

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 3023/11 -

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

des Herrn M...,

- gegen
- a) die Arbeitsweise und den Abschlussbericht des „Runden Tisches Heimerziehung“,
 - b) den Beschluss des Deutschen Bundestags vom 7. Juli 2011, die Beschlussempfehlung BTDrucks 17/6500 anzunehmen,
 - c) Art. 4 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung, Finanzierung und Verwaltung des Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ sowie § 2 Abs. 4 und § 9 Abs. 3 der Satzung des „Fonds Heimerziehung“

u n d Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
die Richter Gaier,
Paulus

und die Richterin Britz

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 23. März 2012 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung
angenommen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen
Anordnung.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft verschiedene Maßnahmen zur Aufarbeitung und Wiedergutmachung von Missständen in der Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1949 und 1975.

I.

1. a) Im Dezember 2008 beschloss der Deutsche Bundestag auf Empfehlung des Petitionsausschusses, einen Runden Tisch zur Aufarbeitung der Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren einzusetzen. In seinem Abschlussbericht aus Dezember 2010 formuliert der Runde Tisch, „dass es in der Heimerziehung vielfaches Unrecht und Leid gab“. Es sei „zu zahlreichen Rechtsverstößen gekommen [...], die auch nach damaliger Rechtslage und deren Auslegung nicht mit dem Gesetz und auch nicht mit pädagogischen Überzeugungen vereinbar waren“. Gleichzeitig sei „die offensichtliche Rechtlosigkeit, die Heimkinder in der Heimerziehung regelmäßig erlitten, [...] durch die Heimaufsicht - entgegen ihrem Auftrag - nicht gemildert oder gar unterbunden“ worden. Insgesamt fanden nach Einschätzung des Runden Tisches „elementare Grundsätze der Verfassung wie das Rechtsstaatsprinzip, die Unantastbarkeit der Menschenwürde und das Recht auf persönliche Freiheit und körperliche Integrität [...] bei weitem zu wenig Beachtung und Anwendung“. Gleichwohl sei die Heimerziehung nicht pauschal als Unrecht zu qualifizieren, weil die Bedingungen in den verschiedenen Heimen im Laufe der untersuchten Zeitspanne sehr unterschiedlich gewesen seien. Deshalb sei auch eine pauschale Entschädigung für alle ehemaligen Heimkinder nicht angemessen. Auch die Schaffung zusätzlicher individueller Entschädigungsansprüche sei nicht zielführend. Derartige Ansprüche wären nämlich „in der Praxis so gut wie nie durchsetzbar“, weil sie „zwingend einen Beweis oder zumindest eine belegbare Glaubhaftmachung“ des begangenen Unrechts erforderten, den ein großer Teil der Betroffenen nicht oder nur sehr schwer erbringen könnte. Der Runde Tisch schlug vor, stattdessen einen Fonds einzurichten und mit dessen Mitteln die Auswirkungen der Folgeschäden auf den Alltag der ehemaligen Heimkinder zu mildern oder auszugleichen.

b) Während die Bundestagsfraktion DIE LINKE vorschlug, gesetzliche Ansprüche auf pauschalierte Entschädigungszahlungen zu schaffen (BTDrucks 17/6093), schlossen sich die übrigen Bundestagsfraktionen dem Vorschlag des Runden Tisches an, im Rahmen einer Fonds-Lösung Hilfen zur Milderung der Fol-

geschäden zu gewähren (BTDrucks 17/6143; ebenso Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BTDrucks 17/6500). Am 7. Juli 2011 nahm der Bundestag den Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an und lehnte den Antrag der Fraktion DIE LINKE ab (Plenarprotokoll 17/120, S. 14019C ff.).

c) Auf der Grundlage eines Vorschlags des Bundeskabinetts vom 16. November 2011 schlossen die Bundesrepublik Deutschland, die westdeutschen Bundesländer, die Evangelische Kirche in Deutschland, zugleich in Vertretung des Diakonischen Werks, und die (Erz-)Bistümer der Katholischen Kirche im Bundesgebiet, zugleich in Vertretung des Deutschen Caritasverbands und der Deutschen Ordensoberkonferenz, eine Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung, Finanzierung und Verwaltung des Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ (im Folgenden: Vereinbarung) nebst Satzung (vgl. etwa Bremische Bürgerschaft, Drucks 18/181; Landtag von Baden-Württemberg, Drucks 15/775; Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks 16/597). Auf der Grundlage dieser Vereinbarung und Satzung hat der Fonds zum 1. Januar 2012 seine Arbeit aufgenommen.

