

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A. Die Verfassungsbeschwerde wendet sich dagegen, daß eine im Zusammenhang mit dem deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrag vorgenommene Rechtsänderung solche Verfolgte, die an bestimmten Stichtagen ihren ständigen Aufenthalt in Österreich hatten, von Lastenausgleichsleistungen für Schäden ausgeschlossen hat, die ihnen in den Vertreibungsgebieten durch die Entziehung von Vermögen im Zuge der Verfolgung entstanden sind. I. 1. Nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG) werden Ausgleichsleistungen für Vertreibungsschäden grundsätzlich nur gewährt, wenn a) die Schäden im Zusammenhang mit den gegen Personen deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit gerichteten Vertreibungsmaßnahmen in den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reichs nach dem Gebietsstand vom 31. Dezember 1937 einem Vertriebenen entstanden sind (§§ 11, 12 LAG) und b) der Geschädigte am 31. Dezember 1952 oder an bestimmten gleichgestellten Stichtagen seinen ständigen Aufenthalt im Geltungsbereich des Grundgesetzes oder in West-Berlin gehabt hat (§ 230 LAG). Die gleichen Voraussetzungen gelten für die Schadensfeststellung nach dem Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegssachschäden (Feststellungsgesetz - FG -), die nach §§ 235 und 236 LAG Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichsleistungen ist. 2. Zugunsten eines bestimmten Kreises von Verfolgten hat der Gesetzgeber eine Sonderregelung getroffen. Eine bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 446) enthaltene Ermächtigung wurde durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 12. Juli 1955 (BGBl. I S. 403) wie folgt präzisiert: § 359 Abs. 2 Die Gewährung von Ausgleichsleistungen und die Ermäßigung der Vermögensabgabe in denjenigen Fällen, in denen Wirtschaftsgüter in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 im Sinne der Rückerstattungsgesetze entzogen worden sind, wird durch Rechtsverordnung entsprechend den Grundsätzen dieses Gesetzes geregelt. Hierbei kann zu Gunsten von Personen, die Verfolgungsmaßnahmen in den Vertreibungsgebieten ausgesetzt waren, die Vertriebeneneigenschaft unterstellt und von den Voraussetzungen des § 230 abgesehen werden.

Eine entsprechende Bestimmung für die Feststellung solcher "fiktiven Vertreibungsschäden" enthält der durch dasselbe Änderungsgesetz eingefügte § 11 a Abs. 2 FG. Diesen Vorschriften liegt die Erwägung zugrunde, daß Verfolgte deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit mit Wohnsitz in den Vertreibungsgebieten, die ihr dortiges Vermögen durch Maßnahmen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verloren haben, ohne die Verfolgung bei den später gegen Deutsche gerichteten Vertreibungsmaßnahmen den gleichen Vermögensverlust - als echten Vertreibungsschaden - erlitten haben würden. Darüber hinaus sollte die Entschädigung nicht wie sonst im Lastenausgleich davon abhängig gemacht werden, daß der Geschädigte seinen ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik genommen hatte, weil dies bei Verfolgten nicht als zumutbar erschien. Diese Regelung entspricht einer Erklärung der Bundesregierung in dem von Vertretern der Bundesregierung und der Conference on Jewish Material Claims against Germany im Haag aufgesetzten Protokoll Nr. 1 vom 10. September 1952 (BGBl. 1953 II S. 85), das dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Israel vom selben Tage (BGBl. 1953 II S. 37) beigelegt ist (vgl. dort Teil II Nr. 7). Auf Grund der Ermächtigung in §§ 359 Abs. 2 LAG, 11 a Abs. 2 FG erließ die Bundesregierung die Elfte Verordnung über Ausgleichsleistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz (11. LeistungsDV-LA = 20. AbgabenDV-LA = 7. FeststellungsDV) vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 932). § 5 der Verordnung bestimmte, daß ein Verfolgter, der während des Verfolgungszeitraums seinen Wohnsitz in einem Vertreibungsgebiet hatte und der zu Beginn dieses Zeitraums die deutsche Staatsangehörigkeit oder die deutsche Volkszugehörigkeit besaß, als Vertriebener im Sinne von § 11 LAG gilt, wenn ihm in diesem Vertreibungsgebiet belegen Vermögen entzogen worden ist. § 7 der Verordnung erkannte dem Geschädigten das Recht, einen solchen Schaden geltend zu machen, auch dann zu, wenn er die Aufenthaltsvoraussetzungen des § 230 LAG und des § 9 FG nicht erfüllte. Diese Sonderregelung für "fiktive Vertreibungsschäden" galt nicht für solche Verfolgte, die am 31. Dezember 1952 ihren ständigen Aufenthalt im Inland außerhalb des Geltungsbereichs des Lastenausgleichsgesetzes und außerhalb des Saargebietes hatten oder im Bereich eines Staates, dessen Regierung nicht zum Beitritt zum Londoner Schuldenabkommen aufgefordert worden war; damit waren sowohl Geschädigte in der DDR wie in anderen zum Ostblock gehörenden Staaten ausgeschlossen. Im übrigen sahen die Vorschriften in der ursprünglichen Fassung keine Beschränkungen hinsichtlich der Abgrenzung des Vertreibungsgebietes, der Staatsangehörigkeit oder des ständigen Aufenthalts vor, auch nicht in bezug auf Österreich. 3. Dies änderte sich erst im Zusammenhang mit dem Vertrag vom 27. November 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich zur Regelung von Schäden der Vertriebenen, Umsiedler und Verfolgten, über weitere finanzielle Fragen und Fragen aus dem sozialen Bereich (Finanz- und Ausgleichsvertrag), dem die gesetzgebenden Körperschaften mit

Gesetz vom 21. August 1962 (BGBl. II S. 1041) zustimmten und der am 11. Oktober 1962 in Kraft trat (BGBl. II S. 1437). Die Initiative zu diesem Vertrag ging von Österreich aus. Die österreichische Entschädigungsgesetzgebung für Verfolgte, Vertriebene und Flüchtlinge blieb erheblich hinter den Leistungen der deutschen Gesetze zurück. Österreich wollte den wiederholt erhobenen Forderungen nach einem Ausbau der Leistungen nur entsprechen, wenn die Bundesrepublik die finanzielle Last voll übernehme, während die Bundesregierung die Auffassung vertrat, daß die Regulierung der Kriegs- und Verfolgungsschäden eine eigene Angelegenheit des österreichischen Staates sei. Schließlich kam es zu einem Kompromiß: In dem erwähnten Finanz- und Ausgleichsvertrag verpflichtete sich die Bundesrepublik, durch Globalzahlungen in Höhe von insgesamt ca. 200 Millionen DM zu den österreichischen Aufwendungen für Vertriebene und Umsiedler deutscher Volkszugehörigkeit und deutscher Staatsangehörigkeit sowie für Verfolgte beizutragen (Art. 1, 3, 9, 12). Österreich verpflichtete sich, deutsche Volkszugehörige und deutsche Staatsangehörige in bestimmtem Umfang in die österreichische Regelung für Kriegs- und Verfolgungsschäden und sonstige Wiedergutmachung einzubeziehen (Art. 2, Art. 8 Abs. 2, Art. 10), während die Bundesrepublik es übernahm, Vertriebenen und Umsiedlern mit österreichischer Staatsangehörigkeit Lastenausgleich zu gewähren, wenn sie die allgemeinen Stichtagsvoraussetzungen erfüllten oder bis zu dem besonderen Stichtag des Vertrages (1. Januar 1960) ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik genommen hatten (Art. 8 Abs. 1). Personen, die bereits Leistungen aus dem deutschen Lastenausgleich erhalten oder noch zu erwarten hatten, wurden von der Geltendmachung von Schäden nach den österreichischen Gesetzen ausgeschlossen. Die Bundesrepublik erklärte sich ferner bereit, bei einer Erweiterung der österreichischen Kriegs- und Verfolgungsschädenregelung in neue Verhandlungen über eine angemessene Beteiligung einzutreten (Art. 5). Nach dem Vertragsschluß wurde die Lastenausgleichsgesetzgebung an das Vertragswerk angepaßt. Die Bundesregierung ging dabei davon aus, daß nach dem Vertrag die Betreuung von Personen österreichischer Staatsangehörigkeit oder mit ständigem Aufenthalt in Österreich, die nicht die Stichtagsvoraussetzungen des § 230 LAG erfüllen, sowie die Regulierung von in Österreich entstandenen Schäden als österreichische Angelegenheit anzusehen sei, und zwar unabhängig davon, ob und wieweit die österreichische Gesetzgebung Leistungen in diesen Fällen vorsah oder vorsehen würde. Dementsprechend bestimmt Art. 4 Abs. 1 Satz 4 des Zustimmungsgesetzes: § 359 Abs. 2 des Lastenausgleichsgesetzes findet auf Schäden, die Verfolgten österreichischer Staatsangehörigkeit in den Vertreibungsgebieten oder Verfolgten in Österreich entstanden sind, keine Anwendung. Weiter wurden durch eine Änderung der 11. LeistungsDV-LA Verfolgte, denen nur in Österreich belegenes Vermögen entzogen worden ist, und Verfolgte, die am 31. Dezember

