

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 995/95 -
- 1 BVR 2288/95 -
- 1 BVR 2711/95 -



**Im Namen des Volkes**

**In den Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden**

- I. 1. des Herrn B...,
2. der Frau K...,
3. der Frau L...,
4. des Herrn N...,
5. des Herrn W...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Alexander von Stahl,  
Schlüterstraße 37, Berlin -

gegen § 12, § 14 Satz 1, § 20 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet (Schuldrechtsanpassungsgesetz - SchuldRAnpG) vom 21. September 1994 (BGBl I S. 2538) in Verbindung mit § 3 der Nutzungsentgeltverordnung vom 22. Juli 1993 (BGBl I S. 1339), geändert durch die Verordnung vom 24. Juli 1997 (BGBl I S. 1920), und § 23 Abs. 1 bis 6 SchuldRAnpG

**- 1 BVR 995/95 -,**

II. der Frau D...,

- Bevollmächtigte:

gegen § 23 Abs. 1, 2 und 6 des Gesetzes zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet (Schuldrechtsanpassungsgesetz - SchuldRAnpG) vom 21. September 1994 (BGBl I S. 2538)

**- 1 BVR 2288/95 -,**

III. des Herrn R...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Hans Koerner,  
Possartstraße 6, München -

gegen § 23 Abs. 6 des Gesetzes zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet (Schuldrechtsanpassungsgesetz - SchuldRAnpG) vom 21. September 1994 (BGBl I S. 2538)

**- 1 BVR 2711/95 -**

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

am 14. Juli 1999 beschlossen:

1. a) § 14 Satz 1 des Gesetzes zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet (Schuldrechtsanpassungsgesetz - SchuldRAnpG) vom 21. September 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 2538) ist, soweit er Vertragsverhältnisse nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 und ihre vorzeitige Beendigung nach § 23 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1, auch in Verbindung mit Absatz 6 Satz 1, und nach Absatz 3 dieses Gesetzes betrifft, mit Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.
- b) § 20 Absatz 1 und 2 des Schuldrechtsanpassungsgesetzes in Verbindung mit § 3 Absatz 1 der Nutzungsentgeltverordnung vom 22. Juli 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 1339), auch in der Fassung der Verordnung vom 24. Juli 1997 (Bundesgesetzblatt I Seite 1920), ist, soweit er eine angemessene Beteiligung der Nutzer an den öffentlichen Lasten des Grundstücks ausschließt, mit Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.  
§ 23 Absatz 1 bis 3, 5 und 6 des Schuldrechtsanpassungsgesetzes ist mit Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit er nicht die Möglichkeit vorsieht, bei besonders großen Erholungs- und Freizeitgrundstücken die Verträge hinsichtlich einer Teilfläche zu kündigen.  
Die verfassungswidrigen Regelungen sind spätestens bis zum 30. Juni 2001 durch verfassungsgemäße Regelungen zu ersetzen.
- c) Im übrigen wird die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I zurückgewiesen.
- d) Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern zu I die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

2. a) § 23 Absatz 6 Satz 1 und 3 des Schuldrechtsanpassungsgesetzes ist, soweit er die Eigentümer von Garagengrundstücken für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002 auf die Kündigungsgründe des § 23 Absatz 2 und 6 Satz 3 dieses Gesetzes beschränkt, mit Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.
- b) Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu II und III zurückgewiesen.
- c) Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern zu II und III drei Achtel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich unmittelbar gegen Vorschriften des Schuldrechtsanpassungsgesetzes, durch das Rechtsverhältnisse über die Nutzung fremder Grundstücke, die in der Deutschen Demokratischen Republik begründet wurden, in das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuchs übergeleitet werden.

1

#### **I.**

1. a) In der Deutschen Demokratischen Republik waren Grund und Boden im Dienste der sozialistischen Gesellschaftsordnung einer gesellschaftlichen Nutzung zuzuführen (vgl. dazu und zum folgenden BTDrucks 12/7135, S. 26 ff., 35; Klaus Heuer, Grundzüge des Bodenrechts der DDR 1949-1990, 1991, Rn. 1 ff.; Leutheusser-Schnarrenberger, DtZ 1993, S. 322). Das geschah durch die Schaffung von sogenanntem sozialistischem Eigentum, zu dem neben dem genossenschaftlichen Grundeigentum vor allem das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum gehörte, das weder übertragen noch belastet werden konnte. Für die Grundstücksnutzungen gewannen gleichzeitig die staatliche Verleihung und die Zuweisung von Nutzungsrechten an volkseigenen und genossenschaftlich genutzten Grundstücken an Bedeutung (vgl. auch BVerfGE 98, 17 <19>). Daneben wurden Grundstücke privaten Nutzern, zum Beispiel zum Zwecke der Erholung oder Freizeitgestaltung, auch auf vertraglicher Grundlage überlassen. Soweit die Grundstücke staatlich verwaltet wurden, schloß der Verwalter die Verträge vielfach ohne oder gegen den Willen der Grundstückseigentümer.

