

**L e i t s ä t z e**

zum Urteil des Ersten Senats

vom 14. März 2000

- 1 BvR 284/96 -

- 1 BvR 1659/96 -

- 1. Es ist mit dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, dass die den Kriegsoptionern nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG gewährte Beschädigtengrundrente in den alten und neuen Ländern über den 31. Dezember 1998 hinaus bei gleicher Beschädigung ungleich hoch ist.**
- 2. § 84 a BVG ist daher seit dem 1. Januar 1999 nichtig.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 284/96 -  
- 1 BVR 1659/96 -

Verkündet  
am 14. März 2000  
Kehrwecker  
Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden**

I. des Herrn B... ,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Ingwer Ebsen,  
Alfred-Mumbächer-Straße 19, Mainz -

1. unmittelbar

gegen a) den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 12. Dezember 1995 - 9 BV  
113/95 -,

b) das Urteil des Thüringer Landessozialgerichts vom 28. Juni 1995 - L 1 V  
167/94 -,

c) das Urteil des Sozialgerichts Altenburg vom 6. Juli 1994 - S 8 V 705/93 -,

2. mittelbar

gegen § 84 a des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) in Verbindung mit Anlage I  
Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a des Vertrages zwi-  
schen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen  
Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag -  
vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889 <1067>)

- 1 BVR 284/96 -,

II. des Herrn S...

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Ingwer Ebsen,  
Alfred-Mumbächer-Straße 19, Mainz -

1. unmittelbar

- gegen a) den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 19. Juni 1996 - 9 BV 176/95 -,  
b) das Urteil des Thüringer Landessozialgerichts vom 27. September 1995 - L 1 V 43/94 -,  
c) den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Gotha vom 23. Dezember 1993 - S 4 V 547/93 -,

2. mittelbar

gegen § 84 a des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889 <1067>)

**- 1 BVR 1659/96 -**

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung des

Vizepräsidenten Papier,  
der Richter Grimm,  
Kühling,  
der Richterinnen Jaeger,  
Haas,  
der Richter Hömig,  
Steiner  
und der Richterin Hohmann-Dennhardt

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. November 1999 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

1. § 84 a des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (Bundesgesetzblatt II Seite 889 <1067>) ist mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit die Beschädigtengrundrente nach § 31 Absatz 1 Satz 1 des Bundesversorgungsgesetzes auch nach dem 31. Dezember 1998 im Beitrittsgebiet anders berechnet wird als im übrigen Bundesgebiet.
2. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
3. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

## Gründe:

### A.

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerden betreffen die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, dass Kriegsbeschädigte des Zweiten Weltkriegs, die am 18. Mai 1990 im Beitrittsgebiet ansässig waren, bis heute eine niedrigere Grundrente und einen niedrigeren Pauschbetrag für Kleider- und Wäscheverschleiß erhalten als die Beschädigten, die zu diesem Zeitpunkt im Bundesgebiet oder im westlichen Ausland lebten.

1

### I.

Bereits das Gesetz über die Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen (Reichsversorgungsgesetz) vom 12. Mai 1920 (RGBl S. 989; im Folgenden: RVG) sah einen Anspruch auf Versorgung wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen einer Dienstbeschädigung vor. Neben Heilbehandlung, sozialer Fürsorge und Hinterbliebenenleistungen wurde nach dem Reichsversorgungsgesetz eine der heutigen Grundrente vergleichbar gestaltete Rente bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) um wenigstens 15 vom Hundert erbracht (§ 24 RVG).

2

In den alten Ländern ersetzte das Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz - BVG) vom 20. Dezember 1950 (BGBl S. 791) das Reichsversorgungsgesetz und die seit Kriegsende geltenden besatzungs- und landesrechtlichen Vorschriften (vgl. § 84 Abs. 2 BVG in der Ursprungsfassung).

3

Das Bundesversorgungsgesetz sieht im Rahmen der den Beschädigten selbst zustehenden Geldleistungen neben einkommensabhängigen Rentenleistungen wie dem Berufsschadensausgleich (§ 30 Abs. 3 BVG) fürsorgerisch motivierte Leistungen wie die Ausgleichsrente (§ 32 BVG) und die so genannte Grundrente nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG vor, deren Höhe sich allein nach dem Ausmaß der schädigungsbedingten Minderung der Erwerbsfähigkeit richtet. Die Rente wird unabhängig vom Einkommen und Vermögen des Geschädigten gewährt. Sie entschädigt für die Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit und soll Mehraufwendungen ausgleichen, die dem Beschädigten - trotz der zahlreichen Einzelhilfen nach den §§ 11 bis 15 BVG - noch verbleiben. Die Grundrente dient nicht der Bestreitung des Lebensunterhalts und ist deshalb bei der Bemessung anderer staatlicher Leistungen grundsätzlich unberücksichtigt zu lassen (vgl. BTDrucks 3/1239, S. 21 unter A. 1.).

4

Auch der Pauschbetrag als Ersatz für Kleider- und Wäscheverschleiß nach § 15 BVG ist vom Einkommen unabhängig. Er soll die Mehraufwendungen ausgleichen, die dem Beschädigten durch einen schädigungsbedingten außergewöhnlichen Verschleiß an Kleidung oder Wäsche entstehen. Die Höhe des Pauschbetrages richtet sich nach der Art der Schädigungsfolgen. Das Nähere regelt eine Rechtsverordnung (vgl. Verordnung zur Durchführung des § 15 des Bundesversorgungsgesetzes vom 31. Januar 1972, BGBl I S. 105).

5

Anders als die Bundesrepublik Deutschland kannte die Deutsche Demokratische Republik kein eigenständiges Recht der Kriegsoferversorgung. Kriegsbeschädigten wurden Leistungen durch die Sozialversicherung gewährt. § 15 der Rentenverordnung vom 23. November 1979 (GBI I S. 401) sah vor, dass Anspruch auf Kriegsbeschädigtenrente bei einem Körperschaden von mindestens  $66 \frac{2}{3}$  vom Hundert bestand. Die Rente betrug zuletzt einheitlich 340 Mark (gegebenenfalls zuzüglich eines Ehegattenzuschlags in Höhe von 100 Mark und eines Kinderzuschlags in Höhe von 45 Mark). Sie wurde auf eine höhere Altersrente zur Hälfte angerechnet. Nur wenige Kriegsofener erhielten Leistungen. Die Zahl der Berechtigten wird für das Frühjahr 1990 einschließlich der Hinterbliebenen auf etwa 5.000 Personen geschätzt (vgl. Schulin, Soziales Entschädigungsrecht, in: von Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, 2. Auflage 1996, S. 1314 f., Rn. 17). In der Bundesrepublik erhielten zu diesem Zeitpunkt 618.433 Kriegsofener eine Beschädigtengrundrente. Inzwischen sind es mehr als 60.000 Personen, die in den neuen Ländern Beschädigtengrundrente erhalten.

6

## II.

1. Mit dem 1. Januar 1991 wurden die Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz auf das Beitrittsgebiet erstreckt. Während Sachleistungen der Heil- und Krankenbehandlung (§§ 10 ff. BVG) sowie der Kriegsofenerfürsorge (§§ 25 ff. BVG) den Berechtigten in den neuen Ländern in gleichem Umfang wie in den alten gewährt wurden, hat der Gesetzgeber für Renten und sonstige Geldleistungen eine besondere Regelung geschaffen, die durch Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt II des Einigungsvertrages (im Folgenden: EV) als § 84 a in das Bundesversorgungsgesetz eingefügt wurde. Sie lautet:

7

Berechtigte, die am 18. Mai 1990 ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet hatten, erhalten vom Zeitpunkt der Verlegung des Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthalts, frühestens vom 1. Januar 1991 an, Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz mit den für dieses Gebiet nach dem Einigungsvertrag geltenden Maßgaben, auch wenn sie ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in das Gebiet verlegen, in dem dieses Gesetz schon vor dem Beitritt gegolten hat. Satz 1 gilt entsprechend für Deutsche und deutsche Volkszugehörige aus den in § 1 der Auslandsversorgungsverordnung genannten Staaten, die nach dem 18. Mai 1990 ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet begründet haben.

