunächst mit der Forderung nach Schadenersatz aus Art. 34 GG i.V. m. § 839 BGB.<sup>1</sup> In den darauffolgenden Jahren kamen Klagen aus Arbeitsvertrag,<sup>2</sup> Bereicherungsrecht<sup>3</sup> und Deliktsrecht<sup>4</sup> hinzu. Auch Verwaltungsgerichte wurden mit der Forderung nach Vergütungszahlungen angegangen.<sup>5</sup> Die undurchsichtige Rechtslage dramatisierte sich mit der Einreichung sogenannter class action-Verfahren vor US-amerikanischen Gerichten.<sup>6</sup> Die daraufhin einsetzenden Verhandlungen zwischen Opferanwälten, Vertretern der deutschen Industrie sowie den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik gipfelten nach langem und zähem Ringen in dem Gesetz zur

<sup>88</sup> Siehe den Artikel in der S. Z. vom 16. 10. 2000: »Sollen doch die anderen für die NS-Zwangsarbeiter zahlen«, der die mangelnde Zahlungsmoral deutscher Unternehmen dokumentiert. Die Tatsache, daß die von der Wirtschaft versprochene Summe von 5 Mrd. DM bis zum März 2001 der Stiftung nicht zur Verfügung stand, war für Richterin Kram der entscheidende Grund dafür, die Sammelklagen ehemaliger Zwangsarbeiter nicht abzuweisen und hat somit entscheidend zu der bereits erwähnten krisenhaften Zusitzung der Entschädigungsfrage geführt.

<sup>89</sup> Herbst (Fn. 22), S. 31.

<sup>1</sup> Vgl. Vorlagebeschlüsse LG Bonn, 2.7.1993 – 1 O 134/92, LG Bremen, 3.12.1992 – 1 O 2889/90, abgedruckt in Randelzhofer/Dörr, Entschädigung für Zwangsarbeit?, 1994, 113 ff.; erinstanzliche Urteile LG Bonn, 5.11.1997 – 1 O 134/92 und LG Bremen, 2.6.1998 – 1 O 2889/90, abgedruckt in: Barwig/Saathoff/Weyde, Entschädigung für NS-Zwangsarbeit, 1998, 248 ff.; sowie das Berufungsurteil des OLG Köln gegen das LG Bonn, NJW 1999, 1555.

<sup>2</sup> BAG, NZA 2000, 385 = ArbuR 2000, 228 mit Anm. Seifert.

<sup>3</sup> Vgl. Schröder, JURA 1994, 61, 118 (124); Pawlita, ArbuR 1999, 426 (431).

<sup>4</sup> Z. B. LG München I, 26.6.2000 – 22 O 10945/00, den Antrag auf Prozeßkostenhilfe wegen Verjährung (§ 852 BGB) ablehnend.

<sup>5</sup> Vgl. VGH Münster, NJW 1998, 2302.

<sup>6</sup> Vgl. Safferling, NJW 2000, 1922; Reinisch, IPRax 2000, 32.

Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft«, die, ausgestattet mit einem Finanzvolumen von 10 Mrd. DM, die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter durchführen soll. Zugleich sollen deutsche Unternehmen vor weiterer Inanspruchnahme geschützt werden und die unangenehme Diskussion um die Verantwortung endgültig beendet werden.<sup>7</sup>

209

Das am 2. 8. 2000 im Bundestag verabschiedete Stiftungsgesetz<sup>8</sup> kann aber nur als Grundlage einer abschließenden Entschädigung dienen, wenn es den verfassungsrechtlichen Grundlagen insbesondere von Art. 14 Abs. 1 GG entspricht. Die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes darf aber nicht vorschnell aus politischem Opportunismus bejaht werden, sondern bedarf genauer rechtlicher Untersuchung. Bisher haben – soweit ersichtlich – drei Gerichte die Verfassungsfrage problematisiert.<sup>9</sup> Sie sind, jedoch ohne substantielle Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Fragen, insbesondere mit dem Contergan-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, vorschnell zur Bejahung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes gelangt.

## *II. Die Regelung des Stiftungsgesetzes<sup>10</sup>*

Das Gesetz sieht die Errichtung einer Stiftung mit Sitz in Berlin vor (§ 1 Stiftungsgesetz), deren Zweck es ist, über Partnerorganisationen Finanzmittel zur Gewährleistung von Leistungen an ehemalige Zwangsarbeiter und von anderem Unrecht aus der Zeit des Nationalsozialismus Betroffenen bereitzustellen (§ 2 Abs. 1 Stiftungsgesetz). Die Auszahlung von insgesamt 8,1 Mrd. DM erfolgt nach § 9 Stiftungsgesetz über Partnerorganisationen, denen nach den jeweiligen Ländern verschiedene Geldbeträge zur Distribution zugewiesen sind. Die Stiftung selbst wird weder berechtigt noch verpflichtet (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Stiftungsgesetz). Die Berechtigten erhalten zunächst nur einen Bruchteil (35 bzw. 50%) des ihnen eigentlich zustehenden Betrages, bis die Bearbeitung aller Anträge bei den jeweiligen Partnerorganisationen abgeschlossen ist (§ 9 Abs. 9 Sätze 1 und 2 Stiftungsgesetz). Die Leistungsberechtigung von Zwangsarbeitern ist in drei Kategorien unterteilt:

- (1) Personen, die in Konzentrationslagern inhaftiert oder in einem Ghetto unter vergleichbaren Bedingungen interniert waren und zur Arbeit gezwungen wurden (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1).
- (2) Deportierte Personen, die zu einem Arbeitseinsatz in einem gewerblichen Unternehmen oder im öffentlichen Bereich gezwungen wurden, die zwar nicht in Konzentrationslagern oder Ghettos gehalten wurden, aber anderweitig inhaftiert, haftähnlichen Bedingungen ausgesetzt oder sonst vergleichbaren, besonders schlechten Lebensbedingungen unterworfen waren (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Stiftungsgesetz).
- (3) Personen, die andere nationalsozialistische Unrechtsmaßnahmen erleiden mußten, insbesondere Zwangsarbeiter im landwirtschaftlichen Bereich.

Hinzu kommen zwei weitere Kategorien von Leistungsberechtigungen, die nicht unmittelbar mit Zwangsarbeit zusammenhängen: Zum einen sind das sonstige Per-

<sup>7</sup> So im Prinzip übereinstimmend die Parteien im Innenausschuß mit Ausnahme der PDS; vgl. BT-Drs. 14/3758, 27–29; vgl. auch die Interessen der deutschen Unternehmen in der Gemeinsamen Erklärung vom 16. 2. 1999, zu erhalten unter <http://www.stiftungsinitiative.de>.

<sup>8</sup> Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft« vom 2. 8. 2000, BGBl. I, 1263.

<sup>9</sup> OLG Hamm, abgedruckt NJW 2000, 3577 mit dem lakonischen Hinweis, daß auch in der Literatur die Verfassungsgemäßigkeit nicht in Frage gestellt wurde; LG München I, 27. 10. 2000 – 29 O 7719/00 (bisher unveröffentlicht); BGH, 30. 11. 2000 – III ZB 46/00, der kurz und knapp ausführt, daß eine Vorlage an das BVerfG für den Senat jedenfalls nicht zwingend sei, da das Stiftungsgesetz nicht offensichtlich verfassungswidrig sei. Die Verfassungsbeschwerde behandelt diese Fragen nicht, s. BVerfG 1 BuR 132/01 vom 25. 4. 2001.