1952 oder am 1. Januar 1960 ihren ständigen Aufenthalt in Österreich hatten, von der Geltendmachung fiktiver Vertreibungsschäden ausgeschlossen (§ 5 Abs. 1 Satz 2, § 7 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 und § 11 der Verordnung i. d. F. vom 17. November 1962 - BGBl. I S. 676 -). Die im vorliegenden Fall wesentlichen Vorschriften lauteten nunmehr wie folgt: § 5 (1) Ist einem Verfolgten, der in einem Zeitpunkt während des Verfolgungszeitraums seinen Wohnsitz in einem Vertreibungsgebiet hatte und der zu dessen Beginn die deutsche Staatsangehörigkeit oder die deutsche Volkszugehörigkeit besaß, in diesem Vertreibungsgebiet belegenes Vermögen entzogen worden, gilt dieser Verfolgte als Vertriebener im Sinne des § 11 des Lastenausgleichsgesetzes, es sei denn, daß er den Wohnsitz in dem Vertreibungsgebiet (§ 11 Abs. 1 Satz 1 LAG) über die Zeit der Vertreibungsmaßnahmen hinaus freiwillig behalten hat oder vor dem 1. April 1952 in dieses Gebiet nicht nur vorübergehend zurückgekehrt ist. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn einem Verfolgten nur im Gebiet der Republik Österreich belegenes Vermögen entzogen worden ist. (2) In den Fällen des Absatzes 1 gilt als Vertreibungsschaden der Schaden, der in dem Vertreibungsgebiet außerhalb des Gebiets der Republik Österreich durch die Entziehung von Wirtschaftsgütern im Sinne des § 12 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 des Lastenausgleichsgesetzes entstanden ist. ... (3) bis (4) ... § 7 Abs. 1 Vertreibungsschäden und Ostschäden im Sinne des § 5, die einem Verfolgten entstanden sind, können in Abweichung von § 230 des Lastenausgleichsgesetzes und § 9 des Feststellungsgesetzes auch dann geltend gemacht werden, wenn der Geschädigte die dort genannten Aufenthaltsvoraussetzungen nicht erfüllt, es sei denn, daß er seinen ständigen Aufenthalt am 31. Dezember 1952 oder an dem nach Anlage I Abschnitt A des deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrags vom 21. November 1961 maßgebenden Stichtag im Gebiet der Republik Österreich hatte. ... Die Änderungsverordnung vom 4. Juni 1970 (BGBl. I S. 681) hat § 7 neu gefaßt, die Ausnahmegvorschrift zu Ungunsten von Geschädigten mit ständigem Aufenthalt in Österreich jedoch inhaltlich unverändert in § 7 Satz 2 beibehalten. Zugleich hat sie bestimmt, daß die nachteilige Sonderregelung der Österreichfälle in §§ 5 und 7 erst vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungsverordnung vom 17. November 1962 (25. November 1962) ab gelten soll. 4. Die österreichischen Gesetze über Kriegs- und Verfolgungsschäden, die Entschädigung von Umsiedlern und Vertriebenen sowie Leistungen für sonstige Verfolgungsschäden sehen keine Entschädigung für Vermögensschäden vor, die in den Vertreibungsgebieten durch Verfolgungsmaßnahmen entstanden sind. II. 1. Die am 25. Mai 1915 in Wien als Tochter eines rumänischen Staatsangehörigen geborene Beschwerdeführerin ist Jüdin. Sie lebte zunächst mit ihren Eltern in Czernowitz (Rumänien), bis sie im Jahre 1920 nach Wien zu ihren Großeltern übersiedelte. Ihr Vater, der in der Bukowina ausgedehntes Grundvermögen besaß und Mitinhaber mehrerer Fabriken war, übereignete ihr anlässlich ihrer Eheschließung im Jahre 1937

die Hälfte seines Vermögens. Nach dem "Anschluß" Österreichs im Jahre 1938 flüchtete die Beschwerdeführerin zu ihren Eltern nach Czernowitz, wo sie seit dem 1. Juli 1941 den Judenstern tragen und seit dem 11. Oktober 1941 in einem Getto leben mußte. Von dort wurde sie einen Monat später in das Konzentrationslager Bershad gebracht. Nach ihrer Befreiung durch die sowjetrussische Armee im Mai 1944 kehrte sie nach ihren Angaben zu- nächst nach Czernowitz zurück, flüchtete aber später wegen der Besetzung der Bukowina durch die Sowjetunion nach Bukarest. 1949 flüchtete sie nach Österreich und hatte dort ihren ständigen Aufenthalt bis zum Jahre 1962, als sie ihren nach Köln übergesiedelten Eltern folgte. Im Jahre 1953 erwarb sie die österreichische Staatsangehörigkeit. 2. Mit Bescheid vom 21. Juli 1961 erkannte der Regierungspräsident in Köln die Beschwerdeführerin als Verfolgte aus den Vertreibungsgebieten und Vertriebene im Sinne des § 1 Bundesvertriebenengesetz in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Bundesentschädigungsgesetz an. Am 13. August 1962 beantragte sie als Verfolgte die Feststellung von Vertreibungsschäden an dem ihr in der Bukowina entzogenen Vermögen (landund forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen, Betriebsvermögen und Hausrat). Das Ausgleichsamt lehnte den Antrag mit Bescheid vom 12. Juni 1963 ab. Ihre Beschwerde blieb ohne Erfolg. Auf die Klage der Beschwerdeführerin hob das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 6. Mai 1964 die Behördenentscheidungen auf und verpflichtete das Ausgleichsamt, über die Anträge der Beschwerdeführe- rin neu zu entscheiden. In den Gründen führte es aus, § 7 der 11. LeistungsDV-LA in der Fassung vom 17. November 1962 verstoße, soweit er österreichische Staatsangehörige und Personen mit ständigem Aufenthalt in Österreich von der Ent- schädigung ausschließe, obwohl sie in Österreich keine Entschädigung erhielten, gegen Art. 14 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG und sei insoweit nichtig. Auf die Revision der Bundesrepublik Deutschland - Ausgleichsfonds - hob das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. August 1966 (BVerwGE 24, 330) das verwaltungsgerichtliche Urteil auf und wies die Klage mit folgender Begründung ab: Die Beschwerdeführerin habe jedenfalls seit dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung vom 17. November 1962 keinen Anspruch mehr auf Schadensfeststellung nach der 11. LeistungsDV-LA, weil sie an den danach maßgebenden Stichtagen ihren ständigen Aufenthalt in Österreich gehabt habe. Der Abschluß des Finanz- und Ausgleichsvertrages, in dem Österreich mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik für solche Vertriebene und Umsiedler österreichischer Staatsangehörigkeit, deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit, die an den im Vertrag näher geregelten Stichtagen ihren ständigen Aufenthalt in Österreich gehabt hätten, gleichsam als "Schutzmacht" die Verantwortung für den sozialen Ausgleich ihrer Schäden übernommen habe, sei ein sachlicher Grund dafür gewesen, den Lastenausgleich für Österreichfälle neu zu regeln. Die Neufassung des § 7 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung verletze nicht

die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Die Rechtsstellung eines Verfolgten, der auf Grund des ursprünglichen Wortlauts der Bestimmung einen Anspruch auf Schadensfeststellung und Ausgleichsleistungen erlangt habe, sei nicht als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG anzusehen. Die Neufassung verstoße auch nicht gegen den Rechtsstaatsgrundsatz. Die Abwägung zwischen dem Interesse an der Aufrechterhaltung der anspruchsbegründenden Norm und dem Interesse an deren Änderung ergebe im vorliegenden Fall, daß das Vertrauen in den Bestand des § 7 Abs. 1 Satz 1 a. F. zurückzutreten habe gegenüber der Notwendigkeit, diese Vorschrift den durch den Finanz- und Ausgleichsvertrag geschaffenen neuen Verhältnissen anzupassen. Darüber hinaus sei die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Lastenausgleichsrechts noch immer in Fluß. Diese Entwicklung könne dazu führen, daß mit zahlreichen Verbesserungen des Gesetzgebungswerkes gelegentlich auch eine Verschlechterung der Rechtsposition des Einzelnen verbunden sei. Dementsprechend könne ein Schutz des Vertrauens darauf, daß der Gesetzgeber Vergünstigungen stets im gleichen Maße aufrechterhalte, hier nur in engen Grenzen anerkannt werden.