8

In Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstaben a und f EV ist weiter bestimmt:

9

Bundesrecht tritt in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet mit folgenden Maßgaben in Kraft:

10

1. Bundesversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar

11

1982 (BGBl. I S. 21), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1211), mit folgenden Maßgaben:

a) Die in den §§ 14, 15, 26 c Abs. 6, § 31 Abs. 1 und 5, § 32 Abs. 2, § 33 a Abs. 1, § 35 Abs. 1, § 36 Abs. 1 und 3, §§ 40, 40 b Abs. 3, § 41 Abs. 2, §§ 46, 47 Abs. 1, § 51 Abs. 1 bis 3 und § 53 in der jeweils geltenden Fassung genannten Deutsche Mark-Beträge sind mit dem Vomhundertsatz zu multiplizieren, der sich aus dem jeweiligen Verhältnis der verfügbaren Standardrente (§ 68 Abs. 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch) in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet zur verfügbaren Standardrente in dem Gebiet, in dem das Bundesversorgungsgesetz schon vor dem Beitritt gegolten hat, ergibt... Der in § 15 Satz 2 genannte Multiplikator ist ebenfalls mit dem in Satz 1 genannten Vomhundertsatz zu multiplizieren... 12

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gibt den maßgebenden Vomhundertsatz und den Veränderungstermin jeweils im Bundesanzeiger bekannt. 13

f) § 56 findet von dem Zeitpunkt an Anwendung, zu dem das nach Buchstabe a Satz 1 maßgebende Verhältnis den Wert 100 vom Hundert erreicht. 14

Die Regelung bewirkt, dass die unterschiedlichen Einkommen der Rentenversicherten in den alten und neuen Ländern in die Berechnung der Grundrenten für Kriegssopfer einfließen. Dies geschieht dadurch, dass die jeweiligen Standardrenten aus den in den alten und neuen Ländern jeweils unterschiedlichen aktuellen Rentenwerten ermittelt werden, für die das jeweilige Durchschnittsentgelt der gegenwärtig sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung maßgebend ist (für die alten Länder: § 68 Abs. 1 und 3 SGB VI; für die neuen Länder: § 255 a SGB VI). Die Berechnung der Grundrente orientiert sich damit nicht an der tatsächlichen durchschnittlichen Rentenhöhe in den alten und neuen Ländern, sondern an einer fiktiven Größe, der sogenannten Standardrente, die bei gleichbleibend durchschnittlichem Arbeitsentgelt in 45 Jahren versicherungspflichtiger Beschäftigung erreicht wird. Steigt der aktuelle Rentenwert (Ost) schneller als der aktuelle Rentenwert (West), nähert sich der Wert des Quotienten der verfügbaren Standardrenten der Zahl eins. Voraussetzung dafür ist, dass die Nettolöhne im Osten schneller als im Westen steigen. Der Vorgang der Anpassung ist beendet, wenn sich die beiden aktuellen Rentenwerte angeglichen haben. Zum 1. Juli 1999 wurde der aktuelle Rentenwert (West) mit 48,29 DM, der aktuelle Rentenwert (Ost) mit 42,01 DM ermittelt. 15

Aufgrund dieses Berechnungssystems waren die Grundrenten (Ost) 1991 um 54 vom Hundert niedriger als die Grundrenten (West); 1994 betrug der Unterschied nur noch 25 vom Hundert. Danach verlangsamte sich der Angleichungsprozess. Jeweils zur Jahresmitte stiegen die Leistungen 1995/96 auf etwa 78 vom Hundert und sodann auf 82 vom Hundert; danach stagnierten sie bei etwa 85 vom Hundert und erreichten erst zum 1. Juli 1999 86,71 vom Hundert. 16

2. Auch der prozentuale Anteil der Versorgungsberechtigten an der Gesamtbevölkerung lag in den neuen Ländern durchweg niedriger als in den alten Ländern. Hier 17

betrug ihr Anteil 1991 0,91 vom Hundert und ging bis 1998 auf 0,57 vom Hundert zurück. In den neuen Ländern waren es 1992 0,32 vom Hundert der Bevölkerung; ihr Anteil stieg auf 0,42 vom Hundert im Jahre 1998. In diesem Jahr bezogen 64.558 Personen Grundrenten (Ost) und 384.458 Personen Grundrenten (West).

Ebenso waren hinsichtlich der sonstigen Leistungen prozentual weniger Personen in den neuen Ländern berechtigt. In den alten Ländern erhielten in den Jahren 1991 bis 1999 knapp 10 vom Hundert aller rentenberechtigten Beschädigten eine Ausgleichsrente, während in den neuen Ländern es zu keinem Zeitpunkt mehr als 5 vom Hundert waren. Berufsschadensausgleich bezogen in den alten Ländern etwa 13 vom Hundert aller rentenberechtigten Beschädigten; in den neuen Ländern stieg in dieser Zeit ihr Anteil allerdings von 4 vom Hundert auf 14,5 vom Hundert.

18

### III.

Den Ausgangsverfahren liegen folgende Sachverhalte zugrunde:

19

1. Der am 5. August 1923 geborene Beschwerdeführer zu 1 erlitt am 7. März 1943 an der deutschen Ostfront eine Verletzung durch Granatsplitter. Sie führte zur Amputation des linken Beines im Oberschenkel. Am 18. Mai 1990, dem maßgeblichen Stichtag, wohnte der Beschwerdeführer im Beitrittsgebiet. Ab 1. Januar 1991 erhielt er Beschädigtenversorgung nach einer MdE um 70 vom Hundert. Der nach § 84 a BVG berechnete Betrag umfasste die Grundrente mit Alterserhöhungsbetrag sowie den Pauschbetrag als Ersatz für Kleider- und Wäscheverschleiß.

20

Mit seinem 1991 gestellten Antrag begehrte der Beschwerdeführer Entschädigungsleistungen in Höhe des "Westniveaus". Er trug im Wesentlichen vor, die unterschiedlich hohen Zahlbeträge der Kriegsopferversorgung in Ost- und Westdeutschland, die auf den Wohnort am 18. Mai 1990 abstellten, verstießen gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Maßstab für die Höhe der Leistung könne allein die kriegsbedingte körperliche Einbuße sein. Das zur Begründung des unterschiedlichen Leistungsniveaus der Kriegsopferversorgung in Ost und West herangezogene Kriterium der "unterschiedlichen Lebensverhältnisse" sei sachfremd.

21

Das Versorgungsamt lehnte den Antrag ab. Widerspruch, Klage und Berufung blieben ohne Erfolg. Das Bundessozialgericht wies die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch das Landessozialgericht unter Bekräftigung seiner bisherigen Rechtsauffassung (vgl. Urteil vom 10. August 1993, BSGE 73, 41) als unbegründet zurück. Art. 3 Abs. 1 GG sei nach wie vor nicht verletzt. Zwar hätten die Beschädigten in Ost und West gleichermaßen dem Staat im Krieg Opfer an Gesundheit gebracht. Der Gesetzgeber differenziere jedoch sachgerecht, wenn er die Leistungshöhe nach den jeweiligen wirtschaftlichen Lebensverhältnissen im Beitrittsgebiet und in der alten Bundesrepublik, insbesondere nach den durchschnittlich niedrigeren Löhnen, Gehältern und Renten, unterschiedlich bestimme. Durch die Leistungen der Kriegsopferversorgung sollten die schädigungsbedingten Nachteile in ihrem sozialen Umfeld angemessen ausgeglichen werden. Lebten die Berechtigten

22

in Gebieten mit deutlich unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen, so würde eine möglichst gleichmäßige Versorgung erst dadurch erreicht, dass sich die Leistungssätze an diesen Unterschieden orientierten und damit unterschiedlich hoch seien. Zumindest dürfe der Gesetzgeber für eine Übergangszeit eine unterschiedliche Höhe der Entschädigungsleistungen vorsehen, wenn das Angleichungsziel, einheitliche Lebensverhältnisse zu erreichen, nachhaltig und effektiv verfolgt werde. Diese Grundsätze gälten auch für die Grundrente.