<sup>10</sup> Vgl. auch Hahn, NJW 2000, 3521 (3523).

sonenschäden, worunter insbesondere medizinische Versuche oder der Tod oder schwere Gesundheitsschäden eines in einem Zwangsarbeiterkinderheim untergebrachten Kindes zu zählen sind (§ 11 Abs. 1 Satz 5 Stiftungsgesetz). Zum anderen fallen darunter Vermögensschäden, bei denen deutsche Unternehmen eine Rolle gespielt haben, gesplittet in solche, die aus Gründen nationalsozialistischer Verfolgung (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Stiftungsgesetz) und solche, die aus anderen Gründen zugefügt worden sind (§ 11 Abs. 1 Satz 4 Stiftungsgesetz).

Das Schwergewicht der Entschädigungszahlungen liegt mit Abstand bei der ersten Gruppe von Anspruchsberechtigten, den gemeinhin als Zwangsarbeiter bezeichneten. Für diese stehen 8,1 Mrd. DM zur Verfügung (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Stiftungsgesetz). Für Vermögensschäden werden 1 Mrd. DM (§ 9 Abs. 4 Stiftungsgesetz) und für die sonst entschädigungsfähigen Personenschäden 50 Mio. DM (§ 9 Abs. 3 Stiftungsgesetz) vorgesehen.

Der Antragssteller muß seine Leistungsberechtigung durch Unterlagen<sup>11</sup> nachweisen. Gelingt ihm das nicht, genügt es, wenn er seine Berechtigung glaubhaft macht (§ 11 Abs. 2 Stiftungsgesetz). Den Antragsstellern wird in § 18 Abs. 3 Stiftungsgesetz ein Auskunftsanspruch gegen Unternehmen in Deutschland an die Hand gegeben, um ihre Leistungsberechtigung nachweisen zu können. Ein Antrag muß innerhalb von acht Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes (nach § 20 Stiftungsgesetz ist das der 3. 8. 2000) bei der zuständigen Partnerorganisation gestellt werden, andernfalls sind Ansprüche ausgeschlossen (§ 14 Satz 1 Stiftungsgesetz).

Neben den öffentlich-rechtlichen Ansprüchen aus dem Stiftungsgesetz sind alle weiteren Ansprüche auf Leistungen aus Mitteln der öffentlichen Hand einschließlich der Sozialversicherung sowie deutscher Unternehmen für erlittenes nationalsozialistisches Unrecht nicht mehr zulässig (§ 16 Abs. 1 Stiftungsgesetz). Gedacht ist das Stiftungsgesetz als alleinige und abschließende Regelung sämtlicher, im Zusammenhang mit nationalsozialistischem Unrecht stehender, potentieller Ansprüche.<sup>12</sup> Um auch sicher zu sein, daß keine weiteren Ansprüche geltend gemacht werden, verlangt die Stiftung außerdem, daß der Leistungsberechtigte im Antragsverfahren schriftlich auf alle sonstigen denkbaren Ansprüche gegen die öffentliche Hand oder gegen deutsche Unternehmen unwiderruflich verzichtet (§ 16 Abs. 2 Stiftungsgesetz). Weitergehende Wiedergutmachungs- und Kriegsfolgeregelungen gegen die öffentliche Hand bleiben hiervon unberührt. Der Sache nach bedeutet dies: bestehende Gesetze – einschließlich der Regelungen im Sozialversicherungsrecht für NS-Opfer – bleiben unberührt; sollte der Gesetzgeber sich eine weitere oder andere Art der Entschädigung ausdenken, wären Ansprüche danach nicht schon grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>13</sup> Nach § 19 Stiftungsgesetz sind bei den Partnerorganisationen unabhängige Beschwerdestellen einzurichten.

Die nach dem Stiftungsgesetz gewährten Leistungen dürfen Einkünfte aus der Sozialfürsorge und dem Gesundheitswesen nicht mindern (§ 15 Abs. 1 Stiftungsgesetz), d. h. sie müssen den Charakter eines echten, zusätzlichen Ausgleichs für erlittenes Unrecht beibehalten. Die Ansprüche wegen Personenschäden sind höchstpersönlicher Natur und demnach nicht vererblich (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Stiftungsgesetz). Nur ausnahmsweise können der überlebende Ehegatte und noch lebende Kinder die Ansprüche geltend machen, und zwar dann, wenn das Opfer nach dem 15. Februar

<sup>11</sup> Der im ursprünglichen Gesetzesentwurf gebrauchte Begriff der Urkunden wurde vom Innenausschuß verworfen, vgl. Bericht des Innenausschusses vom 4.7. 2000, BT-Drs. 14/3758, S. 37. In Betracht kommen auch z. B. schriftliche Zeugenaussagen, vgl. Gesetzesbegründung der Bundesregierung bzw. des Fraktionsentwurfs, BT-Drs. 14/3206, insoweit gleichlautend mit BT-Drs. 14/3259, S. 16.

<sup>12</sup> Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/3206, S. 17 f.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 14/3758, S. 39

1999 verstorben ist (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Stiftungsgesetz). Das Datum entspricht dem Zeitpunkt der Bekanntmachung der Stiftungsinitiative deutscher Unternehmen in der Gemeinsamen Erklärung.<sup>14</sup>

211

### *III. Prüfungsmaßstab Art. 14 Abs. 1 GG*

#### *1. Die eigentumsrechtlichen Problemkreise des Stiftungsgesetzes*

Die Regelung des Stiftungsgesetzes hinsichtlich der Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG enthält zwar keine Definition des Eigentums im engeren Sinne, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Grundrecht aber gesicherte Konturen erhalten.<sup>15</sup> Das Bundesverfassungsgericht interpretiert Eigentum im Lichte des gesamten Verfassungsgefüges<sup>16</sup> und weist der Eigentumsgarantie die Aufgabe zu, die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen.<sup>17</sup> Privatrechtliche Ansprüche sind daher als Eigentum im Sinne des Grundgesetzes anzusehen.<sup>18</sup> Das ergibt sich für Schadenersatzansprüche im besonderen aus deren Bedeutung für die weitere Lebensgestaltung der Anspruchsinhaber. Diese ist im Falle der osteuropäischen Zwangsarbeiter, und um diese geht es im Stiftungsgesetz primär, enorm, häufig sogar existentiell. Darüber hinaus dienen die Schadenersatzansprüche der Kompensation für erlittene Qualen und damit verbundene Einbußen der Lebensqualität,<sup>19</sup> die sich häufig noch weit über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus erstreckten, da z. B. in der stalinistischen Sowjetunion ins Deutsche Reich deportierte Zwangsarbeiter als Vaterlandsverräter diskriminiert, interniert und erneut zur Arbeit gezwungen wurden.<sup>20</sup> Bestehende und durchsetzbare schuldrechtliche Schadenersatzansprüche fallen somit unter den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfasst der Schutz die Ansprüche wenigstens im Kernbereich, wenn auch nicht unbedingt in all seinen Einzelheiten und Modalitäten.<sup>21</sup>

Für den Fall der Zwangsarbeiter stellt sich daher zuvörderst die Frage, ob überhaupt schuldrechtliche Ansprüche bestehen, die unter die Eigentumsgarantie fallen könnten. Die Existenz privatrechtlicher Schadenersatzansprüche wurde von Seiten der deutschen Unternehmer wie auch seitens der Bundesregierung stets ebenso vehement geleugnet,<sup>22</sup> wie sie von den Opfern bejaht wurde. Die Frage bewegt sich an einer bisher in der Wissenschaft wenig diskutierten Schnittstelle zwischen Zivilrecht und Völkerrecht. Möglicherweise sind nämlich tatbestandlich zweifellos bestehende Deliktsansprüche von völkerrechtlichen Vereinbarungen überlagert und daher nicht durchsetzbar. Die Gerichte, die sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen hatten, sind zu Recht skeptisch gegenüber einem solchen Effekt des zwischenstaatlichen Rechts (Völkerrecht) auf das Recht der Privatpersonen. So gab Judge *Debevoise*,

<sup>14</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 17.