2

b) Die Rechtsgrundlagen für die vertragliche Grundstücksnutzung zu Erholungs- und Freizeit Zwecken wechselten im Laufe der Zeit.

3

aa) Bis Ende 1975 ergaben sie sich hauptsächlich aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, vor allem aus den Vorschriften über das Pachtrecht. Daneben wurden über Grundstücke, die in den alten Bundesländern und in Berlin (West) lebenden Eigentümern gehörten und staatlicher Verwaltung unterlagen, insbesondere im Berliner Umland sogenannte Überlassungsverträge geschlossen. Sie sahen eine Überlassung der Grundstücke für 20 oder 30 Jahre, in Einzelfällen auch auf Lebenszeit, vor. Der

4

Überlassungsnehmer hatte eigentümerähnliche Rechte und Pflichten; ein Nutzungsentgelt mußte er nicht entrichten.

bb) Am 1. Januar 1976 wurde das Bürgerliche Gesetzbuch in der Deutschen Demokratischen Republik durch das Zivilgesetzbuch vom 19. Juni 1975 (GBI I S. 465; im folgenden: ZGB) abgelöst. Es regelte in den §§ 312 ff. die vertragliche Nutzung von Bodenflächen unter anderem zur Erholung und Freizeitgestaltung.

Nach § 313 Abs. 2 ZGB konnte vereinbart werden, daß der Nutzungsberechtigte auf der ihm überlassenen Bodenfläche ein Wochenendhaus oder andere Baulichkeiten errichtet, die der Erholung oder Freizeitgestaltung dienen. An ihnen entstand, soweit nichts anderes vereinbart war, nach § 296 Abs. 1 Satz 1 ZGB unabhängig vom Eigentum am Grundstück Eigentum des Nutzungsberechtigten.

Die Zahlung eines Nutzungsentgelts war gesetzlich nicht vorgeschrieben, wurde aber im Regelfall vereinbart (vgl. Kommentar zum Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik und zum Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik, hrsg. vom Ministerium der Justiz, 1. Aufl. 1983, § 313 ZGB Anm. 3.1.). Die Entgelte lagen erheblich unter den Preisen, die sich unter Marktbedingungen ergeben hätten (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 52).

Gekündigt werden konnten die Nutzungsverhältnisse vom Überlassenden nach § 314 Abs. 3 ZGB nur aus gesellschaftlich gerechtfertigten Gründen, insbesondere wenn der Nutzungsberechtigte seine Pflichten wiederholt gröblich verletzt, andere Nutzungsberechtigte erheblich belästigt oder sich auf andere Weise gemeinschaftsstörend verhalten hatte; wurde das Grundstück außerhalb einer Kleingartenanlage genutzt, war eine Kündigung auch bei dringendem Eigenbedarf möglich. Hatte der Nutzungsberechtigte in Ausübung seines Nutzungsrechts ein Wochenendhaus oder eine Garage errichtet, konnte das Nutzungsverhältnis gegen seinen Willen nur durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben werden (§ 314 Abs. 4 Satz 2 ZGB). Voraussetzung war auch hier, daß Gründe im Sinne des § 314 Abs. 3 ZGB vorlagen.

Machte der Grundstückseigentümer dringenden Eigenbedarf geltend, wurden in der Rechtsprechung des Obersten Gerichts der Deutschen Demokratischen Republik (im folgenden: OG) an die Dringlichkeit des Bedarfs strenge Anforderungen gestellt. Dem Eigenbedarf kam dann besonderes Gewicht zu, wenn der Eigentümer das Grundstück zum Bau eines Eigenheims benötigte. Doch waren auch in diesem Fall die beiderseitigen Interessen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten zu prüfen und gegeneinander abzuwägen (vgl. OG, NJ 1978, S. 360 <361>). Dem Bau eines Eigenheims stand die vom Grundstückseigentümer beabsichtigte Errichtung eines Wochenendhauses zum Zwecke der Erholung in der gesellschaftlichen Wertung nicht gleich. Die Erholungsbedürfnisse der Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigten wurden zwar grundsätzlich als gleichwertig angesehen; jedoch gab in der Regel zugunsten des Nutzungsberechtigten den Ausschlag, daß er das Grundstück bereits besaß und Aufwendungen erbracht hatte. Bezog sich der geltend gemachte Eigenbedarf des Grundstückseigentümers nur auf einen Teil des

Grundstücks, war unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten, der Grundstücksgröße und der Nutzungsart zu prüfen, ob die Möglichkeit einer Grundstücks- teilung und einer entsprechenden Änderung des Nutzungsvertrags nach § 78 ZGB bestand (vgl. OG, NJ 1978, S. 362; NJ 1983, S. 507; NJ 1987, S. 209 <210>).