III. 1. Mit der Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die Ablehnung ihrer Anträge durch die Verwaltungsbehörden und gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, i Sie trägt hierzu vor: Ihr habe im Zeitpunkt der Antragstellung ein genau errechenbarer und abtretbarer Vermögensanspruch zugestanden, der ihr durch die Änderungsverordnung vom 17. November 1962 wieder entzogen worden sei. Es könne keine Rede davon sein, daß die Änderung der ursprünglichen Regelung lediglich die schon bestehende Rechtslage klargestellt habe. Der "Schutzmachtgedanke", wonach Personen, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch die Staatsangehörigkeit des Vertreibungsstaates, sondern die eines dritten Staates besäßen, der dieser Personen sich anzunehmen verpflichtet und bereit sei, von der Bundesrepublik keine Ausgleichsleistungen beanspruchen könnten, habe bis zu der auf den Finanz- und Ausgleichsvertrag folgenden Änderung des Lastenausgleichsrechts keinerlei gesetzliche Ausprägung erfahren; er sei auch in der Rechtsprechung und im Schrifttum nicht erwogen worden. Der Eingriff in die bestehenden Rechte durch die Änderung und Neufassung des § 7 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung widerspreche daher rechtsstaatlichen Grundsätzen und verletze ihre Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1 und 14 GG. Der Gleichheitsgrundsatz sei verletzt, wenn Verfolgte mit Vertreibungsschäden zunächst allgemein von den Stichtags Voraussetzungen des Lastenausgleichsgesetzes und des Feststellungsgesetzes befreit würden, der Gesetzgeber aber hiervon nachträglich Personen mit Wohnsitz in einem bestimmten Land ausnehme, obwohl sie einen gleichwertigen Anspruch nach dem Recht dieses Landes nicht erhielten. Ob ein in Österreich lebender Lastenausgleichsberechtigter für seine Verluste entschädigt werde, hänge zudem nach der Änderungsverordnung von einer bloßen Zufälligkeit ab, nämlich davon, ob die

Ausgleichsbehörde vor oder nach der Änderung des § 7 der 11. LeistungsDV-LA tätig geworden sei. Art. 14 GG sei verletzt, da der ihr zunächst gewährte, dann aber wieder entzogene Anspruch auf Ausgleich für den fiktiven Vertreibungsschaden unter der Eigentumsgarantie der Verfassung gestanden habe. Dieser Anspruch sei inhaltlich ein Schadensersatzanspruch mit Sühnecharakter für unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft erlittene Schäden gewesen, den die Bundesrepublik im Abkommen mit dem Staate Israel vom 10. September 1952 zugesagt habe. Schließlich liege ein Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit vor. Die Beschwerdeführerin sei in ihrem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand des geltenden Rechts getäuscht worden. Das Interesse an der Aufrechterhaltung der anspruchsbegründenden Vorschrift, zu deren Erlass der Verordnungsgeber durch das Abkommen mit Israel verpflichtet gewesen sei, habe das Bedürfnis zu deren Änderung überwogen. Dem rechtsstaatlichen Gebot des Vertrauensschutzes hätte es jedenfalls entsprochen, die vor der Rechtsänderung eingegangenen Entschädigungsanträge noch nach dem alten Recht zu behandeln.

2. Der Bundesminister der Finanzen, der sich namens der Bundesregierung geäußert hat, und der Präsident des Bundesausgleichsamtes halten die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der Präsident des Bundesausgleichsamtes führt unter anderem aus: Vor der Änderung der Verordnung seien Schadensanträge aus der maßgebenden Geschädigtengruppe nur in sehr geringem Umfang erledigt worden. Die Durchführungsbestimmungen und Vordrucke für die (1956 erlassene) 11. LeistungsDV-LA seien erst in den Jahren ab 1960 geschaffen worden und die Heimatauskunftstellen hätten erst relativ spät mit der Bearbeitung der Verfolgtenfälle begonnen; auch die mehrere Jahre erfordernde Klärung tatsächlicher und rechtlicher Fragen habe die Entscheidungen erheblich verzögert. Anfang 1962 sei sodann im Hinblick auf die sich bereits abzeichnende endgültige Regelung die Bearbeitung solcher Fälle völlig "gestoppt" worden.

B. Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Der "Österreichvorbehalt" in § 7 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz der 11. LeistungsDV-LA in der Fassung vom 17. November 1962 und die darauf beruhenden angefochtenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 GG.

I. Die angegriffene Regelung verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).

1. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung handelt es sich nicht lediglich um eine Klarstellung, sondern um eine Rechtsänderung: Die in § 7 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz der 11. LeistungsDV-LA in der Fassung vom 17. November 1962 normierte Ausnahme zum Nachteil solcher Verfolgten, die am 31. Dezember 1952 oder im 1. Januar 1960 ihren ständigen Aufenthalt in Österreich hatten, hat die Rechtslage für diesen Personenkreis nachträglich verschlechtert.

2. Ob es sich bei dieser Rechtsänderung um eine echte (retroaktive) Rückwirkung (vgl. BVerfGE 11, 139 [145 f.]; 30, 367 [386]) handelt, kann offen bleiben. Selbst wenn

man zugunsten der Betroffenen davon ausgeht, ist das Rechtsstaatsprinzip nicht verletzt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind belastende Gesetze, die abgeschlossene Tatbestände rückwirkend erfassen, regelmäßig unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip, zu dessen wesentlichen Elementen die Rechtssicherheit gehört. Der Staatsbürger kann grundsätzlich davon ausgehen, daß die mit abgeschlossenen Tatbeständen verknüpften gesetzlichen Rechtsfolgen anerkannt bleiben (BVerfGE 30, 367 [385 f.]; 27, 167 [173]; 18, 429 [439]). Andererseits ergibt sich aus diesem Gedanken des Vertrauensschutzes zugleich die Beschränkung des Rückwirkungsverbots: Auch ein gesetzlicher Eingriff mit echter Rückwirkung ist ausnahmsweise zulässig, wenn das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig ist (vgl. BVerfGE 13, 261 [271 f.]; 18, 429 [439]). Ob dieser, eine Rückwirkung rechtfertigende, Grund vorliegt, läßt sich nur unter Würdigung aller Umstände der konkreten Regelung beurteilen. Hierbei kann die Art und Bedeutung der durch den Eingriff betroffenen Rechtsposition eine Rolle spielen, insbesondere ob der Eingriff in der Auferlegung einer Verpflichtung oder der Entziehung eines Anspruchs gegen den Staat besteht, und im letzten Fall, ob es sich um eine freiwillige Leistung aus öffentlichen Mitteln handelt. Jedoch kommt es für die Frage, ob der Bürger mit einer Änderung der Rechtslage rechnen mußte, nicht auf die subjektiven Vorstellungen der einzelnen Betroffenen und ihre individuelle Situation an, sondern darauf, ob die bisherige Regelung bei objektiver Betrachtung geeignet war, ein Vertrauen der betroffenen Personengruppe auf ihren Fortbestand zu begründen. Eine solche Würdigung führt hier zu dem Ergebnis, daß der Eingriff des Verordnungsgebers zulässig war. Verfolgte, die wie die Beschwerdeführerin nach ihrem früheren Lebensschicksal oder ihrem Verhalten in der Nachkriegszeit der Republik Österreich enger verbunden waren als der Bundesrepublik Deutschland, konnten jedenfalls von dem Zeitpunkt ab, in dem sich eine vertragliche Regelung zwischen den beiden Staaten abzeichnete, nicht mehr darauf vertrauen, daß die Bundesrepublik wie bisher allein die Entschädigung für ihre Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten tragen und sie demgemäß weiter vorbehaltlos in die allgemeine Regelung solcher Schäden im Rahmen des Lastenausgleichs einbeziehen werde. a) Die nach der 11. LeistungsDV-LA gewährten Entschädigungen für fiktive Vertreibungsschäden Verfolgter sind Bestandteil des Lastenausgleichs, d. h. sie gehören zu den Leistungen der gewährenden Verwaltung, welche die Bundesrepublik nicht wegen einer unmittelbaren Verantwortung für die schädigenden Handlungen, sondern in Erfüllung einer allgemeinen sozialen Verpflichtung übernommen hat (vgl. BVerfGE 11, 50 [56]; 19, 354 [368]; 27, 253 [283]). Dabei handelt es sich um eine Sonderregelung, die zugunsten einer bestimmten Personengruppe mehrfach von dem allgemeinen Schema des Lastenausgleichs abweicht. Diese Begünstigung erklärt und rechtfertigt sich damit, daß die Regelung, wie auch die