<sup>15</sup> Vgl. Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 14, Rz. 571.

<sup>16</sup> BVerfGE 36, 281 (290); BVerfGE 31, 229 (239).

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 31, 229 (239); vgl. auch Wendt, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 97 f.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 42, 263 (293), Contergan-Urteil; BVerfGE 45, 142 (179), Kaufpreisforderung; BVerfGE 68, 193 (222), eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Papier, GG, Art. 14, Rz. 199.

<sup>19</sup> Vgl. Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 14, Rz. 123.

<sup>20</sup> Vgl. die Berichte in Werner, Kiew – München – Kiew. Schicksale ukrainischer Zwangsarbeiter, 2000.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 31, 275 (285); 42, 263 (293), Contergan; Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 14, Rz. 631 f.

<sup>22</sup> Vgl. nur die Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 14/3206, S. 17 f.; vgl. auch zur Stellung des Petitionsausschusses des Bundestages, Beschlussempfehlung zu Petition 2-13-08-68-043098, Bonn, 16. 6. 1999; in diesem Sinne auch Hahn, NJW 2000, 3521.

U. S. S. D. J., in seinem Urteil im Fall Burger-Fischer u.a./Degussa und Lichtmann u.a./Siemens AG zu verstehen, daß er die Überlagerung des Privatrechts durch das Völkerrecht in diesen Bereichen ablehnt, auch wenn er im Ergebnis den gesamten Rechtskomplex dem außenpolitischen Bereich zuordnet, der seiner Entscheidungskompetenz entzogen ist.<sup>23</sup> Das BAG sieht in seiner Entscheidung vom 16. 2. 2000 eine bürgerlich-rechtliche Streitigkeit in dem Verhältnis zwischen dem Zwangsarbeiter und dem Unternehmen als gegeben.<sup>24</sup> Schließlich sieht auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. 5. 1996 grundsätzlich die Möglichkeit der Anspruchsparallelität von Völkerrecht und nationalem Recht.<sup>25</sup> Die oberen Gerichte<sup>26</sup> tendieren also dazu, privatrechtliche Individualansprüche trotz völkerrechtlicher Vereinbarungen bestehen zu lassen.<sup>27</sup> Auch die Ansprüche der Zwangsarbeiter gegen die Unternehmen, bei denen sie arbeiten mußten, können daher vorbehaltlich der Prüfung im Einzelfall grundsätzlich bestehen. Damit ist aber zugleich der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG eröffnet.

## 2. Die Contergan-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Zur Bewertung der Frage der Rechtfertigung eines so beschaffenen Eingriffs in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG wird vom Gesetzgeber<sup>28</sup> auf die ›Contergan-Entscheidung‹ des Bundesverfassungsgerichts verwiesen.<sup>29</sup> Daß die damalige Stiftung, »Hilfswerk für behinderte Kinder«, von ihrer rechtlichen Konzeption her Ähnlichkeiten zu dem hier zu bewertenden Stiftungsgesetz hat, ist sicherlich richtig; es stellt sich aber inhaltlich die Frage, was Contergangeschädigte mit Zwangsarbeitern gemein haben. Die Entscheidung bedarf aber in jedem Fall genauerer Betrachtung. Es ging damals um das Schlaf- und Beruhigungsmittel ›Contergan‹ der Firma Chemie Grünenthal GmbH. Die Einnahme dieses Medikaments während der Schwangerschaft hatte schwere Fehlbildungen der Gliedmaße und andere Körperschäden bei den Kindern zur Folge. Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts waren davon mehr als 2500 Kinder betroffen.<sup>30</sup> Die in der Folge erhobenen Schadenersatzklagen gegen den Hersteller wurden in einem Prozeßvergleich zu Ende gebracht, in dem sich die beklagte Firma verpflichtete, insgesamt 100 Mio. DM zur Leistung von Schadenersatz an die Geschädigten bereitzustellen. Kurze Zeit später entschloß sich der Gesetzgeber, eine Stiftung ›Hilfswerk für behinderte Kinder‹ zu gründen, deren Zweck es war, Leistungen an contergangeschädigte Kinder zu erbringen.<sup>31</sup> Der von der Firma Grünenthal vergleichsweise versprochene Betrag wurde um 50 Mio. DM seitens der Bundesregierung aufgestockt und als Stiftungsvermögen verbucht. Entschädigungsansprüche waren nach § 23 des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung (StHG) ausschließlich an die Stiftung zu richten, alle etwa bestehenden Ansprüche gegen die vormals Beklagte sollten demnach erlöschen.

<sup>23</sup> 57 F. Supp.2d 248, 1999 U.S. Dist., Lexis 13864; vgl. dazu Safferling, NJW 2000, 1922 (1923). Anders freilich Richter Greenaway (New Jersey District) im Fall Iwanowa/Ford Motor Company and Ford Werke A.G., 13. 9. 1999, Civ. Action No. 98-959; 1999 U.S. Dist., Lexis 14307, der die Ansprüche durch das Pariser Reparationsabkommen von 1946 für abgegolten hielt; dazu Reinisch, IPRax 2000, 32 (33).

<sup>24</sup> BAG, NZA 2000, 385.

<sup>25</sup> BVerfGE 94, 315 (331 ff.).

<sup>26</sup> Vgl. das OLG Stuttgart, NJW 2000, 2680 (2682); OLG Köln, NJW 1999, 1555 (1556); einzig das OLG Hamm, NJW 2000, 3577 (3579) behauptet, diese Rechtsfrage sei ›nach wie vor schon im rechtlichen Ansatz zweifelhaft‹ und beruft sich dabei ohne weitere sachliche Auseinandersetzung auf Tomuschat, IPRax 1999, 237 (239).

<sup>27</sup> Diese Rechtsprechung erwähnt Hahn, NJW 2000, 3521, nicht einmal.

<sup>28</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 18.

<sup>29</sup> BVerfG, 8. 7. 1976 – 1 BvL 19, 20/75, BVerfGE 42, 263 = NJW 1976, 1783 (Contergan).

<sup>30</sup> BVerfGE 42, 263 (265).