Die Verwaltungsstruktur des Fonds besteht aus einer zentralen, vom Bund finanzierten Fondsverwaltung (Art. 1 Abs. 1 Vereinbarung, § 1 Satzung) und aus regionalen Anlauf- und Beratungsstellen, die von den Ländern errichtet, betrieben und finanziert werden, wobei Beratungskosten über den Fonds abgerechnet werden können (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 Vereinbarung). Von den Fondsmitteln in Höhe von insgesamt 120 Mio. € fließen 20 Mio. € in Ausgleichszahlungen wegen der Minderung von Rentenansprüchen aufgrund nicht gezahlter Sozialversicherungsbeiträge und 100 Mio. € in die Finanzierung von Leistungen für Folgeschäden (§§ 2 und 4 Satzung), die ausschließlich als Sachleistungen erbracht werden. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem Fonds (§ 2 Abs. 4 Satzung). Die Gewährung von Hilfen aus dem Fonds setzt eine Erklärung der Betroffenen voraus, dass sie „mit Erhalt einer Leistung aus dem Fonds auf die Geltendmachung jeglicher Forderungen, einschließlich der Ansprüche wegen Rentenminderung aufgrund der Heimunterbringung, gegen die öffentliche Hand und die Kirchen sowie ihre Ordensgemeinschaften und Wohlfahrtsverbände, einschließlich deren Mitglieder und Einrichtungen, unwiderruflich verzichten“ (§ 9 Abs. 3 Satzung).

2. Der Beschwerdeführer wurde 1952 als zweites Kind seiner ledigen Mutter in einem Frauen- und Mädchenheim geboren und bereits als Säugling von seiner Mutter getrennt. Er lebte bis 1966 in verschiedenen westdeutschen Kinderheimen. Er trägt vor, durch die Behandlung während seiner Heimaufenthalte in seinen Grund- und Menschenrechten verletzt worden zu sein.

Der Beschwerdeführer hat Verfassungsbeschwerde erhoben und einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

a) Mit seiner Verfassungsbeschwerde wendet er sich gegen die Arbeitsweise und Zusammensetzung des Runden Tisches Heimerziehung und gegen die inhaltliche Ausrichtung und die Lösungsvorschläge des Abschlussberichts. Auch der Bundestag habe durch seinen Beschluss vom 7. Juli 2011 die Verfassung verletzt, indem er in demokratiewidriger Weise auf eine eigenständige Prüfung verzichtet und die Ergebnisse des Runden Tisches einschließlich der darin enthaltenen Verfassungsverstöße übernommen habe. Der Beschwerdeführer hält die vorgesehenen Leistungen für die ehemaligen Heimkinder insgesamt für nicht ausreichend. Indem eine „echte Entschädigung“ für diese Verstöße verweigert werde, entstehe eine neue verfassungswidrige Beschwer.

Bei sinngemäßer Auslegung der Schriftsätze richtet sich die Verfassungsbeschwerde zudem gegen die oben genannte Vereinbarung nebst Satzung. Die Tätigkeit des Fonds führe dazu, dass der Beschwerdeführer seine - auch aus internationalem Recht folgenden - Entschädigungsansprüche nicht mehr durchsetzen könne. Der Fonds gewähre keine Rechtssicherheit. Die vorgesehene Verwendung von Fondsmitteln für die Arbeit der Anlauf- und Beratungsstellen entziehe den Heimkindern einen Teil der zugesagten Leistungen. Es sei unangemessen und sachlich nicht gerechtfertigt, von den ehemaligen Heimkindern zu verlangen, einen unwiderruflichen Verzicht auf die Geltendmachung berechtigter Ansprüche zu erklären.

b) Mit seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt der Beschwerdeführer, die Tätigkeit des Fonds Heimerziehung auszusetzen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Insbesondere ist die

