



VERWALTUNGSGERICHT KÖLN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

1 K 7266/12

verkündet am: 10.10.2013
Kocadağlı
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des Herrn Abdulla Özkan, Kasparstraße 35, 50670 Köln,

Klägers,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Schön und Reinecke, (Gerichtsfach K 1647), Roonstraße 71,
50674 Köln,

Gz.: 222-602/11 rb-as,

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Justiz, Adenauer-
allee 99-103, 53113 Bonn,

Gz.: 4226/3E-B6100/2012,

Beklagte,

wegen Härteleistung für Opfer extremistischer Übergriffe

- 2 -

hat die 1. Kammer

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 10.10.2013

durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht

die Richterin am Verwaltungsgericht

die Richterin am Verwaltungsgericht

die ehrenamtliche Richterin

den ehrenamtlichen Richter

Krämer,

Kleinschmidt,

Thommes,

Dreikhausen,

Kremer

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

T a t b e s t a n d

Der Kläger begehrt die Gewährung einer Härteleistung für Opfer extremistischer Gewalt.

Er erlitt bei dem von dem sogenannten „Nationalsozialistischen Untergrund“ begangenen Nagelbombenanschlag am 09.06.2004 in der Keupstraße in Köln Kopf-, Hals- und Rückenverletzungen mit Narbenbildung, eine Gehirnerschütterung, Prellungen und einen Tinnitus. In der Folge musste der Kläger wegen einer posttraumatischen Belastungsstörung psychotherapeutisch behandelt werden und war 9 Monate krankgeschrieben.

Mit Schreiben vom 15.12.2011 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Gewährung einer Härteleistung für Opfer extremistischer Übergriffe. Die Beklagte gewährte ihm daraufhin mit Bescheid vom 19.12.2011 unter Hinweis auf die Möglichkeit der Ergänzung seines Antrags in Bezug auf weitere Verletzungen und Folgeschäden eine sofort auszahlbare pauschale Härteleistung in Höhe von 5.000,00 €.

- 3 -

Unter dem 04.06.2012 beantragte der Kläger die Gewährung einer weiteren Härteleistung aufgrund des bei dem Anschlag erlittenen Tinnitus und der posttraumatischen Belastungsstörung sowie des erlittenen Verdienstauffalls aufgrund der mehrmonatigen Krankschreibung. Zusätzlich führte er aus, die posttraumatische Belastungsstörung beeinträchtige sowohl sein Berufs- als auch sein Privatleben erheblich, insbesondere nehme ihm diese die Möglichkeit des beruflichen Aufstiegs.

Das für die Beklagte handelnde Bundesamt für Justiz gewährte dem Kläger wegen der andauernden posttraumatischen Belastungsstörung und des geltend gemachten Verdienstauffalls mit Bescheid vom 10.07.2012 eine weitere Härteleistung in Höhe von 5.000,00 €, wovon 2.000,00 € auf den Verdienstauffall entfielen. Dabei orientierte es sich an der Schmerzengeldtabelle in Hacks/Ring/Böhm, Schmerzengeldbeträge 2012, 30. Aufl.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers legte gegen den Bescheid vom 10.07.2012 mit Schreiben vom 07.08.2012 Widerspruch ein. Zur Begründung führte er aus, der Kläger leide aufgrund des Anschlags weiterhin unter erheblichen psychischen und physischen Beeinträchtigungen. Es bestehe eine andauernde posttraumatische Belastungsstörung, die ihn auch beruflich erheblich beeinträchtige. Als Folge der Verletzungen des Bombenanschlags sei eine starke Beeinträchtigung des Bewegungsapparates aufgetreten, die zu diversen körperlichen Beschwerden und einer Adipositas permagna geführt habe. Zudem seien nach dem Anschlag sein Handy sowie Bargeld in Höhe von 2.700,00 € verschwunden. Eine pauschale Festsetzung der Härteleistung nach einer Schmerzengeldtabelle entspreche zudem nicht der in Rede stehenden Richtlinie zugrundeliegenden Idee des humanitären Beistandes. Aber auch bei Berücksichtigung der von der Beklagten zugrundegelegten Schmerzengeldtabelle finde man vergleichbare Fälle, in denen weit höhere Schmerzengeldbeträge zuerkannt worden seien. Auch sei die Pauschale für den Verdienstauffall keineswegs angemessen. Es liege eine schwere Einschränkung der Erwerbstätigkeit vor. Der Kläger könne nicht in kleinen Zimmern arbeiten und habe Wahnvorstellungen, wenn hinter seinem Rücken Menschen vorübergingen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 15.11.2012, zugestellt am 20.11.2012, half die Beklagte dem Widerspruch wegen der vorgetragenen Einschränkungen des Bewegungsappara-