<sup>31</sup> Gesetz vom 17. 12. 1971, BGBl. I, 2018

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich nach diesem Sachverhalt mit der Frage zu beschäftigen, ob nicht in der Überleitung der privatrechtlichen Ansprüche aus dem Vergleichsvertrag in Ansprüche gegen die Stiftung eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG lag. Eine Verletzung wurde vom Bundesverfassungsgericht im Ergebnis verneint. Die Verfassungsmäßigkeit des StHG wurde mittels einer Interessenabwägung zwischen dem Gemeinwohl und den Individualinteressen der Betroffenen unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ermittelt.<sup>32</sup> Das Gericht hat zunächst festgestellt, daß es sich bei dem Umgestaltungsakt nicht um eine Enteignung handelt, da kein Rechtsentzug zugunsten fremder Belange vorläge, sondern die Umgestaltung in erster Linie im Interesse der Inhaber ausgeführt wurde.<sup>33</sup> Es handelt sich um eine ›Umschaffung‹ (Novation) bei prinzipieller Werterhaltung.<sup>34</sup> Allerdings muß bei diesem Umwandlungsakt gewährleistet sein, daß die Substanz des Wertanspruchs prinzipiell erhalten bleibt.<sup>35</sup> Hier ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Ansprüche nur aus der finanziell begrenzten Vergleichssumme zu bedienen waren, d. h. zum einen sind die Ansprüche nicht individuell zu betrachten, sondern in der Gesamtheit der am Vergleich Beteiligten, zum anderen war die Vergleichssumme auf 100 Mio. DM determiniert. Die Neuordnung brachte in dieser Hinsicht eine Stärkung der Gesamtsituation, hinter der eventuelle Schwächungen der Rechtspositionen einzelner Anspruchsberechtigter zurückstehen müssen.<sup>36</sup> Von Bedeutung ist dabei, daß die Geschädigten eine homogene Gruppe bilden, da sie das gemeinsame persönliche Schicksal verbindet.<sup>37</sup> Darüber hinaus sei durch das StHG ein gesetzlich geordnetes Verteilungsverfahren zur Verfügung gestellt worden, was angesichts der Kompliziertheit der Distribution, wiederum in der Gesamtheit betrachtet, ein Vorteil sei. Schließlich hat das StHG es auch möglich gemacht, Geschädigte zu erreichen, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht am ursprünglichen Vergleich partizipierten und solche, deren Schäden erst später entdeckt werden konnten. In der Zusamenschau dieser Argumente überwogen für das Bundesverfassungsgericht die Gründe für eine Umwandlung in öffentlich-rechtliche Ansprüche gegen die Stiftung.

### 3. Übertragung auf das Stiftungsgesetz

Nach der Meinung des Gesetzgebers sei diese, im übrigen im damaligen Zeitpunkt nicht umstrittene<sup>38</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf die Stiftung zur Entschädigung der Zwangsarbeiter zu übertragen, so daß die Verfassungsmäßigkeit des Stiftungsgesetzes umso mehr deshalb garantiert sei, weil es sich bei den Ansprüchen der Zwangsarbeiter nur um vermeintliche Ansprüche handele und nicht – wie im Fall des StGH – um feststehende Ansprüche aus Vergleich.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Sachs-Wendt, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 14, Rz. 20 c; Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 14, Rz. 611 f.

<sup>33</sup> BVerfGE 42, 263 (299).

<sup>34</sup> Ebd; vgl. auch BGHZ 27, 15 (21 ff.), wo der Vorgang ›Umlegung‹ genannt wird; BGHZ 31, 49 (53 ff.); BGHZ 63, 81 (84); BVerwGE 6, 79 (80 ff.); 12, 1 (3 ff.).

<sup>35</sup> BVerfGE 42, 263 (301).

<sup>36</sup> BVerfGE 42, 263 (302).

<sup>37</sup> Auch wenn das BVerfG den Sozialstaatsgedanken nicht unmittelbar anspricht, so scheint doch der Solidaritätsgedanke bei der Entscheidung eine erhebliche Rolle gespielt zu haben, vgl. Berkemann, JR 1977, 188 (192).

<sup>38</sup> Vgl. de Lazzer, JZ 1977, 78.

<sup>39</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 18.

### *a) Erst-recht-Argument des Gesetzgebers*

Dieser erst-recht-Schluß der Gesetzesbegründung ist so nicht richtig. Die Tatsache, daß sich die Firma Grünenthal, im Gegensatz zu verschiedenen deutschen Unternehmen hinsichtlich der Zwangsarbeit, in den gegen sie angestrengten Prozessen wegen der Conterganschäden trotz ungeklärter Kausalitätsfragen, was sich vor allem im strafrechtlichen Verfahren zeigte,<sup>40</sup> für ein Entgegenkommen und gegen weitere, langwierige juristische Querelen zu Lasten der Opfer entschied und dadurch tatsächlich durchsetzbare Ansprüche erst rechtstechnisch begründet hat, kann nicht von Bedeutung für die Frage der Existenz der schuldrechtlichen Ansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG sein. Auch im Contergan-Fall ging es nicht ausschließlich um Ansprüche, die aufgrund Vergleiches feststanden. Außerdem wird die gerichtliche rechtskräftige Feststellung der Ansprüche der Zwangsarbeiter durch das Stiftungsgesetz unmöglich gemacht, wollte man nicht vom Opfer verlangen, auf die Ansprüche daraus zu verzichten. Darüber hinaus wird man vom Bestehen der Ansprüche ausgehen müssen, wie sogleich zu diskutieren sein wird.

Der vorschnelle erst-recht-Schluß der Gesetzgebers geht demnach fehl. Das Vorliegen der Voraussetzungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts muß im einzelnen nachgeprüft werden.

### *b) Existenz und Durchsetzbarkeit der Ansprüche*

Die Ansprüche müßten bestehen und durchsetzbar sein. Das tatbestandliche Bestehen der Entschädigungsansprüche der Zwangsarbeiter kann kaum bezweifelt werden. Als Anspruchsgrundlage kommen § 823 Abs. 1 und Abs. 2, § 812 Abs. 1 Satz 1 BGB, eventuell auch Ansprüche aus GoA in Betracht.<sup>41</sup> Einzig die Verjährungsfrage, also die Durchsetzbarkeit der Ansprüche, könnte angegriffen werden, wollte man die kurze Verjährungsfrist hier anlegen<sup>42</sup> und zugleich auf den 2+4-Vertrag als maßgeblichen Zeitpunkt abstellen.<sup>43</sup> Richtigerweise muß man aber davon ausgehen, daß die hier bestehenden Ansprüche überhaupt nicht verjähren.<sup>44</sup> Es handelt hier nämlich um gravierendste Menschenrechtsverletzungen, bei denen die Anwendung von Verjährungsfristen zu größten Ungerechtigkeiten führen würde.<sup>45</sup> Die Nichtanwendung der Verjährung ist darüber hinaus für das Strafrecht explizit aus völkerrechtlichen Gründen geboten.<sup>46</sup> Was für das Strafrecht gilt, muß in diesem

<sup>40</sup> Vgl. dazu den Einstellungsbeschuß nach § 153 Abs. 2, 3 StPO des LG Aachen, JZ 1971, 507; dazu Kaufmann, JZ 1971, 569; auch BVerfGE 42, 263 (295).

<sup>41</sup> Vgl. Schröder, JURA 1994, 61, 118; eine aus dogmatischer Sicht interessante Variante bietet das LAG München an. Seiner Meinung nach ergäbe sich ein materieller Vergütungsanspruch aus § 242 BGB i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG; vgl. LAG München, NZA-RR 2000, 155 (157f.).

<sup>42</sup> So in der Tat der BGH in einer Entscheidung vom 22.6.1967 gegen einen deutschen Zwangsarbeiter, BGHZ 48, 125.

<sup>43</sup> So z. B. OVG Münster, NJW 1998, 2302 (2303), in einem Fall, in dem diese Frage überhaupt nicht entscheidungsrelevant war, denn der geltend gemachte Staatshaftungsanspruch wurde aus kriegsvölkerrechtlichen Gründen abgelehnt; das LG Bonn stellt zwar auch darauf ab, daß die Verjährungsfrist des § 852 BGB mit dem 2+4-Vertrag zu laufen beginnt, in seiner Entscheidung spielte die Verjährung aber keine Rolle, da die Klagen in jedem Fall rechtzeitig eingelegt waren; LG Bonn (Fn. 1), S. 274 f.

<sup>44</sup> Vgl. dazu Schröder, JURA 1994, 61, 118 (127); wenn man doch die Verjährung grundsätzlich für möglich erachtet, so ist auf den Zeitpunkt der Entscheidung des BVerfG, 13.5.1996, abzustellen, denn erst ab diesem Zeitpunkt ist das rechtliche Hindernis zur Durchsetzung der Ansprüche durch Einzelpersonen weggefallen, vgl. Frauendorfer, in: Barwig/Saathoff/Weyde (Fn. 1), 135 (148 f.).