Annahme der Verfassungsbeschwerde mangels Aussicht auf Erfolg nicht zur Durchsetzung der Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte des Beschwerdeführers angezeigt. Den Bedenken gegen die in der Satzung gewählte Formulierung einer Verzichtsklausel lässt sich im Wege der Auslegung begeben.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie gegen Maßnahmen gerichtet ist, die den Beschwerdeführer nicht selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten rechtlich betreffen (§ 90 Abs. 1 BVerfGG). Dies gilt für die Einsetzung des Runden Tisches durch den Bundestag, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise sowie den Abschlussbericht, der lediglich ausführliche Darstellungen der Lebensumstände der ehemaligen Heimkinder und rechtlich unverbindliche Empfehlungen enthält. Dasselbe gilt für die Vorgehensweise und den Beschluss des Bundestags, sich dem Abschlussbericht des Runden Tisches nach eigener Prüfung durch die Fraktionen und den zuständigen Ausschuss sowie nach einer Aussprache im Bundestag anzuschließen. Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer durch die Regelung zur Finanzierung der Beratungstätigkeit der regionalen Anlauf- und Beratungsstellen aus den Mitteln des Fonds (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 Vereinbarung) in konkreter Weise beschwert ist.

2. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde auch, soweit sie gegen die Entscheidung des Deutschen Bundestags gerichtet ist, von der Schaffung zusätzlicher Entschädigungsansprüche für die ehemaligen Heimkinder abzusehen. Der Beschwerdeführer hat nicht dargelegt, dass die Verfassungsbeschwerde den Grundsatz der Subsidiarität des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes wahrt.

a) Nach dem verfassungsprozessrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität, der in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommt, ist auch eine unmittelbar gegen gesetzgeberische Maßnahmen gerichtete Verfassungsbeschwerde nur dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer zuvor erfolglos alle ihm zur Verfügung stehenden und zumutbaren prozessualen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erreichen. Dadurch wird vermieden, dass das Bundesverfassungsgericht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen trifft. Das Durchlaufen des Rechtswegs ist insbesondere dann geboten, wenn die Gerichte durch die Ausnutzung einfachrechtlicher Entscheidungsspielräume auf verfassungsrechtliche Problemlagen reagieren könnten. Die vorherige Anrufung der Fachgerichte ist nur dann verzichtbar, wenn es offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre, die gerügte

Grundrechtsverletzung auf diesem Wege zu beheben (vgl. BVerfGE 97, 157 <165>; 123, 148 <172>).

b) Der Beschwerdeführer macht geltend, die öffentliche Hand sei verfassungsrechtlich verpflichtet, wegen der Grundrechtsverletzungen, die ihm und anderen ehemaligen Heimkindern während ihrer Kindheit und Jugend zugefügt worden seien, finanzielle Entschädigungsleistungen zu gewähren. Im Ausbleiben einer Entschädigung liege eine erneute Verletzung seiner Grundrechte. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass erst die vom Beschwerdeführer geforderte Schaffung weiterer Entschädigungsansprüche durch den Gesetzgeber - hinsichtlich dessen Untätigkeit fachgerichtlicher Rechtsschutz regelmäßig nicht besteht - den gerügten Zustand hätte beenden können. Vielmehr erfassen die bestehenden einfachrechtlichen Schadensersatz- und insbesondere Staatshaftungsansprüche grundsätzlich auch die vom Beschwerdeführer genannten Rechtsverletzungen. Der Beschwerdeführer hat nicht dargelegt, dass er erfolglos versucht hat, den als verfassungswidrig gerügten Zustand der Entschädigungslosigkeit durch die gerichtliche Geltendmachung der bestehenden einfachrechtlichen Ansprüche zu vermeiden.