- 4 -

tes teilweise ab und gewährte dem Kläger eine weitere Härteleistung in Höhe von 3.000,00 €. Im Übrigen wies sie den Widerspruch zurück. Zur Begründung führte sie aus, der Anspruch des Klägers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung sei nicht verletzt. Die Ermessensausübung der Klägerin orientiere sich mangels gesetzlicher Vorgaben an allgemeinen Verwaltungsanweisungen, hier an der Richtlinie zur Bewilligung von Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und an dem Erlass des Bundesjustizministers vom 12.06.2012, sowie an der tatsächlich geübten ständigen Verwaltungspraxis und dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Unter Beachtung dieser Maßstäbe stehe dem Kläger, der verglichen mit anderen Opfern des Nagelbombenanschlags nur leichte körperliche Verletzungen erlitten habe und weiterhin erwerbsfähig sei, keine weitere Härteleistung zu. Die von dem Kläger angeführten Fälle der Schmerzensgeldtabelle beinhalteten weitaus schwerere Verletzungen und seien mit seinem Fall nicht vergleichbar. Sachschäden schließlich könnten im Wege der Härteleistung nicht erstattet werden.

Am 20.12.2012 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung trägt er vor, die Entscheidung der Beklagten sei ermessensfehlerhaft. Sie beruhe auf einer lückenhaften Auslegung der Richtlinie. Die Beklagte lege die Richtlinie zu eng aus. An keiner Stelle ziehe sie in Betracht, dass es einen Fall wie die Anschlagsserie der NSU vorher nicht gegeben habe und dass die Opfer dieser Taten aufgrund von Ermittlungsversäumnissen nicht nur sehr lange auf Gerechtigkeit haben warten müssen, sondern zudem als Tatverdächtige behandelt worden und in dem Bekennervideo der NSU verhöhnt worden seien. Die schleppende Schadensregulierung müsse schmerzensgelderhöhend wirken. Die Beklagte berücksichtige zudem nicht die besonderen Umstände des Einzelfalls. Die psychischen Probleme des Klägers beeinträchtigten seine Arbeit als Elektriker zunehmend und hätten einen beruflichen Aufstieg verhindert.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Abänderung des Bescheides vom 10.07.2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 15.11.2012 zu verpflichten, dem Kläger eine weitere Entschädigungsleistung in Höhe von mindestens 17.000,00 € zu gewähren,

- 5 -

hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihre Ausführungen im Widerspruchsbescheid und trägt ergänzend vor, der Kläger habe keinen Anspruch auf Gewährung einer weiteren Härteleistung. Die Härteleistung stelle nach der Präambel der Richtlinie eine freiwillig übernommene Soforthilfe des Staates aus Billigkeitsgründen dar, auf die kein Rechtsanspruch bestehe. Soweit dem Kläger ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus der Richtlinie i. V. m. dem Gleichbehandlungsgrundsatz zustehe, seien Ermessensfehler nicht ersichtlich. Die Entscheidung über die Gewährung der Härteleistung beruhe auf der Richtlinie, einschlägigen Erlassen des Bundesministeriums der Justiz und der Verwaltungspraxis des Bundesamtes für Justiz. Die Höhe der Härteleistungen sei unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten sowohl innerhalb der Opfergruppe der NSU als auch mit den übrigen Empfängern von Härteleistungen für Opfer extremistischer Gewalttaten zu bemessen. Unter Beachtung dieser Maßstäben lägen keine Ermessensfehler vor. Entgegen der Ansicht des Klägers seien gemäß § 2 Abs. 4 der Richtlinie die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze bei der Festsetzung der Höhe des Schmerzensgeldes oder der Geldentschädigung für Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zu berücksichtigen. Bei der Bemessung der Härteleistung habe sich die Beklagte unter Berücksichtigung sowohl der Schwere der von dem Kläger erlittenen Verletzungen als auch der Schäden beim beruflichen Fortkommen an diesen Grundsätzen orientiert. Dabei sei eine höhere Summe auch nach Auswertung der von dem Bevollmächtigten des Klägers zitierten Rechtsprechung nicht zu gewähren gewesen. Etwaige Fehler im Rahmen der Ermittlungen nach dem Anschlag seien durch die Härteleistung nicht auszugleichen. Dafür stünden dem Kläger andere Anspruchsgrundlagen zur Verfügung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen.