<sup>45</sup> So auch Schröder, JURA 1994, 61, 118 (127).

<sup>46</sup> Vgl. die Konvention der Nichtanwendbarkeit von Verjährungsfristen bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, UN-Generalversammlung, Res 2391 (XXIII), 26.11.1968, ILM 1969, 68; auch die Europäische Konvention vom 25.1.1974, ETS 82. Vor US-amerikanischen Gerichten wird die Verjährung in Fällen mit Menschenrechtsverletzungen regelmäßig verneint, vgl. Ratner/Abrams, Accountability for human rights atrocities in international law, 1997, 209.

### c) Grundsätzliche Werterhaltung

Nach den Grundsätzen der Conterganentscheidung muß gewährleistet sein, daß der Wert des Anspruches grundsätzlich erhalten bleibt. Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Stiftungsgesetz stehen Zwangsarbeitern in KZs oder Ghettos (im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Stiftungsgesetz) höchstens 15 000 DM zu, sonstige leistungsberechtigte Zwangsarbeiter können höchstens 5000 DM erhalten (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Stiftungsgesetz). Damit scheint im Vergleich jedenfalls zu eingeklagten Schadenersatz- und Schmerzensgeldansprüchen eine wesentliche Verschlechterung der Entschädigungssummen einzutreten. In einzelnen Verfahren werden teilweise langjährige Renten gefordert oder Ansprüche von über 45 000 DM.<sup>48</sup> Die Berechnung der Höhe der einzelnen Schadenersatzsummen erweist sich als hinreichend schwierig. Die im Schadensrecht herangezogene Differenzhypothese führt nicht weiter. Allein über den Gedanken der Kommerzialisierbarkeit der Schadens,<sup>49</sup> bzw. über die Theorie vom normativen Schaden<sup>50</sup> gelangt man zu verwertbaren Bemessungsgrundlagen. Gegen Schröder<sup>51</sup> sei noch angeführt, daß der BGH mittlerweile auch Straf- bzw. Präventionsüberlegungen im Schadensrecht für angebracht erachtet.<sup>52</sup> Das LG Bonn hat in seiner Entscheidung vom 5. 11. 1997 folgenden Berechnungsmodus angewendet<sup>53</sup>: Es wird ein wöchentlicher Arbeitslohn von RM 60,- zugrundegelegt, was einen Monatslohn von RM 240,- ergibt. Dieses Gehalt wird mit dem Faktor 4,545454 multipliziert, der sich aus dem Verhältnis der Lebenshaltungsindizes des Jahres 1945 und des Jahres 1991 ergibt. Für einen polnischen Zwangsarbeiter, der von Januar 1942 bis April 1945, also für die Dauer von 40 Monaten, Zwangsarbeit geleistet hat, ergibt sich damit eine Summe von RM 9600,-. Nach der Umrechnung betrüge die Forderung demnach etwa 44 000 DM. Zusätzlich zu dem kommerzialisierten Arbeitslohn muß noch eine Pauschalentschädigung für Freiheitsentzug, Körperverletzungen und sonstige Qualen kommen (Schmerzensgeld, § 249 BGB).<sup>54</sup> Nur dieser Teil der Entschädigung dient genaugenommen der Wiedergutmachung und der Genugtuung.<sup>55</sup> Ohne diese Fragen im einzelnen darstellen zu können, sei nur noch auf folgenden Vergleich hingewiesen: Für ein Schleudertrauma, welches, wenn keine Komplikationen auftreten, nach einem Monat auskuriert ist, werden 2000 DM gezahlt.<sup>56</sup> Kann der Anspruch für vier Jahre Zwangsarbeit nur 5000,- DM für KZ-Inhaftierung und Arbeitszwang höchstens 15 000 DM betragen? Insgesamt scheint die Werterhaltung doch sehr fraglich.<sup>57</sup>

<sup>47</sup> Für dieses *argumentum a maiore ad minus* auch Schröder, JURA 1994, 61, 118 (127).

<sup>48</sup> Vgl. z. B. in einem Verfahren vor dem LG München I – 22 O 10945/00.

<sup>49</sup> MünchKomm-Grunsky, 3. Aufl. 1994, Vor § 249, Rz. 12b ff., 26–28a, danach käme es darauf an, was der Geschädigte auf dem Arbeitsmarkt hätte verdienen können; vgl. auch Palandt-Heinrichs, 59. Aufl. 2000, Vor § 249, 37.

<sup>50</sup> Zum Begriff: Staudinger-Medicus, 12. Aufl. 1983, Vor 249–254, Rz. 40; ablehnend: MünchKomm-Grunsky (Fn. 43), Vor § 249, Rz. 8.

<sup>51</sup> Schröder, JURA 1994, 61, 118 (127).

<sup>52</sup> BGHZ 128, 1 (Caroline von Monaco); BGH, NJW 1996, 984, bestätigt vom BVerfG.

<sup>53</sup> LG Bonn (Fn 1), 275 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Medicus, Schuldrecht I, 12. Aufl. 2000, Rz. 655 f.

<sup>55</sup> BGHZ 120, 1, Aufgabe der früheren gegenteiligen Auffassung; BGH, NJW 1992, 1043.

<sup>56</sup> So z. B. AG Lörrach, 12. 1. 1994 – 3 C 558/93; AG Oldenburg, 22. 9. 1994 – 18 C 1723/94.

<sup>57</sup> Es sei aber noch darauf hingewiesen, daß die österreichische Entschädigungsregelung von den gleichen Zahlen ausgeht. Lediglich nach unten findet eine weitere Differenzierung statt, da für Landarbeit nur 2800,- DM gezahlt werden; vgl. HANDELSBLATT, 24. Oktober 2000.

### d) Stärkung der Gesamtsituation

Die Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG verlangt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts außerdem eine Stärkung der Gesamtsituation, so daß Einschränkungen bei Individuen eventuell hinzunehmen seien. Ob durch das Stiftungsgesetz tatsächlich eine Stärkung der Gesamtsituation eintritt, kann bezweifelt werden. Zwar wird durch die Stiftung eine Summe zur Verfügung gestellt, die ausschließlich der Entschädigungszahlung dient, und es wird mit Sicherheit eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verfahrens erreicht, die wahrscheinlich einhergeht mit einer Beschleunigung der Auszahlung, aber nur ein Bruchteil der tatsächlich rechtlich verantwortlichen Unternehmen wird auf diese Weise erreicht. Die Gesamtsumme der Entschädigungszahlungen wäre sicherlich erheblich höher, wenn sämtliche verantwortlichen Unternehmen in gerichtlichen Verfahren zu Leistungen verurteilt werden würden. Es tritt also durch die Stiftung in dieser Hinsicht keine Verbesserung, sondern im Gegenteil eine Verschlechterung der Gesamtsituation ein.

#### 4. Unvererblichkeit der Ansprüche nach dem Stiftungsgesetz

Die durch das Stiftungsgesetz geschaffenen Entschädigungsansprüche für Zwangsarbeiter sind nur ausnahmsweise vererblich, nämlich dann, wenn der Geschädigte nach dem 15. 2. 1999 verstorben ist (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Stiftungsgesetz). Auch diese Vorschrift ist verfassungsrechtlich problematisch.