Verbindung mit dem Haager Protokoll zeigt, maßgebend durch Motive der Wiedergutmachung beeinflusst ist. Die Wiedergutmachung der Schäden, die deutschen Volkszugehörigen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit in Österreich und in den Vertreibungsgebieten durch Maßnahmen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zugefügt worden sind, ist jedoch nicht allein Sache der Bundesrepublik, vielmehr konnte erwartet werden, daß auch die Republik Österreich sich hieran beteiligen, jedenfalls die Entschädigung der früheren österreichischen Staatsangehörigen und der nach dem Kriege in Österreich eingegliederten Verfolgten übernehmen werde. So gesehen handelte es sich bei der vorbehaltlosen Einbeziehung dieses Personenkreises in die 1956 erlassene Verordnung um eine Leistung, welche die Bundesrepublik im Hinblick auf das Fehlen einer Abgrenzung im Verhältnis der beiden Staaten freiwillig übernahm. b) Schon bald nach Verkündung der 11. LeistungsDV-LA wurde erkennbar, daß Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Entschädigung der österreichischen und derjenigen Volksdeutschen Vertriebenen, Umsiedler und Verfolgten, die in Österreich Aufnahme gefunden hatten, stattfinden und dabei die Zuständigkeiten beider Länder auf dem Gebiet des Lastenausgleichs und der Wiedergutmachung geordnet werden würden. Hierzu heißt es in der Denkschrift der Bundesregierung zum Finanz- und Ausgleichsvertrag (BTDrucks. IV/392 S. 28 ff.) unter I: "Während der Verhandlungen über den deutsch-österreichischen Vermögensvertrag [vom 15. Juni 1957] (Bundesgesetzblatt 1958 II S. 129) hatte die österreichische Seite immer wieder den Wunsch geäußert, gleichzeitig auch über die von den in Österreich lebenden Volksdeutschen Flüchtlingen und Umsiedlern geltend gemachten Ansprüche sowie über Fragen der Wiedergutmachung ... zu verhandeln und Vereinbarungen hierüber in den Vermögensvertrag aufzunehmen. Diesem Wunsche wurde zwar nicht Rechnung getragen; in einem Briefwechsel wurde jedoch festgelegt, nach Unterzeichnung des Vermögensvertrages in Besprechungen über diese Fragenkreise einzutreten". (Siehe auch den Briefwechsel der Vorsitzenden der deutschen und der österreichischen Delegation der Gemischten deutsch-österreichischen Kommission vom 12. Juni 1957.) Auch der österreichische Nationalrat hatte bei der Zustimmung zum deutsch-österreichischen Vermögensvertrag in einer Entschließung vom 11. Juni 1958 der bestimmten Erwartung Ausdruck gegeben, "daß auch die in diesem Vertrag nicht behandelten noch offenen Ansprüche österreichischer Staatsbürger, wie insbesondere Wiedergutmachungsansprüche verfolgter Personen, Ansprüche von Umsiedlern und Heimatvertriebenen und Ansprüche in Zusammenhang mit der deutschen Kriegsfolgengesetzgebung, rasch einer positiven Erledigung zugeführt werden", und an die österreichische Regierung die Forderung gerichtet, daß die "seit langem in Aussicht genommenen weiteren Verhandlungen über diese Ansprüche so bald als möglich aufgenommen und zu einem

befriedigenden Abschluß gebracht werden" (vgl. Erläuternde Bemerkungen der österreichischen Regierungsvorlage zum Finanz- und Ausgleichsvertrag - Nr. 587 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats IX. GP. S. 18 -). Unter diesen Umständen mußte damit gerechnet werden, daß die 1957 vereinbarten und 1958 aufgenommenen deutsch-österreichischen Verhandlungen infolge der dabei notwendigen Abgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten auch Auswirkungen auf die in der 11. LeistungsDV-LA getroffenen Regelungen haben könnten. Dies konnte bei verständiger Würdigung auch dem betroffenen Personenkreis nicht verbor-gen bleiben, zumal da der österreichische Wunsch nach Verhandlungen wesentlich auf die Forderungen der Verbände der Verfolgten, Vertriebenen und Flüchtlinge nach einer Verbesserung der österreichischen Entschädigungsleistungen zurückging. Zudem war bekannt, daß die Bundesregierung die Auffassung vertrat, Österreich, das Teil des "Großdeutschen Reiches" gewesen sei, müsse selbst eine Regelung für die in seinem Staat ansässigen Vertriebenen und Verfolgten treffen und die Bundesrepublik sei rechtlich nicht verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich für Österreich aus einer eigenen Lastenausgleichsregelung ergeben würden (vgl. IIA der Denkschrift, BTDrucks. IV/392 S. 28 f.; Kühne-Wolff, Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich, Bd. B II, Deutsch-österr. Ausgl. Vertr., Vorbem. 1). Im Hinblick auf diese, sich bereits kurze Zeit nach ihrem Inkrafttreten abzeichnende Entwicklung war die ursprüngliche Regelung der 11. LeistungsDV-LA nicht mehr geeignet, bei dem hier maßgebenden Perso- nenkreis Vertrauen auf ihr unverändertes Fortbestehen zu begründen und auf diesem Vertrauen basierende Entscheidungen - insbesondere Vermögensdispositionen - herbeizuführen. Dem steht nicht entgegen, daß die deutsch-österreichischen Verhandlungen nach den Vorstellungen der Betroffenen und der Verbände insgesamt auf eine Verbesserung der Lage der Geschädigten und Verfolg- ten zielten. Es lag mindestens nahe, daß eine solche Gesamtverbesserung, wie sie durch den Vertragsabschluß und die von der Bundesrepublik erbrachten Globalzahlungen tatsächlich erreicht worden ist, zur Folge haben würde, daß die Bundesrepublik sich nunmehr von der freiwillig übernommenen Verantwortung für sol- che Verfolgte entlastete, die kraft ihrer Staatsangehörigkeit Österreich zugehörten oder durch ihren ständigen Aufenthalt dort mit diesem Land verbunden waren. II. Die angegriffene Rechtsänderung verletzt auch nicht Art. 3 Abs. 1 GG. Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich bereits, daß die Differenzierung zwischen Verfolgten österreichischer Staatsangehörigkeit oder mit ständigem Aufenthalt in Österreich und anderen Verfolgten mit fiktiven Vertreibungsschäden jedenfalls nicht als willkürlich bezeichnet werden kann. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht bereits den Ausschluß österreichischer Staatsangehöriger von der Wiedergutmachung nach dem Bundesentschädigungsgesetz vom 29. Juni 1956 (BGBl. I S. 562) und nach dem Bundesentschädigungs - Schlußgesetz vom 14. September