2. Auch der am 11. April 1923 geborene Beschwerdeführer zu 2 erlitt im Januar 1945 als Soldat der deutschen Wehrmacht eine Splitterverletzung. Sein rechter Arm musste oberhalb des Ellenbogengelenks amputiert werden. 23

Das Versorgungsamt setzte die MdE mit 80 vom Hundert fest und gewährte dem Beschwerdeführer ab 1. Januar 1991 eine aus Grundrente, Alterserhöhungsbetrag und Kleiderverschleißpauschale bestehende Beschädigtenversorgung auf der Berechnungsgrundlage des § 84 a BVG. Sein Begehren, Versorgung auf dem gleichen Niveau wie in den alten Ländern zu erhalten, blieb im Verwaltungs- und im sozialgerichtlichen Verfahren erfolglos. Das Bundessozialgericht wies die Nichtzulassungsbeschwerde unter Bezug auf die Gründe seiner Entscheidung vom 10. August 1993 zurück. 24

3. Mit ihren Verfassungsbeschwerden wenden sich die Beschwerdeführer gegen die Gerichtsentscheidungen und mittelbar gegen die Vorschrift des § 84 a BVG in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a EV. Sie rügen vor allem eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 3 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG. 25

Der Abschlag auf die Leistungen der Grundrente und der Kleiderverschleißpauschale zu Lasten der Kriegsoffer Ost sei verfassungswidrig. Er beruhe auf einer von Anfang an nichtigen Vorschrift. Durch die Anknüpfung an den Wohnsitz in den alten oder in den neuen Ländern zu einem bestimmten Stichtag (18. Mai 1990) werde nach der Heimat gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG differenziert. Schlechtergestellt würden die Beschädigten, die nach dem Krieg in der Deutschen Demokratischen Republik verblieben seien. Das Gesetz gewähre diesen Kriegsoffern in ihrer durch den Stichtag festgelegten Eigenschaft als Ostdeutsche niedrigere Leistungen, ohne dass es auf den jeweiligen Wohnort oder Aufenthalt während des Leistungsbezuges ankomme. 26

In jedem Falle sei die Benachteiligung der Kriegsoffer Ost mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Es gebe für sie keinen hinreichenden sachlichen Grund. Vor allem sei die Anknüpfung an die Entwicklung der Standardrenten und damit der Erwerbseinkommen im Osten sachwidrig, weil die Grundrente und auch die Bekleidungs pauschale nicht Erwerbseinkommen ersetzen. Ihre Funktion liege vielmehr darin, die Behinderung selbst (immaterieller Schaden) und die behinderungsbedingten Mehraufwendungen (materieller Schaden) pauschal zu kompensieren. Bei der inzwischen eingetretenen Verlangsamung des Anpassungsprozesses sei zu be- 27

fürchten, dass die Kriegsoffer Ost die gleiche materielle Würdigung ihres im gleichen Krieg erbrachten Gesundheitsopfers nicht mehr erlebten. Der zum Zeitpunkt des Beitritts deutlich niedrigere Lebensstandard in den neuen Ländern rechtfertige im Übrigen auch deshalb keine grundsätzlich andere Bewertung, weil die Leistungssätze des Bundesversorgungsgesetzes für Grundrenten bis zur Deutschen Einheit innerhalb der Bundesrepublik gleich hoch gewesen seien, obwohl sich die wirtschaftlichen Verhältnisse regional unterschieden hätten.

#### IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung namens der Bundesregierung, die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt und der Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands e.V. - VdK - Stellung genommen.

28

1. Das Bundesministerium hält die angegriffene Regelung für verfassungsgemäß; sie sei mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Bei der Beseitigung von Kriegsfolgelasten und der Bewältigung der außerordentlichen Haushaltslasten, die mit der Wiedervereinigung verbunden seien, verfüge der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. Weder aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG noch aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG noch aus Art. 72 Abs. 2 GG sei er verpflichtet, bestimmte Maßnahmen zur Beendigung des im Einigungsvertrag für die Kriegsofferversorgung festgelegten Übergangsrechts zu ergreifen. Die Bundesregierung sei bemüht, die Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz in den neuen Ländern so früh wie möglich auf 100 vom Hundert anzugleichen. Durch die jährliche Anpassung der Geldleistungen dieses Gesetzes an die wirtschaftliche Entwicklung werde sichergestellt, dass die Kriegsoffer in den neuen Ländern auch in Zukunft an der dortigen allgemeinen Einkommensentwicklung teilnehmen würden. Weiter trägt das Bundesministerium vor:

29

a) Die angespannte Haushaltssituation des Bundes habe die sofortige Zahlung der Kriegsofferrenten in voller Höhe an Berechtigte im Beitrittsgebiet nicht zugelassen. Lediglich eine schrittweise Angleichung sei finanziell vertretbar gewesen. Daran habe sich nichts geändert. Eine verstärkte Anhebung der Kriegsofferversorgung im Beitrittsgebiet könne auch nicht ohne weiteres aus Mitteln erfolgen, die durch den Tod von Berechtigten im alten Bundesgebiet eingespart würden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer gebe es nämlich keinen festgeschriebenen "Kriegsofferhaushalt". Vielmehr müsse in jedem Jahr erneut der tatsächliche Bedarf unter Berücksichtigung der Abgänge und des jeweiligen Anpassungssatzes festgestellt werden. Deshalb könne nicht die Rede davon sein, dass eventuelle Einsparungen im laufenden Haushaltsjahr zur Finanzierung von Leistungserhöhungen im folgenden Jahr verwendet werden könnten.

30

b) Der gewählte Anpassungsmodus entspreche den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Orientierung der Höhe der Kriegsofferrenten an den wirtschaftlichen Verhältnissen im Beitrittsgebiet vermeide soziale Verwerfungen zwischen Sozialrentnern

31

und Erwerbstätigen auf der einen und Kriegsoffern und gleichgestellten Personen auf der anderen Seite. Kriegsoffern sollten nicht finanziell unverhältnismäßig von den Sozialrentnern abgehoben werden.

Die Koppelung der Versorgungsleistungen an die allgemeine Lohn- und Einkommensentwicklung sei auch deshalb gerechtfertigt, weil die Höhe der Renten - ebenso wie die Höhe der Löhne - von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängen. An dem seit Jahrzehnten bewährten Dynamisierungsverbund zwischen Renten aus der Sozialversicherung und den Leistungen der Kriegsofferversorgung werde festgehalten. Die an der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierte getrennte Berechnung der Renten in den alten und neuen Ländern sei in ihrer heutigen Gestalt und zum jetzigen Zeitpunkt noch immer durch die besondere Situation gerechtfertigt, die durch den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik entstanden sei und die zur Anpassung des dort bestehenden Leistungssystems an das Leistungssystem der alten Bundesrepublik zwingen. Es gelte, mit der Grundrente die Mehraufwendungen des Beschädigten auszugleichen. Zwar werde durch sie auch der Verlust der körperlichen Integrität entschädigt, aber dieser immaterielle Anteil sei aus der Gesamtleistung "Grundrente" nicht herauszulösen.