#### a) Kollision mit Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 14 Abs. 1 gewährleistet neben dem Eigentum auch das Erbrecht, gleichsam als Perpetuierung der durch die Eigentumsgarantie geschützten Verfügungsbefugnis über den Tod hinaus.<sup>58</sup> Das Erbrecht ist durch die Verfassung als Individualgrundrecht wie auch als Institutsgarantie gewährleistet.<sup>59</sup> Die gesetzliche Festsetzung der Unvererblichkeit kommt – in der Eigentumsterminologie gesprochen – einem Veräußerungsverbot gleich, welches als besonderer Eingriff nur dann gerechtfertigt ist, wenn auch besondere Gründe des gemeinen Wohls gegenüber dem Freiheitsanspruch des Bürgers überwiegen.<sup>60</sup> Der Gesetzgeber begründet den Ausschluß der Vererblichkeit damit, daß die Stiftungsmittel begrenzt seien und auf diese Weise möglichst viele noch lebende, unmittelbar Betroffene erreicht werden könnten.<sup>61</sup> Eine ähnliche Vorschrift in § 14 Abs. 4 StHG wurde vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß erachtet,<sup>62</sup> das die Intention des Gesetzgebers, die Hilfe auf die Geschädigten zu beschränken, für billigenswert erachtete.<sup>63</sup> Allerdings betont das Gericht auch, daß nach dem ursprünglichen Vergleichsabschluß auch keine Entschädigung für das persönliche Leid der Angehörigen vorgesehen war, sondern ausschließlich die betroffenen, noch lebenden Kinder erreicht werden sollten.<sup>64</sup> Letzteres Argument kann im Falle der Zwangsarbeiter nicht angewendet werden. Die zivilrechtlichen Ansprüche der Opfer gegenüber den deutschen Unternehmen sind ohne

58 Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Papier, GG, Art. 14, Rz. 288.

59 BVerfGE 19, 202 (206), Rentenansprüche; BVerfGE 44, 1 (17), Erbrecht und Nichtehelichengesetz; BVerfGE 67, 329 (340), Höfeordnung.

60 BVerfGE 26, 215 (222); BVerfGE 50, 290 (340); Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 14, Rz. 125.

61 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 17.

62 BVerfGE 42, 263 (305 f.).

63 Vgl. auch Ruland, JuS 1976, 746 (748).

64 BVerfGE 42, 263 (306) mit Verweis auf v. Zezschwitz, FamRZ 1972, 478.

Einschränkung vererblich. Andererseits ist die Intention, den noch lebenden ehemaligen Zwangsarbeitern vorrangig Hilfe zukommen zu lassen, ein legitimer Zweck. Jedoch muß die Funktion der Entschädigungsleistung beachtet werden. Im Gegensatz zu den Contergan-Kindern erhalten Zwangsarbeiter Entschädigung nicht primär, um das zukünftige Leben mit der Schädigung zu erleichtern, sondern als Kompensation für erlittene Qualen. Sie hat Wiedergutmachungscharakter und dient zugleich als Entschuldigung und Schuldeingeständnis. Zusätzlich wird ein humanitärer Aspekt intendiert, dergestalt, daß die Lebensqualität wenigstens jetzt (in bescheidenem Umfang) angehoben werden kann. Diese Ziele sind aber nicht nur durch Zahlungen an die tatsächlichen KZ-Insassen erreichbar, sondern ebenso gut durch Zahlung an deren Nachkommen.

*b) Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG*

§ 13 Abs. 1 Satz 2 Stiftungsgesetz ordnet an, daß für nach dem 15. 2. 1999 verstorbene ehemalige Zwangsarbeiter Angehörige leistungsberechtigt sind. Es handelt sich dabei um eine verfassungsrechtlich nicht unproblematische Stichtagsregelung. Grundsätzlich ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, Stichtagsregelungen bei der Einführung neuer Ansprüche festzulegen, auch wenn damit unvermeidbare Härten verbunden sind.<sup>65</sup> Voraussetzung für die Zulässigkeit ist aber, daß sich die Einführung eines Stichtags am vorgegebenen Sachverhalt orientiert und die Interessenslage der Betroffenen angemessen berücksichtigt.<sup>66</sup> Um also willkürlich Ungleichbehandlung zu vermeiden, muß der Gesetzgeber hinsichtlich dieses Datums einen rechtfertigenden sachlichen Grund vorweisen können. Nach der Gesetzesbegründung<sup>67</sup> bezieht sich dieses Datum auf die Bekanntmachung der Stiftungsinitiative deutscher Unternehmen in der Gemeinsamen Erklärung vom 16. 2. 1999.<sup>68</sup> Die Wahl dieses Datums leuchtet nicht unmittelbar ein. Inhalt der Erklärung ist lediglich, daß die unterzeichnenden Unternehmen der Bundesregierung die Errichtung einer Stiftung vorgeschlagen haben, der Tag ist also gleichsam der Geburtstag der Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft. Ein Zusammenhang mit den Ansprüchen der Zwangsarbeiter ist indes nicht ersichtlich. Eventuell könnte argumentiert werden, daß ab dem Zeitpunkt der Publikmachung der geplanten Stiftung bei den dann noch lebenden Opfern sich die Hoffnung konkretisieren konnte, in naher Zukunft Entschädigung zu erhalten. In dieser Hinsicht sind aber zwei andere Daten viel naheliegender, nämlich das sonst bei Verjährungsfragen gern herangezogene Datum<sup>69</sup> des 2+4-Vertrages vom 12. 9. 1990,<sup>70</sup> als angeblich abschließende Regelung der Entschädigungsfrage,<sup>71</sup> oder der Tag der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Mai 1996,<sup>72</sup> mit der klargestellt wurde, daß Entschädigungsansprüche nicht völkerrechtlich präkludiert sind. Mit der Gemeinsamen Erklärung, die lediglich eine vage Absichtserklärung enthält,<sup>73</sup> ist überhaupt kein rechtlich faßbares Ereignis verbunden, welches Einfluß

65 Vgl. BVerfGE 80, 297 (311); ständige Rechtsprechung.

66 Vgl. BVerfGE 79, 212 (219 f.).

67 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 17.

68 Die Gemeinsame Erklärung der Unternehmen Allianz AG, BASF AG, Bayer AG, BMW AG, Daimler-Chrysler AG, Deutsche Bank AG, Degussa-Hüls AG, Dresdner Bank AG, Friedr. Krupp AG Hoesch-Krupp, Hoechst AG, Siemens AG und Volkswagen AG ist unter <http://www.stiftungsinitiative.de> erhältlich.

69 S. oben III. 3. b).

70 BGBI. II, 1318.

71 Vgl. OVG Münster, NJW 1998, 2302; OLG Stuttgart, NJW 2000, 2680 (2682 f.); anders H.-D. Genscher, Erinnerungen, 1997, 846, 857.

72 BVerfGE 94, 315.

73 Im Wortlaut heißt das: »Die Unternehmen ... haben dem Bundeskanzler die Errichtung einer Stiftungsinitiative ... vorgeschlagen.«

auf die Entschädigungsansprüche bzw. deren Vererblichkeit haben könnte. Fehlt aber ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung des Stichtages, so liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen den Angehörigen derer, die vor dem 16. 2. 1999, und derer, die nach dem 15. 2. 1999 gestorben sind, vor.

### 5. Das Stiftungsgesetz und der Ausnahmetatbestand der Kriegsfolgenregelungen

Die verfassungsrechtlichen Probleme ließen sich eventuell durch einen Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kriegsfolgenproblematik gleichsam pauschal lösen.<sup>74</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, daß im Rahmen der Kriegsfolgenbewältigung die Leistung von Entschädigung unter dem Vorbehalt des Möglichen stehe.<sup>75</sup> Eine summenmäßige Beschränkung der Entschädigungsleistungen ließe sich somit wegen der Gefahr des Staatsbankrotts begründen. Dieses Argument geht aber aus verschiedenen Gründen fehl. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stammt aus der Zeit des Wiederaufbaus, in der erst ein sicheres Fundament der Haushaltssordnung und der politischen und sozialen Struktur der westdeutschen Gesellschaft geschaffen werden mußte. Schadenersatzzahlungen standen daher unter dem Vorbehalt, daß der Wiederaufbau die finanzielle Belastung zulasse.<sup>76</sup> Die Situation hat sich seitdem grundlegend gewandelt. Deutschland gehört zu den wirtschaftlich mächtigsten Staaten der Welt und ist weit vom Staatsbankrott entfernt. In der Gesetzesbegründung findet sich daher zu Recht kein Verweis auf die Staatsfinanzen.