- 6 -

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die zulässige Klage ist unbegründet.

Der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 10.07.2012 und der Widerspruchsbescheid vom 15.11.2012 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten, weil er keinen Anspruch auf die beantragte Härteleistung hat (§ 113 Abs. 1 und 5 VwGO).

Für den geltend gemachten Anspruch gibt es keine gesetzliche Grundlage.

Bei der beantragten Härteleistung handelt es sich vielmehr um eine freiwillige Leistung, welche die Exekutive außerhalb gesetzlicher Regelungen gewährt. Als gesetzliche Grundlage für die Vergabe der beantragten Leistung kommt allein die haushaltsmäßige Bereitstellung der Mittel in dem durch förmliches Gesetz beschlossenen jeweiligen Jahreshaushaltsplan in Betracht. Voraussetzungen und Verfahren der Bewilligung der Beihilfe sind demgemäß nicht durch eine entsprechende Rechtsnorm im materiellen Sinne, durch Gesetz oder Rechtsverordnung, festgelegt. Daher ist die zuständige Verwaltungsstelle der Beklagten, hier das Bundesamt für Justiz, grundsätzlich berechtigt, über die Verteilung der Mittel und die Vergabe im Einzelfall nach ihrem Ermessen zu entscheiden, wobei die von der Beklagten zu treffende Ermessensentscheidung nicht nur die Frage umfasst, welche grundlegenden Voraussetzungen sie für die Gewährung der Mittel für erforderlich hält, sondern sich auch darauf erstreckt, welche Anforderungen sie generell an die Glaubhaftmachung bzw. an den im Einzelfall zu erbringenden Nachweis stellt. Zur Steuerung dieses Ermessens und zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel hat die Bundesregierung als Verwaltungsvorschrift die "Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 0708 Titel 681 01)" erlassen, an der die handelnde Stelle, das weisungsgebundene Bundesamt für Justiz, seine Entscheidung über die Vergabe der Härteleistung ausrichtet. Zudem hat das Bundesministerium der Justiz mit den Erlassen vom 24.11.2011 und 12.06.2012 die Richtlinie für das Bundesamt weiter konkretisiert.

- 7 -

Die von der Beklagten hier ausgesprochene Versagung der von dem Kläger beantragten Härteleistung ist unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der haushaltsmäßigen Bereitstellung der Mittel und der in der Richtlinie sowie den Erlassen festgelegten Vergabemaßstäbe rechtlich nicht zu beanstanden.

Für die Entscheidung darüber, ob der Kläger die beantragte Leistung beanspruchen kann ist abzustellen auf die Richtlinie in der Ausgestaltung, die sie in der Verwaltungspraxis der Beklagten erfahren hat. Richtlinien, welche die Bundesregierung kraft ihrer allgemeinen Sachleistungsgewalt im Rahmen der freiwilligen, d. h. nicht durch Gesetz vorgegebenen, leistungsgewährenden Verwaltung erlässt, entfalten allein durch ihren Erlass selbst noch keine rechtliche Außenwirkung im Verhältnis zum Bürger; Außenwirkung erhalten Richtlinien - mittelbar - erst durch ihre Umsetzung in der Verwaltungspraxis, d. h. durch ihre verwaltungsmäßige Anwendung;

vgl. Bundesverwaltungsgericht -BVerwG-, Beschluss vom 4.11.1992
- 1 B 182/91 -, Buchholz 402.24 § 10 AuslG Nr 133, m.w.N.