32

c) Wären die Beschädigtengrundrenten im Beitrittsgebiet von Anfang an in gleicher Höhe wie im alten Bundesgebiet gezahlt worden, wäre der Mehraufwand ab 1992 wie folgt zu beziffern:

33

	Zahl der Empfänger	Mehraufwand des Bundes in DM
1992 (Feb.-Dez.)	51.689	83.636.486
1993	77.327	105.534.629
1994	77.611	90.511.242
1995	75.778	79.835.983
1996	72.455	61.886.073
1997	68.740	54.472.613
1998	64.558	46.441.697
1999 (Jan.-Okt.)	60.417	34.922.689
<b>Gesamt:</b>		<b>557.241.412</b>

34

2. Nach Ansicht der Regierung des Landes Sachsen-Anhalt verstößt die angegriffene Regelung gegen Art. 3 Abs. 1 GG, soweit dadurch ostdeutsche Versorgungsberechtigte geringere Versorgungsbezüge als westdeutsche Versorgungsberechtigte erhielten. Die in dieser Differenzierung nach dem Wohnsitz liegende Ungleichbehandlung sei nicht durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt. Die im Bundesversorgungsgesetz gewährten Leistungen sollten unter anderem den kriegsbe-

35

dingten Verlust der körperlichen Unversehrtheit (ideelle Komponente) und die daraus folgenden Mehraufwendungen (materielle Komponente) kompensieren. Eine Absenkung der ideellen Komponente sei schlechthin nicht zu rechtfertigen, da die schädigungsbedingte Einbuße an Lebensfreude im Osten wie im Westen stets gleich zu bemessen sei. Bezüglich der materiellen Komponente sei zwar eine Anpassung ihrer Höhe an die jeweiligen Lebenshaltungskosten denkbar. Eine solche Anpassung habe der Gesetzgeber jedoch nicht konsequent verwirklicht. Bei einem Umzug in das westliche Ausland mit geringeren Lebenshaltungskosten werde eine Absenkung der Kriegsopferversorgung nicht vorgenommen. Bei einem Umzug aus dem Beitrittsgebiet in das Gebiet der alten Länder mit höheren Lebenshaltungskosten werde eine Anpassung der Kriegsopferversorgung nach oben ebenfalls nicht vorgenommen. Das Argument der niedrigeren Lebenshaltungskosten im Beitrittsgebiet könne daher eine Absenkung der Kriegsopferversorgung für die dort lebenden Kriegsversehrten nicht rechtfertigen.

Auch habe die Anpassungsregelung keinen Übergangscharakter. Aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Situation in der gesamten Bundesrepublik sei auf absehbare Dauer nicht damit zu rechnen, dass der aktuelle Rentenwert Ost sich dem aktuellen Rentenwert West angleichen werde. Die Kriegsbeschädigten im Beitrittsgebiet, die durchwegs ein hohes Alter aufwiesen, würden daher aller Wahrscheinlichkeit nach eine Angleichung ihrer Kriegsopferversorgung nicht mehr erleben.

36

3. Der VdK hält die Verfassungsbeschwerde für begründet. Er ist der Auffassung, die Kriegsteilnehmer aus den östlichen Ländern würden über die Folgen des Abschlags nach § 84 a BVG hinaus gegenüber den Kriegsopfern in den westlichen Ländern benachteiligt werden. Der prozentuale Anteil der Empfänger von Beschädigtengrundrenten am Gesamtanteil der Bevölkerung sei in den neuen Ländern wesentlich geringer als in den alten. Diese Ungleichheit verstärke sich noch, wenn man die durchschnittlichen Ausgaben für die Grundrenten der Beschädigten miteinander vergleiche. Statistisch seien für jeden Beschädigten im Jahr 1998 in den neuen Ländern nur 5.912,34 DM jährlich ausgegeben worden, hingegen in den alten Ländern 7.667,26 DM. Das könne nur mit niedrigeren Einstufungen bei Festlegung der maßgeblichen Minderung der Erwerbsfähigkeit erklärt werden. Weil eine vollständige Angleichung der Renten noch 10 bis 20 Jahre dauern könne, müsse dem Gesetzgeber im Hinblick auf das Durchschnittsalter der Beschädigten zumindest eine Frist für die Vornahme der Gleichstellung gesetzt werden. Denn die Kriegsbeschädigten in den neuen Ländern hätten das gleiche Sonderopfer wie die Kriegsbeschädigten in den alten Ländern gebracht.

37

## V.

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Beschwerdeführer, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung namens der Bundesregierung, der VdK sowie der Sozialverband Reichsbund e.V.

38

## B.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind teilweise begründet. § 84 a BVG in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a EV verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG, soweit die Beschädigtengrundrente (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BVG) auch über den 31. Dezember 1998 hinaus im Beitrittsgebiet anders berechnet wird als im übrigen Bundesgebiet (II 4). Dagegen sind die Verfassungsbeschwerden zurückzuweisen, soweit sie sich unmittelbar gegen die sozialgerichtlichen Entscheidungen richten, weil diese einen Zeitraum betreffen, in dem die den Gerichtsverfahren zugrunde liegenden Versorgungsbescheide über die Gewährung einer Grundrente für Kriegsbeschädigte noch auf einer verfassungsgemäßen Grundlage beruhten (II 3). Soweit die Höhe der nach § 15 BVG zu leistenden Kleiderverschleißpauschale Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Verfahren ist, sind die Verfassungsbeschwerden schon deshalb unbegründet, weil § 84 a BVG nach wie vor eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage für ihre Berechnung bildet (III).

39

## I.

Prüfungsmaßstab ist Art. 3 Abs. 1 GG. Dagegen scheidet eine Prüfung des den angegriffenen Gerichtsentscheidungen zugrunde liegenden § 84 a BVG am grundgesetzlichen Verbot einer Benachteiligung der Beschwerdeführer wegen ihrer Heimat (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) aus. § 84 a BVG knüpft an den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt der Beschwerdeführer am 18. Mai 1990 an, nicht an deren Heimat. Mit dem Begriff der Heimat ist die örtliche Herkunft eines Menschen nach Geburt oder Ansässigkeit im Sinne der emotionalen Beziehung zu einem geographisch begrenzten, den Einzelnen mitprägenden Raum (Ort, Landschaft) gemeint. Durch den Wohnsitz oder den ständigen Aufenthalt in einem der beiden vor der Wiedervereinigung bestehenden Teile Deutschlands wird die Heimat eines Menschen nicht bestimmt (vgl. BVerfGE 92, 26 <50> m.w.N.). Es kommt daher nicht mehr darauf an, ob den Beschwerdeführern die Berufung auf dieses Grundrecht im vorliegenden Verfahren verwehrt ist, weil sie es unterlassen haben, seine Verletzung bereits im fachgerichtlichen Rechtsschutzverfahren geltend zu machen (vgl. BVerfGE 68, 384 <389 f.>).

40

## II.

1. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Er verletzt aber das Grundrecht, wenn er bei Regelungen, die Personengruppen betreffen, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 100, 59 <90>; stRspr).

41

2. Durch die mittelbar zur Prüfung gestellte Vorschrift des § 84 a BVG erhalten Be-

42

rechtigte, die am 18. Mai 1990 ihren Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Beitrittsgebiet hatten, Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz mit den für dieses Gebiet nach dem Einigungsvertrag geltenden Maßgaben. Sie werden gegenüber den Versorgungsberechtigten in den alten Ländern schlechtergestellt, weil sie eine geringere Grundrente und eine niedrigere Kleiderverschleißpauschale als diese erhalten. Die Standardrente, an die für die Berechnung der Kriegsoffiziersrente angeknüpft wird, ist in Ost und West wegen der unterschiedlichen Nettoverdienste verschieden hoch.

3. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesversorgungsgesetzes in den neuen Ländern und in den folgenden Jahren lagen hinreichend gewichtige Gründe für die durch § 84 a BVG bewirkte Ungleichbehandlung vor. Dies gilt auch für die vom Gedanken eines immateriellen Opferausgleichs mitgeprägte Beschädigtengrundrente nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG (vgl. unten unter 4 b).

43

a) Der Gesetzgeber hat die Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz zum 1. Januar 1991 auf das Beitrittsgebiet erstreckt, bestimmte Geldleistungen aber nach Maßgabe des § 84 a BVG den Berechtigten in den neuen Ländern nicht sofort auf dem gleichen Niveau wie in den alten Ländern gewährt. Dazu ist er nicht durch Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet gewesen. Er hatte bei der Bemessung der Geldleistungen einen weiten Spielraum, weil im Zuge der Wiedervereinigung große finanzielle Lasten auf die öffentlichen Haushalte zukamen. Es genügte den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn er durch geeignete Regelungen sicherstellte, dass die durch § 84 a BVG bewirkte Ungleichbehandlung der Kriegsoffizier Ost und West nicht auf Dauer angelegt war und angesichts der damaligen Unterschiede in den Lebensverhältnissen noch mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtung vereinbar blieb. Das ist zunächst geschehen. Bei den laufenden Versorgungsleistungen sollte die in dieser Vorschrift vorgenommene Verknüpfung der Höhe von Grundrente und Kleiderverschleißpauschale mit der Entwicklung der Standardrenten Ost und West für eine zügige Anpassung sorgen (vgl. BTDrucks 11/7817, S. 154). Der gewählte Weg war nicht von vornherein ungeeignet, gleiche Leistungsverhältnisse schrittweise und in einem überschaubaren Zeitraum herbeizuführen.

44

b) Auch das Anpassungskonzept selbst ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu entscheiden, ob der Gesetzgeber dabei das zweckmäßigste oder sachnächste Kriterium für die Anpassung gewählt hat. Die Maßstäbe dafür zu bestimmen, ist zunächst Sache des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 89, 132 <141 f.>; 81, 156 <206>). Es war jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG nicht sachwidrig, die Höhe der Geldleistungen an Kriegsbeschädigte nach dem Bundesversorgungsgesetz an die Entwicklung der Standardrenten und damit - über die Anpassung der Altersrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung - an die Entwicklung der Arbeitsentgelte zu knüpfen. Damit wurde auch eine gewisse soziale Symmetrie von Arbeitseinkommen, Versichertenrenten und steuerfinanzierten staatlichen Versorgungsleistungen sichergestellt.

45

aa) Der Gesetzgeber hat im Zuge der Wiedervereinigung bei sozialrechtlichen Regelungen, die direkt oder indirekt auf das Einkommen (Erwerbs- und Erwerb ersatz einkommen) und die Lebenshaltungskosten der Leistungsberechtigten bezogen sind, wegen der wirtschaftlichen Unterschiede in West und Ost allgemein niedrigere Werte für das Beitrittsgebiet festgelegt. Dies gilt für die Pflichtversicherungs- und Beitragsbemessungsgrenzen, den aktuellen Rentenwert in der Rentenversicherung, die Jahresarbeitsverdienstgrenze in der Unfallversicherung, die Bezugsgrößen für die Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungsrecht, die Bedarfsbemessungsgrenzen und Einkommensanrechnungen beim Kindergeld, Wohngeld und bei der staatlichen Ausbildungsförderung, die besonderen Regelungen für Zuzahlungen in der Krankenversicherung, den Einsatz eigenen Einkommens bei der Sozialhilfe und bei der Hinterbliebenenrente, die Zuverdienstgrenzen in der Rentenversicherung sowie die Bezugsgrößen für die Globalsteuerung im Gesundheitsreformgesetz und im Gesundheitsstrukturgesetz (vgl. Bieback, Das Sozialrecht im vereinigten Deutschland - Strukturprobleme, verfassungsrechtliche Fragen und Perspektiven, NZS 1994, S. 193 <194>). Es ist nicht von vornherein sachwidrig, sich daran auch bei Leistungen der Kriegsopferversorgung zu orientieren.

bb) Mit der Anpassung der Kriegsbeschädigtenrenten an die Entwicklung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und damit der Arbeitsentgelte hat der Gesetzgeber dem Grunde nach keinen anderen Maßstab gewählt als denjenigen, der im westdeutschen Recht der Kriegsopferversorgung im Zeitpunkt der Wiedervereinigung zur Anwendung kam.

Bis zum 31. Dezember 1969 erfolgte die Anpassung der Versorgung in der alten Bundesrepublik nach periodischer Überprüfung unter Berücksichtigung der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des realen Wachstums der Volkswirtschaft unabhängig von der Sozialversicherung (vgl. BTDrucks 5/1012, S. 48; zu BTDrucks 5/1216, S. 9; § 56 des Dritten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Kriegsopferrechts <Drittes Neuordnungsgesetz - 3. NOG-KOV> vom 28. Dezember 1966, BGBl I S. 750). Ab 1. Januar 1970 hat der Gesetzgeber die laufenden Leistungen der Kriegsopferversorgung entsprechend denen der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisiert mit der Folge, dass sie jährlich an das Durchschnittsentgelt aller Arbeiter und Angestellten angepasst wurden (vgl. Gesetz über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes <Erstes Anpassungsgesetz - 1. AnpG-KOV> vom 26. Januar 1970, BGBl I S. 121). Seit 1. Juli 1977 ist für die Anpassung nicht mehr die Veränderung dieser Bemessungsgrundlage maßgebend, sondern die jeweilige Entwicklung der Renten in der gesetzlichen Arbeiterrentenversicherung (vgl. § 56 des Neunten Gesetzes über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes <Neuntes Anpassungsgesetz - 9. AnpG-KOV> vom 27. Juni 1977, BGBl I S. 1037).

Durch diesen Anpassungsverbund steigen die Rentenleistungen der Kriegsopferversorgung und insbesondere die Grundrente in gleichem Umfang wie die Renten der Sozialversicherung. Die Kriegsopfer nehmen damit an den realen Einkommens-

zuwachsen der Erwerbstätigen teil. Zwar hat der Gesetzgeber mit der Vorschrift des § 84 a BVG den Anpassungsverbund in der Weise gesplittet, dass die unterschiedlichen Standards und Entwicklungen der Eckrente in den alten und den neuen Ländern jeweils getrennt berücksichtigt werden. Damit ist jedoch die Entwicklung der Renten als Maßstab nicht aufgegeben, sondern nur in der dargestellten Weise als Instrument eingesetzt worden, die Versorgungsrenten in den neuen Ländern kontinuierlich an das Niveau der Versorgung in den alten heranzuführen. Allerdings hat der Gesetzgeber dabei unberücksichtigt gelassen, dass wegen der durchweg längeren Versicherungszeiten in der Deutschen Demokratischen Republik das tatsächliche Rentenniveau in den neuen Ländern im Verhältnis zu den alten Ländern höher liegt, als es das Verhältnis der Standardrenten anzeigt. Bei Beschädigten, die ausnahmslos der Rentnergeneration angehören, bewirkt das einen relativ größeren Abstand zwischen den Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und denjenigen aus der Rentenversicherung. Auch dies hatte der Gesetzgeber zu beachten, der im Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift angesichts der zu erwartenden höheren Lohnsteigerungsraten im Osten und einer der Steigerung entsprechenden Anhebung der Renten davon ausging, dass auf diese Weise eine zügige Anpassung an das Westniveau sichergestellt sein würde.