## IV. Sonstige rechtsstaatliche Probleme

### 1. Die Partnerorganisationen

Die Stiftung bedient sich zur Auszahlung sogenannter Partnerorganisationen (§ 10 Stiftungsgesetz). In der Gesetzesbegründung<sup>77</sup> findet sich eine allerdings noch nicht vollständige Liste der einzelnen Organisationen. Eine vollständige Liste einschließlich der Adressen ist erhältlich beim Bundesfinanzministerium.<sup>78</sup> Diese entscheiden über Begründetheit und Höhe des Anspruchs (§ 9 Abs. 3 Stiftungsgesetz). Inwieweit diese und die von ihnen angewandten Verfahren rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen, bleibt ungewiß. Allein diese fehlende Garantie hat verfassungsrechtliche Folgen für das Stiftungsgesetz. Es steht dem bundesdeutschen Gesetzgeber, der in all seinen Handlungen nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, nicht zu, Verfahren zu schaffen, die diesen Anforderungen nicht entsprechen.<sup>79</sup> Verwaltungstätigkeit kann nicht auf Institutionen delegiert werden, deren Verfahrensausgestaltung rechtsstaatlichen Prämissen nicht entspricht. Die Gesetzesbegründung erwähnt zwar, daß die Tätigkeit der Partnerorganisationen überwacht werden muß,<sup>80</sup> es bleibt aber den vertraglichen Vereinba-

<sup>74</sup> Dieses Argument wurde allerdings weder vom Gesetzgeber noch von seiten der deutschen Unternehmen vorgebracht.

<sup>75</sup> So z. B. BVerfG, 3. 12. 1969 – 1 BvR 624/56, BVerfGE 27, 253 (285); 15. 12. 1970 – 1 BvR 208/65, BVerfGE 29, 413 (425), jeweils unter Bezug auf BVerfG, 14. 11. 1962 – 1 BvR 987/58, BVerfGE 15, 126 (140 ff.).

<sup>76</sup> Leibholz/Rinck/Hesselberger, Art. 14, Rz. 692.

<sup>77</sup> BT-Drs. 14/3206, S. 14.

<sup>78</sup> Erhältlich auch unter <http://www.barov.bund.de> oder <http://www.bundesfinanzministerium.de> als pdf-Datei.

<sup>79</sup> Sachs-Sachs, GG, Art. 20, Rz. 165.

<sup>80</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, 13.

rungen zwischen Stiftung und Partnerorganisationen überlassen, wie eine Prüfung aussehen soll; das Stiftungsgesetz selbst schweigt sich zu diesem Thema aus (vgl. § 8 Stiftungsgesetz).

219

## *2. Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Partnerorganisation*

Äußerst fraglich ist, ob die Möglichkeit, die Entscheidung der zur Auszahlung zuständigen Partnerorganisation über dem Antrag vor einer internen Beschwerdestelle anzugreifen (§ 19 Stiftungsgesetz), rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Die Stiftung selber ist nicht dazu gedacht, Einzelfallentscheidungen zu treffen. Daß daher auch die Beschwerdeinstanz außerhalb der Stiftung zu finden ist, ist systemimmanent und wohl aus der Idee geboren, die Stiftung selbst möglichst schlank zu halten.<sup>81</sup> Ob die Beschwerdemöglichkeit vor der Beschwerdestelle der Partnerorganisation abschließend und ausschließlich gedacht ist, wird weder aus dem Gesetzes- text noch aus der Gesetzesbegründung hinreichend deutlich. Im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung muß allerdings der Rechtsweg zu den Gerichten im Anschluß an das rein verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren für eröffnet angesehen werden, wie im folgenden dargelegt wird.

### *a) Das Rechtsstaatsprinzip gebietet die Eröffnung des Rechtswegs*

Die Möglichkeit, Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen ergreifen zu können, ist im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 1 GG, in Art. 101 sowie Art. 103 Abs. 1 GG als Justizgewährleistungsanspruch<sup>82</sup> verbürgt,<sup>83</sup> außerdem auch menschenrechtlich verpflichtend nach Art. 14 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte sowie Art. 6 EMRK.<sup>84</sup> Danach muß die Möglichkeit gegeben sein, unabhängige und unparteiische, auf Gesetz beruhende Gerichte zur Kontrolle auch von Verwaltungsentscheidungen, soweit diese ein »civil right«, d. h. privates Recht betreffen, anzurufen.<sup>85</sup> Es muß also ein justizförmiger, unabhängiger Spruchkörper vorhanden sein, der aufgrund eines geregelten und mit entsprechenden Garantien ausgestatteten Verfahrens nach Recht und Gerechtigkeit entscheiden kann.<sup>86</sup> Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, daß die Stiftung mit den Partnerorganisationen »abstimmen müsse«, daß nach festen Verfahrensgrundsätzen und unter Gewährung rechtlichen Gehörs unparteiisch entschieden werden müsse.<sup>87</sup> Ob dieses Vorgehen indes ausreichende Gewähr für die Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit des Beschwerdeverfahrens bietet, mag bezweifelt werden. Wenigstens die Rahmenordnung betreffend Zusammensetzung der Spruchkörper, des organisatorischen Aufbaus, der Zuständigkeit müssen durch Gesetz geschaffen sein.<sup>88</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte im Fall des G-10-Gesetzes darüber zu entscheiden, ob der Anschluß des Rechtswegs nach § 9 Abs. 5 G 10 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG

81 Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, 19.

82 Zum Begriff vgl. Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 20, Rz. 1201.

83 Nach bundesdeutschem Verfassungsverständnis gehört zur Rechtsstaatlichkeit auch ein umfassender Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsentscheidungen; vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Herzog, GG, Art. 20 VII, Rz. 27.

84 Spätestens seit der Entscheidung des EGMR, 28. 6. 1978, König/Deutschland, Serie A, Nr. 27, gilt Art. 6 EMRK auch für Verwaltungsrecht.

85 EGMR, Golder/Vereinigtes Königreich, 21. 2. 1975, Serie A, Nr. 18; Bentham/Niederlande, 23. 10. 1985, Serie A Nr. 97; für das Grundgesetz vgl. nur BVerfGE 30, 1 (G 10-Gesetz).

86 EGMR Belilos/CH, 29. 4. 1988, Serie A, Nr. 132; Campbell u. Fell/Vereinigtes Königreich, 30. 3. 1984, Serie A, Nr. 80. Gleches gilt für das Grundgesetz, vgl. Sachs-Sachs, GG, Art. 20, 164, m.w.N.

87 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/3206, S. 18f.