1965 (BGBl. I S. 1315) im Hinblick auf die im deutsch-österreichischen Vertrag von der Bundesrepublik einerseits, von Österreich andererseits übernommenen Verpflichtungen als mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar erklärt (zwei unveröffentlichte Beschlüsse vom 21. Juni 1967 - 1 BvR 237/65 und 1 BvR 323/65 -). Die dafür maßgebenden Gründe gelten im vorliegenden Fall entsprechend. Zwar hat die Republik Österreich in dem Vertrag keine spezielle Verpflichtung in bezug auf die Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten übernommen. Jedoch war es nicht willkürlich, wenn die Bundesrepublik, die sich mit erheblichen Mitteln an den Aufwendungen Österreichs für Entschädigungs- und Wiedergutmachungsleistungen beteiligte, sich auf den Standpunkt stellte, Österreich solle für den ihm zuzurechnenden Personenkreis auch die Entschädigung dieser Schäden übernehmen, und deswegen diese Verfolgten von der deutschen Regelung ausnahm. Der Ausschluß der "Österreichfälle" im Jahre 1962 hat auch nicht zu einer dem Gleichheitssatz widersprechenden Privilegierung eines Teils der Verfolgten geführt. Soweit zuvor schon Entschädigungen nach der 11. LeistungsDV-LA zuerkannt worden waren, handelte es sich nur um relativ wenige Fälle. Hierdurch war der Verordnungsgeber nicht gehindert, für die größere Gruppe der noch unerledigten Fälle eine abweichende Regelung zu treffen (vgl. BVerfGE 4, 219 [243 ff.]; 13, 39 [45]). III. Schließlich liegt auch ein Verstoß gegen Art. 14 GG nicht vor. Ansprüche auf Ausgleichsleistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz fallen nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG (BVerfGE 11, 64 [70f.]; 19, 354 [370]). Die bisher offengelassene Frage, ob es öffentlich-rechtliche Berechtigungen gibt, die wegen ihres Sühnecharakters dem grundrechtlich geschützten Privateigentum gleichgestellt werden müssen (vgl. BVerfGE 18, 196 [200]; 23, 85 [95 f.]), braucht auch hier nicht entschieden zu werden. Trotz der oben dargelegten Motive für die Einbeziehung der fiktiven Vertreibungsschäden in den Lastenausgleich sind die Ansprüche selbst in jeder Hinsicht als Lastenausgleichsansprüche ausgestaltet. Hinzu kommt, daß - wie dargelegt - gerade die Ausgleichsleistungen in "Österreichfällen" freiwillig gewährt wurden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Haager Protokoll Nr. 1, auf Grund dessen die Vorschriften des § 359 Abs. 2 LAG, des § 11 a Abs. 2 FG sowie die 11. LeistungsDV-LA ergangen sind. Das Haager Protokoll hat keine Gesetzeskraft erlangt, so daß hieraus konkrete Rechtsansprüche nicht hergeleitet werden können (vgl. BVerfGE 23, 85 [98]). Zudem braucht sich die dort von der Bundesrepublik abgegebene Erklärung bei sinn- gemäßer Auslegung nicht auf den Personenkreis zu beziehen, dessen Betreuung bei objektiver Würdigung Österreich zuzurechnen ist (s. a. BVerwGE 23, 67 [70]; 34, 234 [235 f.]). C. Das Bundesverfassungsgericht verkennt nicht, daß die durch die angegriffene Regelung herbeigeführte Rechtslage, obwohl sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden kann, unbefriedigend ist, da die gegenwärtig geltende österreichische Gesetzgebung für die Verfolgten, die durch Maßnahmen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in den Vertreibungsgebieten

Vermögensschäden erlitten haben, keine Entschädigung vorsieht. Nachdem die Bundesrepublik sich mit der ursprünglichen Regelung - wenn auch freiwillig - dieser Personengruppe angenommen hatte, läge es nahe, daß sie auch weiterhin auf die Interessen dieser Verfolgten Bedacht nimmt. Art. 5 des Finanz- und Ausgleichsvertrages würde einen Weg eröffnen, auf eine entsprechende Ergänzung der österreichischen Gesetzgebung hinzuwirken. (gez.) Präsident Dr. Müller ist dienstlich abwesend. Ritterspach Ritterspach Dr. Haager Rupp-v. Brünneck Dr. Böhmer Dr. Brox Dr. Simon

Abweichende Meinung der Richterin Rupp-v. Brünneck zu dem Beschluß des Ersten Senats des
Abweichende Meinung der Richterin Rupp-v. Brünneck zu dem Beschluß des Ersten Senats des
Abweichende Meinung der Richterin Rupp-v. Brünneck zu dem Beschluß des Ersten Senats des
Bundesverfassungsgerichts Bundesverfassungsgerichts Bundesverfassungsgerichts vom 20.
Oktober 1971 - vom 20. Oktober 1971 - vom 20. Oktober 1971 - 1 BvR 757/66 1 BvR 757/66 1 BvR
757/66-- Nach meiner Ansicht hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg haben müssen. I. 1. Die
Entscheidung der Mehrheit geht zutreffend davon aus, daß entgegen der Behauptung der
Bundesregierung die mit der Änderungsverordnung vom 17. November 1962 in § 7 Abs. 1 Satz 1
letzter Halbsatz der 11. LeistungsDV-LA eingefügte Klausel über den Ausschluß von
"Österreichfällen" keine Klarstellung im Sinne eines schon vorher geltenden sogenannten
"Schutzmachtgedankens" war, sondern eine echte Rechtsänderung zum Nachteil der bisher
berechtigten Verfolgten enthielt. 2. a) Mißt man den mit der Änderungsverordnung eingefügten
Österreichvorbehalt an den von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit
der Rückwirkung entwickelten Maßstäben, so handelt es sich um eine belastende Regelung mit
echter (retroaktiver) Rückwirkung (vgl. BVerfGE 11, 139 [145 f.]; 30, 367 [386]). Der Ausschluß von
der bisher möglichen Geltendmachung fiktiver Vertreibungsschäden verschlechterte die
Rechtsposition der betroffenen Verfolgten, bei denen vor dem Eingriff des Verordnunggebers alle
Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruches gegeben waren. Die vorgesehenen
Ausgleichsleistungen setzten lediglich voraus, daß ein deutscher Staatsangehöriger oder deutscher
Volkszugehöriger in den Vertreibungsgebieten zwischen 1933 und 1945 durch eine
Verfolgungsmaßnahme einen Schaden an bestimmten Wirtschaftsgütern erlitten und daß er am
31. Dezember 1952 seinen ständigen Aufenthalt nicht im Bereich der ausdrücklich
ausgeschlossenen Gebiete genommen hatte, zu denen Österreich nicht gehörte. Nach § 232 Abs. 1
und 2 LAG galt der Anspruch als mit dem 1. April 1952 in der Person des Geschädigten
entstanden; Inhalt und Umfang ergaben sich aus dem Gesetz nebst den detaillierten
Ausführungsbestimmungen und hingegen nicht von einer Ermessensentscheidung der Behörde ab.
Demgemäß kam es nicht darauf an, ob über die Schadensfeststellung oder Ausgleichsleistung
bereits ein behördlicher Bescheid ergangen war - abgesehen davon, daß der Geschädigte keinen

Einfluß auf einen zeitgerechten Gesetzvollzug hatte - (vgl. BVerfGE 30, 367 [386 f.]; unzutreffend BVerwGE 21, 102 [112]). Die Frage, ob die Entstehung des Anspruches wenigstens einen Antrag des Geschädigten verlangte, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, weil die Beschwerdeführerin den Antrag auf Schadensfeststellung vor der Rechtsänderung gestellt hatte; im übrigen wäre die Frage zu verneinen. b) Die Rechtsverschlechterung besteht hier nicht darin, daß an einen in der Vergangenheit liegenden abgeschlossenen Tatbestand, besonders an ein im Vertrauen auf die bisherige Regelung vorgenommenes Handeln des Bürgers nachträglich nachteilige rechtliche Folgen geknüpft werden (vgl. BVerfGE 13, 261 [271]; 19, 187 [195]), sondern darin, daß die von der bisherigen Regelung an einen abgeschlossenen Tatbestand - die Verfolgungsmaßnahmen in den Vertreibungsgebieten - anknüpfende Begünstigung beseitigt wird. Dies steht der Annahme einer echten und damit grundsätzlich unzulässigen Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung nicht entgegen. Der Grund für das Verbot der (echten) Rückwirkung beruht auf dem durch das Rechtsstaatsprinzip geforderten Schutz des Vertrauens des Staatsbürgers auf das in Kraft befindliche Recht; der Bürger soll grundsätzlich davon ausgehen können, daß die mit abgeschlossenen Tatbeständen verknüpften gesetzlichen Rechtsfolgen anerkannt bleiben (vgl. BVerfGE 13, 261 [271]; 27, 167 [173]). Aus der Sicht des Staatsbürgers ist es aber das gleiche, ob dieses Vertrauen dadurch gestört wird, daß ihm nachträglich eine neue oder erhöhte Steuerpflicht aufgebürdet wird, mit der er nicht zu rechnen brauchte, oder ob ihm ein durch die frühere Regelung gewährter geldwerter Anspruch genommen wird, auf dessen Bestand er vertrauen durfte. Daher hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts zu Recht in der Entscheidung vom 23. März 1971 eingehend dargelegt, daß zu den belastenden Gesetzen in diesem Zusammenhang nicht nur Abgabengesetze und andere ein Gebot oder Verbot enthaltende Regelungen zählen, sondern alle eine bestehende Rechtsposition verschlechternde Normen, und daß bei Anspruchsnormen von echter Rückwirkung zu sprechen ist, wenn eine Norm geändert wird, die an einen in der Vergangenheit liegenden, vor der Verkündung der Neuregelung abgeschlossenen Sachverhalt einen Anspruch anknüpfte (BVerfGE 30, 367 [386 f.]). 3. Die in dieser Entscheidung des Zweiten Senats behandelte Rechtsverschlechterung betraf den gleichen Personenkreis wie die hier zu beurteilende Rechtsänderung. Dort wurde Verfolgten aus den Vertreibungsgebieten durch die nachträgliche rückwirkende Einführung eines Stichtages ein nach der früheren Regelung auf Grund eines abgeschlossenen Sachverhalts gewährter Rechtsanspruch nachträglich entzogen. Bedenkt man, daß auch der Österreichvorbehalt der nachträglichen Einführung eines Stichtags gleichkommt, weil damit die Betroffenen aus der stichtagslosen Sonderregelung der 11. LeistungsDV-LA herausgenommen werden und nur noch Lastenausgleichsansprüche erhalten, wenn sie die Stichtagsvoraussetzungen des § 230 LAG in

Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Zustimmungsgesetzes zum Finanz- und Ausgleichsvertrag erfüllen, so liegt auf der Hand, welche weitgehende Parallele zwischen den Gegenständen beider Entscheidungen besteht. Der Zweite Senat hat die Rechtsänderung wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) für verfassungswidrig erklärt, weil kein Umstand vorgelegen habe, der das Vertrauen auf die frühere Rechtslage ausnahmsweise als nicht schutzwürdig erscheinen lasse (BVerfGE 30, 367 [387 ff.]) und hierzu u. a. ausgeführt: Auf das etwaige Bekanntwerden von Änderungsabsichten des Gesetzgebers komme es nicht an, weil der anspruchsbegründende Tatbestand jedenfalls vor der Einbringung des Änderungsgesetzes im Bundestag abgeschlossen gewesen sei. Die frühere Regelung sei generell geeignet gewesen, aus dem Vertrauen auf ihr Fortbestehen heraus Entscheidungen herbeizuführen oder zu beeinflussen, die sich bei Änderung der Rechtslage als nachteilig erwiesen. Das Vertrauen auf Entschädigungsansprüche von nicht unerheblichem Geldwert, die die Berechtigten nach dem Gesetz errechnen und nach der Rechtslage auch fest erwarten konnten, habe naturgemäß gewisse Dispositionen veranlaßt, ohne daß dies von den Betroffenen im einzelnen dargelegt werden müßte. Diese Erwägungen können in vollem Umfang auch für den vorliegenden Fall gelten. Die Auffassung der Mehrheit, das Vertrauen der betroffenen Verfolgten auf den Fortbestand der früheren Regelung sei jedenfalls von dem Zeitpunkt ab nicht mehr schutzwürdig gewesen, in dem sich eine vertragliche Vereinbarung zwischen Österreich und der Bundesrepublik abzeichnete, vermag nicht zu überzeugen. Zunächst war auch hier der anspruchsbegründende Tatbestand lange vor diesem Zeitpunkt abgeschlossen; schon der Erlass der Verordnung in der ursprünglichen Fassung von 1956 hatte das schutzwürdige Vertrauen begründet und war generell geeignet, Dispositionen der erwähnten Art auszulösen. Weiter ist keineswegs sicher, daß der betroffene Personenkreis bereits 1957/58 von der Planung und dem Beginn der Verhandlungen informiert war. Vor allem aber ist kaum verständlich, wieso eine derartige Kenntnis bei den Betroffenen die Vorstellung eines nahen Verlustes ihrer Entschädigungsansprüche hätte hervorrufen sollen, obwohl doch die Verhandlungen gerade dem Ziele einer Verbesserung der Lage der Verfolgten in Österreich dienen sollten. Unter diesen Umständen konnten und brauchten die durch die frühere Regelung begünstigten Verfolgten gerade "bei verständiger Würdigung" nicht mit einer Verschlechterung ihrer Rechtslage zu rechnen. Es dürfte schon zu weit gehen, bei den Betroffenen, die ja nicht mit den Verbandsvertretern gleichzusetzen sind, die komplizierte und überdies nicht zwingende Überlegung vorauszusetzen, die Verhandlungen würden mit aller Wahrscheinlichkeit dazu führen, daß Verfolgte mit ständigem Aufenthalt in Österreich in Zukunft nur noch von Österreich, nicht aber von der Bundesrepublik betreut würden. Selbst wenn man das unterstellt, konnten die Betroffenen aber keinesfalls annehmen, die Bundesrepublik werde sich der übernommenen Verpflichtungen entledigen, ohne

daß Österreich sie vertraglich übernahm oder den Erlaß einer eigenen Entschädigungsregelung für diese Verfolgtengruppe im Hinblick auf die finanziellen Beiträge der Bundesrepublik in Aussicht stellte (vgl. BVerfGE 30, 272 [287]). Dem steht nicht entgegen, daß nach Ansicht der Mehrheit des Senates die von der Bundesrepublik nach der ursprünglichen Regelung vorgesehenen Entschädigungsansprüche freiwillige Leistungen der Bundesrepublik darstellten. Auch wenn man dieses Argument richtig dahin versteht, die Bundesrepublik sei unbeschadet ihrer allgemeinen Verantwortung für die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts nicht verpflichtet gewesen, auch in Österreichfällen Entschädigung für Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten zu gewähren, ist die mehrfache Betonung der Freiwilligkeit der Leistungen mindestens mißverständlich. Die Einbeziehung der fiktiven Vertreibungsschäden in die Lastenausgleichsregelung ist, wie sich aus dem Zusammenhang mit dem Haager Protokoll und auch aus den wesentlichen Abweichungen vom sonstigen System des Lastenausgleichsgesetzes eindeutig ergibt, durch Gesichtspunkte der Wiedergutmachung motiviert. Verfolgte deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit konnten grundsätzlich erwarten, daß ein neugeordneter, zu den Grundlagen des Rechts zurückgekehrter deutscher Staat im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit die durch die nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen angerichteten Schäden ausgleichen werde. Gewiß läßt sich sagen, daß diese Pflicht nicht allein die Bundesrepublik trifft, sondern auch die DDR und Österreich. Angesichts der historischen Vorgänge ist es jedoch nicht zwingend, das allein sachgerechte Kriterium für eine interne Abgrenzung zwischen Österreich und der Bundesrepublik in der Staatsangehörigkeit der Opfer der Verfolgung im Zeitpunkt der Schädigung zu sehen oder darin, wo diese - vielleicht aus zufälligen, zum Teil verfolgungsbedingten Gründen - nach dem Kriege ihren ständigen Aufenthalt genommen haben. In jedem Falle handelte es sich bei den zunächst auch für Österreichfälle vorgesehenen Leistungen nicht um ein unerwartetes und unverdientes Geschenk, mit dessen jederzeitiger Entziehung die Begünstigten hätten rechnen müssen. Selbst wenn die Bundesrepublik - ohne dies freilich erkennbar zu machen - nicht aus eigener Verpflichtung, sondern gewissermaßen treuhänderisch für Österreich die Schadensregulierung auf sich genommen haben sollte, so begründete eben dieses Handeln eine Verpflichtung gegenüber den Begünstigten: Sie konnten darauf vertrauen, daß die Bundesrepublik die eingeräumten Ansprüche erfüllen würde, solange nicht Österreich die Entschädigung übernahm. Dieses schutzwürdige Vertrauen enttäuschte die Bundesrepublik, indem sie ihre eigene Regelung aufhob, obwohl sie wußte, daß Österreich keine entsprechende Regelung aufzuweisen hatte oder erlassen wollte. 4. Es liegen auch keine anderen Umstände vor, die nach den Grundsätzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die Schutzwürdigkeit dieses Vertrauens in Frage stellen und die rückwirkenden Eingriffe des Normgebers ausnahmsweise