Bei der verwaltungsmäßigen Anwendung hat die Exekutive den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) zu beachten, da jeder Bürger, der sich in vergleichbarer Lage zu einem auf der Grundlage der Richtlinien von der Verwaltung bereits entschiedenen ("Parallel"-)Fall befindet, gemäß dem Gleichbehandlungsgrundsatz Anspruch darauf hat, dass auch in seinem Falle entsprechend den von der Verwaltung - bei Anwendung der Richtlinie - zuvor gesetzten Maßstäben entschieden wird. Da jedoch die Richtlinien nicht schon aufgrund ihres Erlasses Außenwirkung haben, diese Richtlinien die Behörde nicht wie ein Gesetz binden und dem Bürger demzufolge durch die Richtlinien auch zunächst keine Rechtspositionen vermittelt werden, steht es im Rahmen der Anwendung der Richtlinien im Ermessen der Verwaltung, wie sie den Inhalt der Richtlinien bestimmt. Sie kann deshalb den Erklärungsgehalt in eigenständiger Weise interpretieren bzw. ergänzen oder ändern. Den Gerichten ist es aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips verwehrt, den Wortlaut der Richtlinien nach den allgemeinen rechtlichen Regelungen wie ein Gesetz auszulegen. Die gerichtliche Prüfung hat sich in Fällen dieser Art vielmehr darauf zu beschränken, ob aufgrund der Richtlinien überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf, ob sich die Richtlinien und deren Handhabung innerhalb des Rahmens halten, der durch die ihnen zugrunde liegende Zweckbestimmung gezogen ist, ob bei Anwendung der Richtlinien in - späteren -

- 8 -

Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, unter Berücksichtigung der bis dahin praktizierten Anwendung der Richtlinien der Gleichheitssatz verletzt ist,

vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.1979 - 3 C 111.79 - in: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts -BVerwGE- 58, 45,

und ob die Verwaltungsbehörde auch im Übrigen von dem ihr zustehenden Ermessen fehlerfrei Gebrauch gemacht hat.

Demnach hängt die Entscheidung darüber, ob dem Kläger die begehrte Härteleistung zu Recht versagt worden ist, davon ab, nach welcher Verwaltungspraxis die Beklagte Leistungen der begehrten Art vergibt bzw. vergeben hat und ob die Beklagte mit ihrer Vergabepraxis sowie der hier streitigen Einzelfallentscheidung der Zweckbestimmung der Mittelbereitstellung und der der Richtlinien Rechnung getragen hat und in dieser Hinsicht auch den rechtlichen Maßstäben einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung gerecht geworden ist.

Die Verwaltungspraxis der Beklagten orientiert sich an dem Inhalt der Richtlinie und den sich darauf beziehenden Erlassen des Bundesministeriums für Justiz vom 24.11.2011 und 12.06.2012. Gemäß Satz 2 der Präambel der Richtlinie sind Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe, auf welche kein Rechtsanspruch besteht, Teil der Maßnahmen zur Ächtung und Verhinderung solcher Taten. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie können einmalige Kapitaleistungen als Geldentschädigung für Körperschäden und Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gewährt werden, wobei die Entschädigung für Körperschäden nach Satz 2 materielle und immaterielle Schäden umfasst. Nach § 2 Abs. 4 der Richtlinie sind bei der Festsetzung der Höhe des Schmerzensgeldes oder der Geldentschädigung für Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts neben den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen auch die mit der Bereitstellung der Mittel verbundenen Ziele zu berücksichtigen.

Nach dem Erlass des Bundesministeriums für Justiz vom 24.11.2011 zur Anwendung der Richtlinie sollen die Verletzten des Nagelbombenanschlags als sofort auszahlbare Pauschalleistung einen Betrag von je 5.000,00 € erhalten und können über den Pauschalbetrag hinaus eine Leistung für weitere Schäden, insbesondere Unterhaltsschäden, beantragen. Mit Erlass vom 12.06.2012 legte das Bundesministerium für Justiz