88 Vgl. Frowein/Peukert, EMRK, 2. Aufl. 1996, Art. 6, Rz. 122.

verfassungsgemäß sei. Die Maßnahmen des G 10 sollten nämlich nicht durch die Gerichte, sondern durch ein unabhängiges, vom Bundestag zu bestimmendes, dreiköfiges Gremium überwacht werden. Allerdings stand nach Abschluß der Überwachungsmaßnahmen und Unterrichtung des Betroffenen der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen. Damit war dem Justizgewährleistungsanspruch genüge getan.<sup>89</sup> Das G 10 ist auch vom EGMR für menschenrechtskonform erachtet worden, eben weil die Verwaltungsgerichte angerufen werden konnten.<sup>90</sup> Hier liegt der Fall anders. Nach § 19 Stiftungsgesetz sollen Beschwerdekammern der Partnerorganisationen zur Überprüfung der (eigenen) Entscheidung zuständig sein. Die reine verwaltungsinterne Kontrolle genügt allein, nach der soeben dargelegten Rechtsprechung zum G 10, den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht. Es muß im Anschluß der Weg zu einem Gericht offen stehen. Ist keine angemessene Rechtsschutzmöglichkeit gegeben, so verstößt der Akt der Übertragung der abschließenden Entscheidung über den Antrag gegen das Rechtsstaatsprinzip. Es kann auch nicht eingewendet werden, daß es sich in der Entscheidung um keinen Akt der deutschen öffentlichen Gewalt handelt, für die aus Gründen völkerrechtlicher Immunität deutsche Gerichte nicht zuständig wären.<sup>91</sup> Nicht nur wurde der Begriff wegen der Gefahr der Erosion des gerichtlichen Rechtsschutzes<sup>92</sup> auch auf zwischenstaatliche Einrichtungen, die Grundrechtsträger faktisch beeinträchtigen können, übertragen.<sup>93</sup> Hier handelt es sich aber um eine Delegation von Entscheidungen einer Stiftung des deutschen öffentlichen Rechts, die für den einzelnen Antragsteller belastenden Charakter haben können.<sup>94</sup> Es handelt sich somit in der Entscheidung über den Antrag um einen Akt originärer deutscher öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG,<sup>95</sup> der ausgeübt wird von einer Organisation vor Ort.<sup>96</sup>

Nicht notwendig ist allerdings, daß die Überprüfung vor inländischen Gerichten stattfindet.<sup>97</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ersten Eurocontrol-Entscheidung<sup>98</sup> festgestellt, daß die Delegation von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen rechtsstaatswidrig ist, wenn dem Grundprinzip eines wirksamen Rechtsschutzes Abbruch getan wäre.<sup>99</sup> Nichts anderes kann für den Fall gelten, daß ausländischen Organisationen, hier also den Partnerorganisationen der Stiftung, Hoheitsrechte, nämlich die Entscheidung über die Leistungsberechtigung nach dem Stiftungsgesetz, übertragen werden. Das bedeutet, daß im Anschluß an das verwaltungsinterne Überprüfungsverfahren bei den Partnerorganisationen der Rechtsweg eröffnet sein muß. In Ermangelung anderweitiger Vorschriften im Stiftungsgesetz ist im Wege der verfassungskonformen Auslegung der Rechtsweg zu deutschen Gerichten für eröffnet anzusehen.

89 BVerfGE 30, 1 (30–32).

90 Vgl. EGMR, 6. 9. 1978, Klaas/Deutschland, Serie A, Nr. 27.

91 Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 19, Rz. 20.

92 Sachs-Krüger, GG, Art. 19, Rz. 116.

93 Vgl. BVerfGE 89, 155 (174 f.), Maastricht.

94 Vgl. oben, Einschränkung von Art. 14 Abs. 1 GG.

95 Vgl. auch Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Schmidt-Aßmann, GG, Art. 19 IV, Rz. 50.

96 Das Rechtsverhältnis zwischen den Partnerorganisationen und der Stiftung ist im einzelnen nebulös. Die Partnerorganisation entscheidet anhand der Maßstäbe des Stiftungsgesetzes. Der Frage, wie dieses Rechtsverhältnis zu qualifizieren ist, ob es sich dabei etwa um eine Beleihung oder um Verwaltungshilfe handeln kann (vgl. im einzelnen: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 1999, § 23, Rz. 56 ff.), was im transnationalen Bereich sehr fraglich ist, kann hier nicht nachgegangen werden.

97 Vgl. die erste Eurocontrol-Entscheidung des BVerfGE 58, 1.

98 BVerfGE 58, 1 (30 f.).

99 BK-Tomuschat, Art. 24 Abs. 1 GG, Rz. 49 ff., 94.

## b) Das zuständige Gericht

221

Ist festgestellt, daß aufgrund verfassungskonformer Auslegung des Stiftungsgesetzes der Rechtsweg eröffnet ist, stellt sich die Frage, welche Gerichte zuständig sind. Maßgeblich sind in dieser Hinsicht die einfachgesetzlichen Regelungen, wobei nach Art. 19 Abs. 4 Satz 2 GG subsidiär die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist.<sup>100</sup> Hier ist aber nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, da eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt. Die wahre Natur<sup>101</sup> eines Rechtsstreits über die Gewährung von Entschädigung bzw. über die Höhe der Entschädigungszahlung liegt auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, denn die Regelungsmaterie der Zahlungen der Stiftung wird beherrscht von Normen des öffentlichen Rechts, insbesondere von dem Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft«, und ist somit unmittelbare Folge des öffentlichen Rechts.<sup>102</sup> Es handelt sich dabei nicht etwa um Ansprüche aus dem allgemeinen Aufopferungsanspruch, die traditionell den ordentlichen Gerichten überantwortet wären (§ 40 Abs. 2 Satz 1 Fall 1 VwGO),<sup>103</sup> denn die Anspruchsgrundlage liegt im öffentlich-rechtlichen Stiftungsgesetz.<sup>104</sup>

## V. Zusammenfassung

Das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Erinnerung, Verantwortung, Zukunft« stößt auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten. Unter Zugrundelegung der Maßstäbe der Contergan-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts käme es zur Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG vorliegt, darauf an, in einer sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile der Überleitung der Ansprüche in eine öffentliche Stiftung zu ergründen, ob insgesamt von einer Werterhaltung der schuldrechtlichen Ansprüche ehemaliger Zwangsarbeiter gegen deutsche Unternehmen gesprochen werden kann. Ist das nicht der Fall, ist das Stiftungsgesetz verfassungswidrig.

Die weiteren verfassungsrechtlichen Probleme, insbesondere die Rechtsweggarantie, lassen sich durch eine verfassungskonforme Auslegung des Stiftungsgesetzes dahingehend lösen, daß nach Entscheidung der Partnerorganisation und der dort einzurichtenden Beschwerdestelle der Rechtsweg zu den deutschen Verwaltungsgerichten eröffnet sein muß.

<sup>100</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 14, Rz. 18, 18a.

<sup>101</sup> Darauf ist nach ganz h. M. bei der Frage der Rechtswegezuständigkeit abzustellen, vgl. z. B. Redeker/von Oertzen, VwGO, 12. Aufl. 1997, § 40 Rz. 6; Eyermann, VwGO, 10. Aufl. 1998, § 40, Rz. 32; Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1998, § 11, Rz. 14; BVerfGE 67, 100 (123) für den Rechtsweg zum BVerfG; GmSOGB, BGHZ 102, 280 (283).

<sup>102</sup> Eyermann, VwGO, § 40, Rz. 31; Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, § 11, Rz. 21; auf den bekannten Theorienstreit kommt es insoweit nicht an, als sowohl nach der Subordinations- wie auch nach der Interessen- und Sonderrechtstheorie, um nur die drei gängigsten zu nennen, eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit vorliegt.

<sup>103</sup> Eyermann, VwGO, § 40, Rz. 107.

<sup>104</sup> Die Natur der Anspruchsgrundlage ist einer der maßgeblichen Gesichtspunkte bei der Frage der Natur des Rechtsverhältnisses, vgl. BGH, NJW 1996, 3012.