Seine Verfassungsbeschwerde ist auch nicht deshalb ausnahmsweise zulässig, weil es völlig aussichtslos gewesen wäre, mögliche Entschädigungsansprüche gerichtlich durchzusetzen. Zwar mag die Einschätzung des Runden Tisches zutreffen, dass viele Betroffene konkrete Rechtsverstöße nur schwer nachweisen könnten. Das bestehende Recht ermöglicht es aber, derartigen Beweisschwierigkeiten durch eine grundrechtskonforme Anwendung der Beweisregeln zu begegnen. Wird beweisbelasteten Beteiligten die Durchsetzung ihrer Ansprüche durch Versäumnisse der Gegenseite erschwert, können die Gerichte dies im Rahmen der freien Beweiswürdigung berücksichtigen oder mit Beweiserleichterungen bis hin zu einer Beweislastumkehr reagieren (Grundgedanke des § 444 ZPO; vgl. etwa BGHZ 72, 132 <136> und BGH, Urteil vom 24. Januar 1989 - VI ZR 170/88 -, NJW 1989, S. 2330 <2331>; Urteil vom 21. Oktober 2004 - III ZR 254/03 -, FamRZ 2005, 93 <96 f.>; BSGE 24, 25 <28 f.>; BVerwGE 78, 367 <370>; vgl. auch BVerfGE 52, 131 <145 ff., 153 ff.>; BVerfGK 14, 118 <121>). Bei der Anwendung des einfachen Rechts hätten die Fachgerichte berücksichtigen können, dass die Verantwortung für die Beweisschwierigkeiten bei der Gegenseite, den damals für die Kinder und Jugendlichen verantwortlichen Personen und Institutionen, liegen kann und dass sich die Kinder und Jugendlichen aufgrund ihrer Heimunterbringung und ihrer Minderjährigkeit in einer Situation besonderer Schutzlosigkeit und Ausgeliefertheit befanden (vgl. BVerfGE 128, 282 <315>), in der unmittelbarer Rechts-

schutz nicht erreichbar war. Erst auf der Grundlage der fachgerichtlich gesicherten Rechts- und Beweislage könnte das Bundesverfassungsgericht die weitreichende Frage der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit weiteren gesetzgeberischen Tätigwerdens sinnvoll überprüfen.

Insoweit kann sich der Beschwerdeführer auch nicht erfolgreich darauf berufen, dass sich die Erfolgsaussichten von Schadensersatzklagen inzwischen durch die Verjährung der Ansprüche verschlechtert haben. Der Beschwerdeführer trägt ohnehin selbst vor, dass seine Ansprüche nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte möglicherweise nicht verjährt seien. Ein spezifischer Zusammenhang zwischen der durch besondere Schutzlosigkeit gekennzeichneten Situation der damaligen Heimunterbringung und dem Eintritt der Verjährung, der es unbillig erscheinen ließe, den Beschwerdeführer auf den fachgerichtlichen Rechtsschutz zu verweisen, besteht zudem nicht.

3. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die in § 9 Abs. 3 der Satzung des Fonds Heimerziehung enthaltene Verzichtsklausel wendet, ist sie im Ergebnis unbegründet.

Legt man allein den Wortlaut der Vorschrift zugrunde, ist sie allerdings hinsichtlich des Umfangs der Verzichtserklärung unklar formuliert. Es kann sinnvollerweise nicht gewollt sein, dass die Betroffenen auf die Geltendmachung „jeglicher Forderungen gegen die öffentliche Hand und die Kirchen“ verzichten. Aus der Entstehungsgeschichte des Fonds, insbesondere aus den Ausführungen im Zwischen- und Abschlussbericht des Runden Tisches, ergibt sich, dass die Betroffenen anstelle von Entschädigungszahlungen für erlittenes Unrecht Hilfen bei der Bewältigung noch anhaltender Folgeschäden erhalten sollen. Die Verzichtserklärung betrifft daher lediglich die an das individuell erlittene Unrecht anknüpfenden Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche.

Dass insoweit einen Verzicht erklären muss, wer Leistungen aus dem Fonds erhalten möchte, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Weil die Betroffenen lediglich ihre - ohnehin kaum mehr durchsetzbaren - Ansprüche freiwillig gegen eine Fondsleistung tauschen, liegt schon kein Grundrechtseingriff vor. Im Übrigen können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst solche Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar sein, die zu einer unfreiwilligen Ersetzung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche durch öffentlichrechtliche Ersatzansprüche führten, wenn sich dadurch die Rechtsposition der Gruppe der

Betroffenen insgesamt verbessert (vgl. BVerfGE 42, 263 <301 f., 304>; 112, 93 <110 ff.>). Der in § 9 Abs. 3 Satzung vorgesehene freiwillige Verzicht, der der Rechtssicherheit dient und regelmäßig bereits verjährte Ansprüche betrifft, ist angesichts dieser Rechtsprechung unbedenklich.

III.

Mit der Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (vgl. BVerfGE 13, 127; 102, 197 <198, 224>; ebenso - deklaratorisch - § 40 Abs. 3 GOBVerfG).

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Gaier

Paulus

Britz