4. § 84 a BVG in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a EV verstößt jedoch gegen Art. 3 Abs. 1 GG, soweit die Beschädigtenrente im Beitrittsgebiet auch nach dem 31. Dezember 1998 niedriger ist als im übrigen Bundesgebiet. Das zunächst verfassungsgemäße Anpassungskonzept ist ab 1. Januar 1999 verfassungswidrig geworden. 50

a) Spätestens seit 1998 ist es für den Gesetzgeber erkennbar gewesen, dass die § 84 a BVG unterfallenden Leistungen der Kriegsopferversorgung Ost das Leistungsniveau im Westen in absehbarer Zeit nicht erreichen werden. 51

Seit dem 1. Januar 1991 hat sich zwar das Verhältnis der verfügbaren Standardrente (Ost) zur Standardrente (West) als Grundlage für die Leistungen der Kriegsopferversorgung von 46,37 vom Hundert auf 86,71 vom Hundert am 1. Juli 1999 erhöht. Der Anpassungsprozess hat sich jedoch seit 1997 deutlich verlangsamt (vgl. Jahresbericht 1999 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/1825, S. 13). Noch von 1994 bis 1997 stiegen die Leistungen um wenigstens jährlich 3 Prozentpunkte; danach betrug die Steigerung jährlich nur noch durchschnittlich etwa 0,5 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass eine Gleichstellung der Kriegsopfere in den alten und neuen Ländern bis auf weiteres nicht mehr abzusehen ist. 52

Die Ursache dafür liegt in der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder. Die Einkommensschere hat sich nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes in den letzten Jahren sogar wieder weiter geöffnet. Die durchschnittlichen Monatsverdienste im produzierenden Gewerbe lagen 1999 in den neuen Ländern bei 3.853 DM und in den alten Ländern bei 5.256 DM (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/1825, S. 6, 13). Dieser Ent- 53

wicklung entspricht es, dass in den neuen Ländern die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung und die Jahresarbeitsentgeltgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung für das Jahr 2000 gesunken sind (vgl. Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2000 <Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2000> vom 29. November 1999 <BGBl I S. 2375>).

b) Für die Kriegssopfer in den neuen Ländern muss deshalb aufgrund ihres Lebensalters damit gerechnet werden, dass sie gleichhohe Renten wie im Westen nicht erleben werden. Damit wird für sie die durch § 84 a BVG angestrebte Ungleichbehandlung nur auf Zeit zu einer Ungleichbehandlung auf Dauer. Dies ist in Bezug auf die Grundrente nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG aufgrund ihrer rechtlichen Besonderheiten vor Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen. 54

aa) Anders als die sonstigen nach dem Bundesversorgungsgesetz gewährten Leistungen hat die Grundrente für Beschädigte nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG neben einer materiellen eine besondere immaterielle Komponente. Sie ist deshalb eine Leistung eigener Art. Sie stellt die Entschädigung für die Beeinträchtigung der körperlichen Integrität dar und soll die Mehraufwendungen ausgleichen, die das Kriegssopfer infolge der Schädigung gegenüber einem gesunden Menschen hat (vgl. BTDrucks 1/1333, S. 43, 45; BTDrucks 3/1239, S. 21). Die Grundrente wird als ein integrierender Bestandteil der Rehabilitation und Ausdruck des Rechtsanspruchs der Kriegssopfer auf eine angemessene und würdige Entschädigung bezeichnet (Abgeordnete Dr. Probst als Berichterstatterin, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Protokoll der 107. Sitzung vom 22. Januar 1964, S. 4980). Demgemäß wurde die Vorschrift des § 30 Abs. 1 Satz 1 BVG durch das Fünfte Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundesversorgungsgesetzes vom 6. Juni 1956 (BGBl I S. 463) in der Weise erweitert, dass bei der Bestimmung der Minderung der Erwerbsfähigkeit seelische Begleiterscheinungen und Schmerzen in ihrer Auswirkung zu berücksichtigen sind. 55

1969 hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, die Berechtigten sähen in der Grundrente neben dem Ausgleich von schädigungsbedingten Mehraufwendungen eine Leistung, die die Allgemeinheit in Ansehung des von ihnen erbrachten Opfers darbringe. Dies gelte umso mehr, als diese Leistung in zahlreichen Fällen die einzige sei, die nach dem Bundesversorgungsgesetz gewährt werde (vgl. Nachtrag zum Kriegs- und Wehrdienstopferbericht 1969, zu BTDrucks 6/81, S. 34). Auch im vorliegenden Verfahren geht die Bundesregierung von einer ideellen Funktion der Grundrente aus, die von deren materieller Komponente nicht zu trennen sei. 56

Dem entspricht es, dass Rechtsprechung und Schrifttum überwiegend die Grundrente für die Kriegsversehrten von ihrem ideellen Gehalt mitgeprägt sehen (vgl. BGHZ 30, 162 <171>; BSGE 30, 21 <25>; 50, 243 <245>; 73, 41 <45>; Wilke, Soziales Entschädigungsrecht, Kommentar, 7. Auflage 1992, BVG, § 31, Rn. 4; Gelhausen, Soziales Entschädigungsrecht, 2. Auflage 1998, Rn. 320; Schulin, a.a.O., S. 1345, Rn. 95; a.A.: BGHZ 20, 61 <69>). Die Rechtsprechung des Bundesverfas- 57

sungsgerichts steht dieser Einschätzung nicht entgegen. Die Feststellungen im Urteil vom 24. Juli 1963 zur rechtlichen Natur der Grundrente betreffen die Hinterbliebenenversorgung, nicht die Versorgung der Kriegsversehrten selbst (vgl. BVerfGE 17, 38 <47>).

Die ideelle Komponente zeigt sich unter anderem daran, dass den Beschädigten vielfältige materielle Hilfen zuteil werden, wenn der Bedarf konkret auftritt. Schädigungsbedingte Einbußen beim Einkommen oder beim Erwerbsersatzehinkommen werden durch den Berufsschadensausgleich ausgeglichen. Pflegezulage und Kleiderverschleißpauschale sind ebenfalls Beispiele für konkrete materielle Unterstützung; die Kleiderverschleißpauschale war von Anbeginn eine nennenswerte Hilfe für die Beschädigten. Sie erreichte zu allen Zeiten im Höchstbetrag fast den Mindestbetrag der Grundrente. Im übrigen hat sich das ideelle Moment der Grundrente seit Inkrafttreten des Bundesversorgungsgesetzes zum 1. Oktober 1950 eher verstärkt. Zwar enthielt das Bundesversorgungsgesetz von Anfang an einen Anspruch auf orthopädische Versorgung, dessen Umfang sich inzwischen aus § 13 BVG in Verbindung mit den jeweiligen Verordnungen über die Versorgung mit Hilfsmitteln und über Ersatzleistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (vgl. zuletzt Verordnung vom 4. Oktober 1989 <BGBl I S. 1834>, geändert durch Verordnung vom 17. Oktober 1994 <BGBl I S. 3009>) ergibt. Durch die kontinuierliche Erweiterung des Leistungskatalogs dieser Verordnung wird jedoch in zunehmendem Maße fast jeder schädigungsbedingte Mehraufwand abgedeckt, so dass er nicht mehr aus der Grundrente zu begleichen ist. Deren immaterieller Anteil hat sich dadurch erhöht.

58

bb) Die Genugtuungsfunktion der Beschädigtengrundrente zeigt sich auch in ihrer näheren rechtlichen Ausgestaltung. Die Rente wird unabhängig von den persönlichen Lebensverhältnissen des einzelnen Beschädigten, seinen Einkünften und seinem Vermögen gewährt. Anders als bei den einkommensabhängigen Leistungen bleibt sie bei der Bemessung anderer staatlicher Leistungen grundsätzlich unberücksichtigt (vgl. BTDrucks 4/1831, S. 13), so bei der Arbeitslosenhilfe (§ 194 Abs. 3 Nr. 6 SGB III) und im Sozialhilferecht (§ 76 Abs. 1 BSHG). Im Unterhaltsrecht kann nach § 1610 a BGB die Grundrente des Beschädigten den Gesamteinkünften des Unterhaltsverpflichteten in der Regel nicht mehr zugerechnet werden. Sie ist eine Leistung, die gegenüber Aufrechnung und Pfändung geschützt ist (§§ 51 Abs. 1, 54 Abs. 3 Nr. 3 SGB I).