rechtfertigen konnten (vgl. BVerfGE 30, 367 [387 ff. mit weiteren Nachweisen]). a) Das hier einschlägige Lastenausgleichsrecht hatte keinen ausgesprochen vorläufigen Charakter, wie etwa das in Eile konzipierte Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 18. September 1953 - BGBl. I S. 1387 - (vgl. BVerfGE 13, 39 [46]; 18, 196 [202 f.]; 23, 85 [97]). Insbesondere ist die 11. LeistungsDV-LA erst nach gründlicher Vorbereitung erlassen worden (vgl. die amtliche Begründung, BRDrucks. 316/56 unter I; ferner Kühne-Wolff, Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich, Bd. BIII, Vorbem. I zu der VO). b) Die Rechtslage vor Erlaß der Änderungsverordnung war weder verworren noch lückenhaft; namentlich enthielt sie eine präzise Abgrenzung des berechtigten Personenkreises, wobei im Gegensatz zu anderen Verfolgengruppen die Österreichfälle nicht ausgenommen wurden, obwohl die Österreich- und Schutzmachtproblematik bekannt war. Sie war auch nicht sachwidrig oder unbillig: Wenn zugunsten der Verfolgten eine Aufenthaltsnahme in der Bundesrepublik generell nicht gefordert wurde, war es nicht ungerechtfertigt, Verfolgte mit räumlicher Beziehung zu Österreich, die dort keine Entschädigung für die fiktiven Vertreibungsschäden erhielten, ebenso zu behandeln wie Verfolgte mit Aufenthalt in anderen westlichen Staaten. c) Für die Frage der Erheblichkeit des durch die Rechtsänderung entstandenen Schadens gilt das gleiche wie im Beschluß des Zweiten Senats ausgeführt (BVerfGE 30, 367 [389 f.]). Es handelt sich, wie hervorzuheben ist, nicht darum, daß an die Stelle der von der Bundesrepublik gewährten Ansprüche nach Art und Umfang modifizierte Entschädigungsleistungen von seiten Österreichs getreten wären; vielmehr bleibt der ganze Komplex der durch Verfolgungsmaßnahmen entstandenen Vermögensschäden in den Vertreibungsgebieten nunmehr unberücksichtigt. d) Es gab auch keine zwingenden Gründe des gemeinen Wohls, die dem Vertrauensschutz hätten vorgehen können. Die Notwendigkeit, die Lastenausgleichsregelungen an die durch den Finanz- und Ausgleichsvertrag geschaffene neue Lage anzupassen, gebot die Rechtsänderung nicht, weil der Vertrag den Komplex der Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten nicht behandelt. Wenn die vertraglichen Vereinbarungen insgesamt für verschiedene Gruppen von Vertriebenen und Verfolgten teils im Verhältnis zu Österreich, teils im Verhältnis zur Bundesrepublik eine Verbesserung ihrer Rechtsstellung bewirkten, so hing diese nicht davon ab, daß einer anderen Gruppe Verfolgter die früher zuerkannten Ansprüche ersatzlos entzogen wurden. Auch finanzielle Erwägungen können den rückwirkenden Eingriff nicht rechtfertigen, zumal da eine entsprechende Erweiterung der österreichischen Gesetzgebung nach Art. 5 des Vertrages voraussichtlich neue Verhandlungen über eine weitere angemessene Beteiligung der Bundesrepublik auslösen würde. Aus der Unzulässigkeit der hier angegriffenen rückwirkenden Regelung ergeben sich auch keine nachteiligen Schlüsse für die Geltung anderer gesetzlicher Vorschriften, die - wie etwa das Reparationsschädengesetz - bei

der Gewährung staatlicher Leistungen bestimmte "Österreichfälle" von vornherein ausschließen, ohne dabei früher begründete Ansprüche rückwirkend zu beseitigen (vgl. hierzu auch BVerfGE, Beschlüsse vom 21. Juni 1967 - 1 BvR 237/65 und 323/65 - zu § 166 c BEG).

II. 1. Die beim Vergleich der Mehrheitsentscheidung mit der Entscheidung des Zweiten Senats deutlich werdenden Unterschiede in der Beurteilung zweier sehr ähnlicher Fälle können generell Zweifel erwecken, ob die als maßgebend betrachteten Kriterien richtig gewählt, insbesondere geeignet sind, eine objektiv zu bestimmende und damit für Exekutive und Normgeber erkennbare Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Rückwirkung zu ziehen, oder ob dies nicht vielmehr einer ganz auf den Einzelfall abgestellten Entscheidung überlassen wird. Dies gilt namentlich für das Merkmal der Voraussehbarkeit einer etwaigen Rechtsänderung durch die davon betroffenen Bürger. Bei einem Überblick über die Rechtsprechung kann man sich kaum des Eindrucks erwehren, daß bei der Prüfung, welches Maß an Kenntnissen nach verständiger Würdigung bei dem betroffenen Personenkreis vorausgesetzt werden kann, nicht immer der gleiche Maßstab angelegt wird - möglicherweise in dem verständlichen Wunsch, die angegriffene Regelung aus anderen Gründen aufrechtzuerhalten oder für nichtig zu erklären. Zum Teil geht die Rechtsprechung von dem Idealtyp eines mit den Vorgängen des staatlichen Lebens auf das Beste vertrauten und in rechtlichen Fragen bewanderten Staatsbürgers aus, wie er - bedauerlicherweise - der Verfassungswirklichkeit nicht entspricht. Angesichts der Rechtsfremdheit und des mangelnden Interesses an öffentlichen Angelegenheiten in weiten, durchaus repräsentativen Bevölkerungskreisen - Mängel, die nicht allein den Bürgern angelastet werden können! - sowie angesichts der häufig unzureichenden Information halte ich es schon für eine Überforderung, bei den Bürgern generell die Kenntnis vom Inhalt jedes Gesetzesbeschlusses des Bundestages vorauszusetzen, soweit es sich nicht um einfach zu verstehende Fragen von allgemeiner Bedeutung handelt. Abgesehen davon bewertet eine solche Annahme die Rolle der anderen am Zustandekommen eines Gesetzes beteiligten Verfassungsorgane, besonders die Einflußmöglichkeiten des Bundesrates offenbar zu gering.

2. Diese Schwierigkeiten legen es nahe, die Schutzwürdigkeit des Vertrauens nicht maßgebend von der objektiv nur schwer faßbaren, von subjektiven Bewertungselementen nicht freien Voraussehbarkeit der Änderung abhängig zu machen, sondern die entscheidenden Kriterien im Inhalt der zu ändernden Regelung und der Bedeutung der Änderung für das staatliche Gemeinwesen und die Betroffenen zu finden. Das eigentliche Problem liegt in dem Konflikt zwischen dem Individualinteresse der durch die bisherige Regelung Begünstigten und dem Bestreben des Gesetzgebers nach Dispositionsfreiheit für Rechtsänderungen, die er im allgemeinen öffentlichen Interesse für geboten hält, weil sie eine gerechtere oder zweckmäßigere Ordnung des Gegenstandes herbeiführen oder weil Änderungen der Lebensverhältnisse oder der

sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Auffassungen andere Prioritäten für die staatlichen Aufgaben setzen, so daß etwa nunmehr die Interessen anderer Gruppen als vorrangig erscheinen. So gesehen handelt es sich um das gleiche Problem, das sich auch bei anderen Eingriffen in Grundrechte stellt, wenn das Einzelinteresse mit den Anforderungen der sozialstaatlichen Ordnung zusammenstößt. Es bietet sich daher als adäquates Instrument der Lösung das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) an, das in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, soweit es sich nicht um den Bereich der Sozialversicherung und des Sozialrechts im engeren Sinne handelt, noch ein Schattendasein führt. Freilich hat der aufgezeigte Interessenkonflikt in Fällen der vorliegenden Art die besondere Komponente, daß das Interesse der bisher Begünstigten nicht allein um ihrer selbst willen Beachtung verdient, sondern auch, weil ohne die Beständigkeit des gesetzten Rechts die Glaubwürdigkeit der staatlichen Ordnung in Frage gestellt sein könnte. Auf der anderen Seite verstärkt jedoch die Entwicklung der modernen Industriegesellschaft zunehmend das Bedürfnis nach einer laufenden, schnellen Anpassung des Rechts an die gesellschaftlichen Veränderungen und wandelt damit die Bedeutung des Gesetzes, das nun weniger als eine für die Dauer bestimmte, aus allgemein gültigen Regeln entnommene Ordnung des betreffenden Lebensbereiches erscheint, sondern stärker den Charakter einer auf den Status quo zugeschnittenen Willensentscheidung des Gesetzgebers über den Ausgleich divergierender Interessen erhält.