- 9 -

fest, dass hinsichtlich der Opfer der Kölner Bombenanschläge das Schmerzensgeld in besonders gravierenden Fällen (z. B. vollständiger Erwerbsunfähigkeit) um einen Betrag von bis zu 7.500,00 € (statt 5.000,00 €) aufgestockt werden soll.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hat die Beklagte dem Kläger eine weitere Härteleistung in Übereinstimmung mit der Richtlinie verweigert. Sie hat ihm zunächst entsprechend des Erlasses vom 24.11.2011 eine Pauschale von 5.000,00 € bewilligt, diese später um 5.000,00 € aufgestockt (worin 2.000,00 € Pauschale zur Abminderung des Verdienstaufalls enthalten waren) und mit der Widerspruchsentscheidung noch einmal 3.000,00 € wegen der dauerhaften Bewegungseinschränkungen gewährt. Dabei hat sich die Beklagte entsprechend der Regelung des § 2 Abs. 4 der Richtlinie zum einen ermessensfehlerfrei an den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zur Höhe des Schmerzensgeldes, hier an der diese enthaltenden Schmerzensgeldtabelle in Hacks/Ring/Böhm, Schmerzensgeldbeträge 2012, 30. Aufl., orientiert. Zum anderen hat sie unter Berücksichtigung des Erlasses vom 12.06.2012 hinsichtlich der Frage der Abminderung eines Verdienstaufalls mit einer Summe bis zu 7.500,00 € innerhalb der Gruppe der Opfer des Nagelbombenanschlags auf die Schwere der Beeinträchtigung abgestellt, wobei der Höchstbetrag bei gänzlicher Erwerbsunfähigkeit bewilligt worden ist. Die diesbezüglichen, in dem Vermerk vom 26.09.2012 zur Vorbereitung des Widerspruchsbescheids umfassend dargelegten, Erwägungen der Beklagten, dem Kläger für seinen erlittenen Verdienstaufall unter Berücksichtigung der Tatsache, dass er nicht dauerhaft in seiner Erwerbsfähigkeit gemindert ist, einen Betrag von 2.000,00 € zuzubilligen, sind ermessensfehlerfrei. Anhaltspunkte für eine sachwidrige Ungleichbehandlung des Klägers im Vergleich zu anderen Opfern des Anschlags sind nicht ersichtlich.

Die Ablehnung des Antrages des Klägers entspricht damit der durch die Richtlinie und die Erlasse des Bundesministeriums für Justiz vorgegebenen Verwaltungspraxis der Beklagten. Ein Anspruch des Klägers auf eine Härteleistung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung oder Gründen einer unzulässigen Ungleichbehandlung scheidet also aus.

Damit sind die gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten der angefochtenen Entscheidung erschöpft.

- 10 -

Über die Feststellung einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung hinaus ist es der Kammer aus Rechtsgründen verwehrt, die Bescheidungspraxis der Beklagten auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Bildet - wie hier - allein die aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Willkürgrenze den gerichtlichen Prüfungsmaßstab, kommt es nicht darauf an, ob es zu der festgestellten Verwaltungspraxis Alternativen gibt, für die gute oder sogar bessere Gründe sprechen. Die unterschiedliche Behandlung von Leistungsempfängern bei Zuwendungen ist nämlich schon dann nicht zu beanstanden, wenn vernünftige Gründe für die Differenzierung bestehen und willkürliche Privilegierungen und Diskriminierungen vermieden werden. Solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, kann sie von Verfassungs wegen nicht beanstandet werden. Eine Verletzung des Willkürverbotes liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen;

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22.11.2000 - 1 BvR 2307/94 -, Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 102, 254, m. w. N.

Dafür fehlt indessen jeglicher Anhaltspunkt.

Dies gilt auch für die in der mündlichen Verhandlung erörterte Frage, ob die über Jahre hinweg unterbliebene Aufklärung des Anschlags und die Suche der möglichen Täter im Kreis der Opfer bei der Ermessensentscheidung zu Gunsten des Klägers hätte berücksichtigt werden müssen. Die Richtlinien dienen dem Zweck, Opfern eine freiwillige Soforthilfe des Staates aus Billigkeitsgründen zu gewähren. Im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis hat die Beklagte verschiedene Orientierungspunkte formuliert, dass etwa die Schmerzensgeldtabelle und die Schwere der erlittenen Verletzungen und Schäden berücksichtigt werden sollen. Die Umstände, die möglicherweise zur verspäteten Aufklärung des Anschlags geführt haben, sind nicht mit den Fallgruppen vergleichbar, die die Beklagte nach ihrer Richtlinie und ihrer Verwaltungspraxis zum Anlass einer Soforthilfe genommen hat. Insoweit bedürfte es einer Entscheidung der Beklagten, ob und in welchem Umfang sie ihre Verwaltungspraxis ändert. Da es sich dabei um eine letztlich politische Entscheidung handelt, zu der die Beklagte aus Sicht der Kammer nicht verpflichtet werden kann, war die Klage abzuweisen.