59

c) Wird danach die Beschädigtengrundrente nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG wesentlich von der Vorstellung des ideellen Ausgleichs eines vom Einzelnen im Militärdienst für die staatliche Gemeinschaft erbrachten gesundheitlichen Sonderopfers geprägt und ist diese immaterielle Komponente nicht von der materiellen zu trennen, so ist es im Hinblick auf das grundgesetzliche Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu rechtfertigen, sie einem Kriegsbeschädigten aus den neuen Ländern auf Dauer in geringerem Umfang zugute kommen zu lassen, obgleich sein Opfer im gleichen Krieg für den gleichen Staat erbracht wurde. Eine unterschiedliche Entschädigung für das gleiche Opfer kann deshalb für eine Übergangszeit ihre sachliche Rechtfertigung in

60

dem mit der deutschen Einigung einhergehenden außerordentlichen staatlichen Finanzierungsbedarf finden. Sie verliert ihre Rechtfertigung aber dann, wenn deutlich wird, dass das gesetzgeberische Ziel einer zügigen und schrittweisen Angleichung des Entschädigungsniveaus im gesamten Bundesgebiet mit dem in Einsatz gebrachten rechtlichen Instrumentarium in absehbarer und für die Leistungsberechtigten erlebbarer Zeit nicht erreichbar ist. Dies ist spätestens Ende 1998 erkennbar gewesen. Es ist daher durch Art. 3 Abs. 1 GG geboten, dass die Grundrente insgesamt für alle Berechtigten ab 1. Januar 1999 gleich bemessen wird.

Seitdem können überwiegende finanzwirtschaftliche Belange die bisherige Ungleichbehandlung der Grundrentenempfänger im Osten gegenüber denen im Westen nicht mehr rechtfertigen. Nach den von der Bundesregierung vorgelegten Zahlen wäre im Jahr 1999 (Januar bis Oktober) bei einer Gleichstellung der Kriegsofopfer Ost für die Finanzierung der Beschädigtengrundrenten ein Mehrbetrag von rund 35 Mio DM bei einer Zahl von 60.417 Empfängern erforderlich gewesen. Vergleicht man diesen Betrag mit der Entwicklung der Ausgaben des Bundes für alle Leistungen der Kriegsofopferversorgung ohne Kriegsofopferfürsorge in 1998 (9.025 Mio DM) und in 1999 (8.369 Mio DM), so ergibt sich ein Mehraufwand bei den Beschädigtengrundrenten von unter 1 vom Hundert. Eine solche Belastung kann die Aufrechterhaltung der Ungleichbehandlung nicht mehr rechtfertigen.

61

### III.

Die Feststellung der Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG durch die angegriffene Regelung des § 84 a BVG ist auf die Grundrente des § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG wegen deren Genugtuungsfunktion beschränkt. Sie kann nicht auf andere Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und insbesondere auch nicht auf die rein materiell ausgerichtete Kleiderverschleißpauschale (§ 15 BVG) erstreckt werden. Die festgestellte Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG ist wesentlich auch darin begründet, dass eine Beendigung der durch § 84 a BVG bewirkten Ungleichbehandlung für die betroffenen Kriegsofopfer mit Rücksicht auf ihr Lebensalter nicht mehr in Sicht ist. Dies unterscheidet den hier entschiedenen Fall von anderen staatlichen Leistungen mit immateriellem Gehalt.

62

### C.

#### I.

Die Verfassungswidrigkeit des § 84 a BVG in Verbindung mit Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet K Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe a EV führt in dem durch den Tenor bestimmten Umfang zur Nichtigkeit der Regelung (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die fachgerichtlichen Urteile richten, sind sie aus den oben genannten Gründen zurückzuweisen.

63

## II.

Die Dauerverwaltungsakte über die Beschädigtengrundrenten Ost nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BVG sind ab dem 1. Januar 1999 wegen der Nichtigkeit der angegriffenen Regelung nach Maßgabe dieser Entscheidung auf Antrag zu ändern (vgl. § 44 SGB X). 64

## III.

Die Verfassungsbeschwerden haben, soweit sie gegen § 84 a BVG gerichtet sind, teilweise Erfolg. Deshalb ist den Beschwerdeführern die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 34 a Abs. 2 BVerfGG). 65

Papier	Der Richter Grimm ist aus dem Amt ausgeschieden und deshalb an der Un- terschrift gehindert. Papier	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
Steiner		Hohmann- Dennhardt

### **Abweichende Meinung**

des Richters Kühling und der Richterinnen Jaeger  
und Hohmann-Dennhardt  
zum Urteil des Ersten Senats vom 14. März 2000

- 1 BvR 284/96 -

- 1 BvR 1659/96 -

Wir stimmen im Ergebnis und im Wesentlichen auch mit der Begründung des Urteils überein. Allerdings halten wir anders als die Senatsmehrheit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG für einschlägig. Die Beschwerdeführer werden durch die angegriffene Regelung wegen ihrer Heimat benachteiligt. 66

Anknüpfungspunkt für die in § 84 a des Bundesversorgungsgesetzes vorgesehene Benachteiligung ist der Wohnsitz oder gewöhnliche Aufenthalt am 18. Mai 1990. Der Senatsmehrheit ist zuzustimmen, dass der Wohnsitz oder ständige Aufenthalt für sich genommen den Begriff der Heimat nicht erfüllt, sondern ein grundsätzlich zulässiges Kriterium für differenzierende Regelungen ist. Das gilt aber nur, soweit das Gesetz den **jeweiligen** Wohnsitz oder Aufenthalt meint. Nur mit solchen Vorschriften hat sich das Bundesverfassungsgericht bisher befasst (vgl. BVerfGE 5, 17 <22>; 13, 31 <32, 39>; 23, 258 <262>; 48, 281 <282, 287>; 92, 26 <28, 50>). 67

Hier geht es um etwas anderes. Mit der Anknüpfung an den Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in einem bestimmten Gebiet **zu einem bestimmten Zeitpunkt** wer- 68

den die Betroffenen ein für alle Mal diesem Gebiet zugeordnet. Die benachteiligende Regelung gilt für sie ganz unabhängig davon, wo sie unter ihrer Geltung ihren Wohnsitz begründen oder ständigen Aufenthalt nehmen. Nicht wo sie sind, sondern wo sie herkommen, ist maßgeblich. Gerade dies will Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich verhindern.

Wenn das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG die Antwort auf eine Geschichte gewordene Bedrohung und Zerstörung der Menschenwürde ist, auf die der Verfassungsgeber reagiert hat (so Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 32. Lfg., Oktober 1996, Art. 3 Abs. 3 Rn. 1), weil er offenbar angenommen hat, die allgemeine Überzeugung von der Unzulässigkeit solcher Differenzierungen sei noch nicht so gefestigt, dass sie durch die Generalklausel des Art. 3 Abs. 1 GG allein wirksam ausgeschlossen werde (so BVerfGE 3, 225 <240>), dann ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG aufgenommenen Merkmale als annähernd gleichgewichtig erachtet hat. Allen gemeinsam ist, dass sie nach den historischen Erfahrungen unter bestimmten Bedingungen immer wieder Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für Diskriminierungen gewesen sind. Dies ist für die Merkmale der Rasse, des Glaubens, der Weltanschauung und des Standes (Herkunft) ebenso offenkundig wie die aktuelle Gefahr von Diskriminierungen wegen Sprache und Heimat zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung angesichts von über sieben Millionen Flüchtlingen. Ein solcher Zusammenhang verbietet es, Heimat in volkstümlicher Weise zu definieren.