3. Eine Heranziehung des Sozialstaatsprinzips in Fällen der vorliegenden Art ergibt folgendes: Wenn der Staat einer bestimmten Gruppe von Bürgern Leistungen gewährt, um einem sozialen oder sonstigen anerkannten Bedürfnis Rechnung zu tragen, so darf er sich nicht beliebig dieser Leistung entziehen und die betroffenen Einzelnen wieder sich selbst überlassen, d. h. sie zum bloßen Objekt wechselnder Willensentscheidungen machen. Das vorangegangene Tun verpflichtet ihn, der freiwillig oder unfreiwillig übernommenen sozialen Verantwortung auch weiterhin gerecht zu werden, soweit nicht höherrangige Interessen des Gemeinwohls entgegenstehen. Im hier zu entscheidenden Fall war der Entzug der Leistungen, wie dargelegt, nicht durch solche vordringlichen sozialstaatlichen Forderungen geboten. Es handelte sich auch nicht um eine dauernde, in die Zukunft reichende Belastung, die mit neu erkannten Staatsaufgaben kollidierte, sondern um die einmalige Abwicklung eines abgeschlossenen, nach Personenkreis und finanziellem Ausmaß übersehbaren Tatbestandes, aus dem in Zukunft keine neuen Ansprüche mehr erwachsen. Daher hat auch die Mehrheit es beanstandet, daß die Bundesrepublik sich der übernommenen Verpflichtungen entledigte, ohne die Interessen der Betroffenen in anderer Weise angemessen zu wahren, und einen entsprechenden Appell an die Bundesregierung gerichtet. Ich sehe darüber hinaus in dem Vorgehen der Bundesregierung einen Vorstoß gegen eine sich aus dem Sozialstaatsprinzip

ergebende verfassungsrechtliche Pflicht, der die Rechtsänderung unzulässig macht. Die gebotene Wahrung der Interessen forderte nicht unbedingt eine Aufrechterhaltung der früheren Regelung; es hätte genügt, wenn die Bundesregierung in den Vertragsverhandlungen eine angemessene Berücksichtigung der betroffenen Verfolgtengruppe durchsetzte, entweder indem Österreich anstelle der Bundesrepublik die Erfüllung der eingeräumten Ansprüche übernahm oder jedenfalls eine eigene Regelung für den Ausgleich dieser Verfolgungsschäden zusagte. Da die letzteren Möglichkeiten auch heute noch bestehen, hätte der "Österreichvorbehalt" in der Änderungsverordnung demnach als verfassungswidrig erklärt werden müssen mit der Wirkung, daß die zuständigen Verfassungsorgane die Wahl gehabt hätten, auf welchem Wege sie den Verfassungsverstoß beseitigen wollten . III. 1. Nach der dargelegten Auffassung entschärft sich das bei nachträglichen Änderungen anspruchsbegründender Normen auftretende Problem, in welchem Verhältnis die relativ vagen Kategorien des Rückwirkungsverbotes zu der schärfer konturierten Schutznorm des Art. 14 GG stehen. Die Entscheidung der Mehrheit läßt ein Eingehen auf diese Frage vermissen ; sie beruft sich für die Ausschaltung der genannten Verfassungsvorschrift lediglich auf die bisherige Rechtsprechung zum Eigentumsbegriff. Danach gehören Vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte grundsätzlich nicht zu dem in Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentum; etwas anderes gilt nur, wenn sie ihrem Inhaber eine Rechtsposition verleihen, die derjenigen des Eigentums sehr nahekommt, d. h. so stark ist, daß eine ersatzlose Entziehung mit dem rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes unvereinbar wäre (vgl. BVerfGE 16, 94 [111 f. mit weiteren Nachweisen]). Diese im Grunde die Frage nur verschiebende Definition ist in einigen Entscheidungen dahin präzisiert, daß es für die Bewertung eines subjektiv öffentlichen Rechts als Eigentum darauf ankommt, ob sich die gewährte Rechtsposition als Äquivalent eigener Leistung erweist oder doch zu der einseitigen Gewährung von Seiten des Staates eine den Eigentumsschutz rechtfertigende Leistung des Einzelnen hinzutritt (vgl. BVerfGE 14, 288 [293 f.]; 16, 94 [111 f. mit weiteren Nachweisen]; 18, 392 [397]; 24, 220 [226]). Ansprüche auf Lastenausgleichsleistungen sollen nicht unter den Eigentumsbegriff des Art. 14 Abs. 1 GG fallen, weil es sich um Sozialleistungen handele, die der Staat in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht eingeräumt habe (vgl. BVerfGE 11, 64 [70f.]; 19, 354 [370]). Diese Rechtsprechung bedarf einer Überprüfung . Sie geht von der strengen Trennung der Bereiche des privaten und öffentlichen Rechts aus, die durch die Rechtsentwicklung überholt ist, und berücksichtigt nicht die Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, besonders das ständige Vordringen der staatlichen Daseinsvorsorge in vielen Lebensbereichen. Wenn der Eigentumsschutz ein Stück Freiheitsschutz enthält, insofern er dem Bürger die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung sichert , so muß er sich auch auf die öffentlich-rechtlichen Berechtigungen er-

strecken, auf die der Bürger in seiner wirtschaftlichen Existenz zunehmend angewiesen ist. Die im vorliegenden Fall durch die Rechtsänderung entzogenen Ansprüche unterschieden sich in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung nicht von bürgerlich-rechtlichen Geldforderungen: Es handelte sich um konkrete, nach den gesetzlichen Vorschriften berechenbare Geldansprüche, die für den Berechtigten einen Vermögenswert darstellten, zumal da er sie gemäß § 244 LAG - sogar schon vor der Schadensfeststellung - abtreten und verpfänden konnte. Die Befürchtung, eine so weite Auslegung des Eigentumsbegriffs würde den Gesetzgeber blockieren, besonders eine sozialstaatlich notwendige Anpassung des Rechts wegen des Risikos einer Entschädigungspflicht verhindern (BVerfGE 2, 380 [402]), ist unbegründet. Gerade Art. 14 GG läßt genügend Raum für eine Beachtung sozialstaatlicher Erfordernisse, sowohl was die Anpassung eigentumsbestimmender und -begrenzender Regelungen für die Zukunft angeht, als auch für den Eingriff in bestehende Rechte (vgl. BVerfGE 31, 276 [284f.]; 24, 367 [421]). Auf dieser Grundlage lassen sich auch Abstufungen innerhalb des Eigentumsschutzes entwickeln, die berücksichtigen, ob die Ansprüche ganz oder teilweise auf staatlicher Gewährung beruhen, wieweit diese durch das Sozialstaatsprinzip gefordert oder freiwillig war und ob es sich um eine Dauerbelastung oder um einmalige Leistungen handelt. Zudem hätte selbst bei Anwendung der bisher vom Bundesverfassungsgericht vertretenen "differenzierenden" Lösung die Besonderheit der hier in Rede stehenden Ansprüche beachtet werden müssen. Die Ansprüche Verfolgter für fiktive Vertreibungsschäden sind zwar nach Inhalt und Umfang wie gewöhnliche Lastenausgleichsansprüche ausgestaltet, unterscheiden sich aber nach Rechtsgrund, Voraussetzungen und Zweck wesentlich von diesen. Wie schon dargelegt (oben I, 3, S. 132), haben wir hier ein Stück Wiedergutmachung im Gewande des Lastenausgleichs vor uns: Die staatliche Leistung verlangt keine räumliche Beziehung zur Bundesrepublik, wie sie nach dem Grundgedanken des Lastenausgleichs sonst entscheidende Voraussetzung jeder Berechtigung bildet; sie wird nicht zum Zwecke des sozialen Ausgleichs und als eine auf die Zukunft ausgerichtete Hilfe zur Eingliederung in die Bundesrepublik gewährt, sondern als Entschädigung für die durch die nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen angerichteten Vermögensverluste. Dabei war auch maßgebend, daß eine Rückerstattung des entzogenen Vermögens, wie sie bei entsprechenden Verfolgungsmaßnahmen im Gebiet der Bundesrepublik durch die speziellen besatzungsrechtlichen Regelungen vorgeschrieben und weitgehend auch möglich war, bei Vermögensentziehungen in den Vertreibungsgebieten sowohl rechtlich wie faktisch ausschied. Die mit Hilfe einer doppelten Fiktion erreichte Einbeziehung in den Lastenausgleich ist daher nicht entscheidend vom Fürsorgezweck des Lastenausgleichsrechts, sondern vom Rechtsgedanken der Entschädigung für erlittenes Unrecht geprägt. Die Leistungen der öffentlichen Hand bilden zwar

nicht ein Äquivalent für freiwillig erbrachte Leistungen des Einzelnen, sie sind aber ein Ausgleich für das erzwungene "Opfer" des Vermögens . Derartige Ansprüche stehen - ebenso wie etwa Ansprüche auf Enteignungsentschädigung oder wegen Amtspflichtverletzung - privatrechtlichen Schadensersatzansprüchen so nahe, daß die schematische Ausschaltung der Eigentumsgarantie nicht stichhaltig ist. 2. Ob den Erwägungen, welche die Mehrheit bei der Prüfung an Art. 3 Abs. 1 GG zu der Frage der ungleichen Behandlung der vor und nach der Rechtsänderung erledigten Fälle angestellt hat, in jeder Hinsicht gefolgt werden kann, bedarf von dem hier vertretenen Standpunkt nicht mehr der Erörterung.

(gez.) Rupp-v. Brünneck