Der Begriff "Heimat" ist in das Grundgesetz eingefügt worden, um gerade die Diskriminierung der Flüchtlinge und Vertriebenen zu verhindern (vgl. StenProt. der 26. Sitzung des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates vom 30. November 1948, S. 61 f., teilweise wiedergegeben in: v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR N.F. 1, 1951, S. 1 <69>; ebenso Heun, in: H. Dreier <Hrsg.>, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 1996, Art. 3 Rn. 116; Stein, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, Art. 3 Rn. 90; Starck, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 3 Rn. 365; Gubelt, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 1992, Art. 3 Rn. 99). Der Begriff der Heimat war im damaligen Sprachgebrauch auf das Engste mit dem Begriff der Vertreibung verbunden (so auch Maunz/Dürig, a.a.O., Rn. 70 und 78 zum Differenzierungsverbot nach der Sprache, bei dem ebenfalls an die deutsch sprechenden Heimatvertriebenen gedacht worden sei).

Die Festschreibung eines konkreten Aufenthaltes zu einem bestimmten Zeitpunkt mit der Folge fortwirkender Rechte oder Benachteiligungen ist rechtstechnisch eine durchaus übliche Art, an das Merkmal "Heimat" anzuknüpfen. Das verdeutlichen die Nachkriegsregelungen im Bundesvertriebenengesetz und den Lastenausgleichsgesetzen, die auf die einmal gefundene Definition zurückgreifen.

Die Heimatvertriebenen stellten unter den Vertriebenen eine besondere Kategorie dar (vgl. § 2 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlin-

69

70

71

72

ge <Bundesvertriebenengesetz - BVFG> vom 19. Mai 1953 <BGBl I S. 201>; so schon § 31 des Soforthilfegesetzes vom 8. August 1949 <WiGBl S. 205; StuzBl S. 239>). Heimatvertriebener war, wer am 31. Dezember 1937 oder vorher seinen Wohnsitz in einem einheitlichen Vertreibungsgebiet hatte, das die Gesamtheit der Gebiete umfasst, die am 1. Januar 1914 zum Deutschen Reich oder zur Österreichisch-Ungarischen Monarchie oder zu einem späteren Zeitpunkt zu Polen, Estland, Lettland oder Litauen gehörten. Auf emotionale Bindungen oder die Verwurzelung im Vertreibungsgebiet kam es nicht an. Dem erzwungenen Wohnsitzwechsel und den hierdurch erlittenen Nachteilen sollten nicht neue Benachteiligungen im Bundesgebiet folgen. Der Personenkreis wurde bei der öffentlichen Auftragsvergabe in kompensatorischer Absicht bevorzugt (§ 74 BVFG) und bei der Arbeitsvermittlung quotenmäßig gleichgestellt (§ 77 BVFG). Eine Bevorzugung von Landeskindern ihnen gegenüber war verboten (§ 81 BVFG).

Eine Schlechterstellung etwa von Deutschen, die zwar im Geltungsbereich des Grundgesetzes lebten, aber am 31. Dezember 1937 jenseits der Oder-Neiße-Linie ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hatten, wäre deshalb in der Nachkriegszeit ohne weiteres als vom Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erfasst angesehen worden. Soweit erkennbar hat sich auch kein Gesetzgeber etwas Derartiges einfallen lassen.

73

Die Senatsmehrheit verschließt sich dieser Erkenntnis, indem sie den Begriff "Heimat" als emotionale Beziehung zu einem bestimmten, den Einzelnen mitprägenden Raum umschreibt (so etwa auch Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 3 Rn. 295; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1997, Art. 3 Rn. 71). Diese Definition entspricht in der Tat dem heutigen allgemeinen Sprachgebrauch. Sie ist aber für die Auslegung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG untauglich; denn eine Regelung, die - sei es auch in typisierender Weise - an eine solche Prägung anknüpft, ist kaum vorstellbar. Das Diskriminierungsverbot würde praktisch leer laufen. Außerdem verkennt eine derartige Begriffsbestimmung, wie dargelegt, den Willen des Verfassungsgebers. Eine Benachteiligung oder Bevorzugung wegen der "Heimat" ist vielmehr immer dann gegeben, wenn eine Regelung an die örtliche Herkunft im Sinne von Geburt oder Ansässigkeit anknüpft (so BVerfGE 5, 17 <22>; 23, 258 <262>; 48, 281 <287 f.>).

74

An einer solchen örtlichen Herkunft werden die Kriegsoffer, die am Stichtag im Beitrittsgebiet gewohnt haben, im Versorgungsrecht festgehalten. Es ist nicht die rechtliche Festschreibung eines Aufenthaltsorts zu einem bestimmten Zeitpunkt, mit dessen Hilfe an tatsächlich unterschiedliche Sachverhalte oder unterschiedliche Rechtsordnungen angeknüpft wird wie zum Beispiel beim Güterstand (vgl. BGHZ 40, 32 <38>) oder bei der Frage der Volljährigkeit (vgl. BVerfGE 5, 17 <22>). Vielmehr geht es um Ansprüche, die schon vor der Entstehung der Deutschen Demokratischen Republik begründet waren und von der Bundesrepublik Deutschland als Kriegsfolgelast zu erfüllen sind. Das Opfer ist im gleichen Krieg für den gleichen Staat erbracht worden. Wenn unter solchen Voraussetzungen dennoch eine Differenzie-

75

rung nach dem Wohnsitz am 18. Mai 1990 im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik vorgenommen wird, dann erfahren die Kriegsbeschädigten im Beitrittsgebiet eine unterschiedliche Behandlung **allein** wegen ihrer Herkunft aus einem Gebiet, in dem sie bis kurz vor dem Stichtag durch die Staatsgewalt der Deutschen Demokratischen Republik festgehalten worden sind und an das sie nun durch die ortsgebundene Stichtagsregelung in ihren Entschädigungsansprüchen wiederum gebunden werden. Dies stellt eine Benachteiligung wegen der örtlichen Herkunft, der Ansässigkeit in der Deutschen Demokratischen Republik und damit wegen der Heimat dar.

Im Ergebnis ist die Entscheidung dennoch richtig. Bis zum 31. Dezember 1992 ist die angegriffene Regelung durch Art. 143 Abs. 1 GG gedeckt. Für die Jahre danach bis zum 31. Dezember 1998 halten die im Urteil dargelegten Rechtfertigungsgründe auch vor Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG noch stand. Nicht jede gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstoßende Ungleichbehandlung ist verfassungswidrig. Differenzierende Regelungen können vielmehr zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die in dem Unterscheidungsmerkmal selbst begründet liegen, zwingend erforderlich sind (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>; so bereits BVerfGE 2, 266 <286>; 43, 213 <226 ff.>). So liegt es hier. Die durch die Wiedervereinigung bedingte Überleitung aller Kriegsopferversorgungsansprüche der zuvor in der Deutschen Demokratischen Republik lebenden Menschen auf die Bundesrepublik Deutschland konnte unter Wahrung der Haushaltsstabilität und des inneren sozialen Friedens nur schrittweise bewältigt werden. Das wird im Urteil eingehend dargelegt.

76

Kühling

Jaeger

Hohmann-  
Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 14. März 2000 - 1 BvR 284/96**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 14. März 2000 - 1 BvR 284/96 - Rn. (1 - 76), [http://www.bverfg.de/e/rs20000314\\_1bvr028496.html](http://www.bverfg.de/e/rs20000314_1bvr028496.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2000:rs20000314.1bvr028496