Die §§ 312 ff. ZGB hatten, soweit hier von Interesse, folgenden Wortlaut: 10

§ 312 11

Abschluß des Vertrages 12

(1) Land- und forstwirtschaftlich nicht genutzte Bodenflächen können Bürgern zum Zwecke der kleingärtnerischen Nutzung, Erholung und Freizeitgestaltung überlas- sen werden. Der Vertrag über die Nutzung ist schriftlich abzuschließen und bedarf der staatlichen Genehmigung, soweit das in Rechtsvorschriften vorgesehen ist. 13

(2) Der Vertrag kann unbefristet oder befristet abgeschlossen werden. Ein Vertrag darf nur befristet abgeschlossen werden, wenn dafür gesellschaftlich gerechtfertigte Gründe vorliegen. Sie sind im Vertrag anzugeben. 14

§ 313 15

Rechte und Pflichten des Nutzungsberechtigten 16

(1) Der Nutzungsberechtigte ist berechtigt und verpflichtet, die ihm überlassene Bo- denfläche bestimmungsgemäß zu nutzen. Er kann insbesondere Anpflanzungen vornehmen und sich den Ertrag aneignen. 17

(2) Zwischen den Vertragspartnern kann vereinbart werden, daß der Nutzungsbe- rechtigte auf der Bodenfläche ein Wochenendhaus oder andere Baulichkeiten er- richtet, die der Erholung, Freizeitgestaltung oder ähnlichen persönlichen Bedürfnis- sen dienen. 18

(3) Der Nutzungsberechtigte ist verpflichtet, das Entgelt für die Nutzung terminge- mäß zu zahlen... 19

§ 314 20

Beendigung des Nutzungsverhältnisses 21

(1) Das Nutzungsverhältnis kann durch Vereinbarung der Vertragspartner beendet werden. 22

(2) Der Nutzungsberechtigte kann unter Einhaltung einer Frist von 3 Monaten zum 31. Oktober des laufenden Jahres kündigen. Aus gesellschaftlich gerechtfertigten Gründen kann zum Ende eines Quartals mit einer Frist von einem Monat gekündigt werden. 23

(3) Der Überlassende kann mit einer Frist von 3 Monaten zum 31. Oktober des lau- fenden Jahres kündigen, wenn dafür gesellschaftlich gerechtfertigte Gründe vorlie- gen, insbesondere dann, wenn der Nutzungsberechtigte seine Pflichten wiederholt 24

gröblich verletzt, andere Nutzungsberechtigte erheblich belästigt oder sich auf andere Weise gemeinschaftsstörend verhält. Bei besonders schwerwiegendem vertragswidrigem Verhalten kann auch zum Ende des Quartals mit einer Frist von einem Monat gekündigt werden. Erfolgt die Nutzung außerhalb einer Kleingartenanlage, kann das Nutzungsverhältnis auch bei Vorliegen von dringendem Eigenbedarf gekündigt werden.

(4) Die Kündigung des Nutzungsverhältnisses durch einen Vertragspartner bedarf der Schriftform. Hat der Nutzungsberechtigte in Ausübung des Nutzungsrechts auf der Bodenfläche ein Wochenendhaus oder eine Garage errichtet, kann das Nutzungsverhältnis gegen seinen Willen nur durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben werden. 25

(5) Endet das Nutzungsverhältnis, hat der Nutzungsberechtigte die Bodenfläche in einem ordnungsgemäßen Zustand zurückzugeben. Wertverbesserungen sind dem Nutzungsberechtigten zu entschädigen. 26

(6) Im Falle der Kündigung nach Abs. 3 aus dringendem Eigenbedarf ist der Überlassende verpflichtet, auf Verlangen des Nutzungsberechtigten von ihm errichtete Baulichkeiten oder Anpflanzungen durch Kauf zu erwerben. 27

c) Schätzungsweise 53 % aller Haushalte in der Deutschen Demokratischen Republik besaßen ein Erholungsgrundstück. Nach Abzug der Parzellen, die in Kleingartenanlagen genutzt wurden, sind etwa eine Million Verträge verblieben, die der Schuldrechtsanpassung unterliegen (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 28). 28

2. Mit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland stellte sich dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe, die auf die sozialistische Eigentumsordnung zugeschnittenen Bodennutzungsverhältnisse im Beitrittsgebiet in Rechtsformen zu überführen, die denen des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechen. Dies geschah in mehreren Schritten. 29

a) Das Gesetz vom 23. September 1990 (BGBl II S. 885) zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag (im folgenden: EV) - traf im wesentlichen nur vorläufige Regelungen und ergänzte dafür das auch im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzte Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (im folgenden: EGBGB) gemäß Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 EV um besondere Bestimmungen für dieses Gebiet. Dabei wurden die Nutzungsverträge nach den §§ 312 ff. ZGB dem Schuldrecht zugeordnet. Für sie sollten nach Art. 232 § 4 Abs. 1 EGBGB bis zum Inkrafttreten abweichender gesetzlicher Regelungen weiter die §§ 312 ff. ZGB maßgebend sein; Nutzungsverhältnisse im Rahmen von Kleingartenanlagen wurden allerdings nach Maßgabe von Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 4 EV in den Anwendungsbereich des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl I S. 210) einbezogen. Hinsichtlich der übrigen Nutzungsverhältnisse wurde die Bundesregierung in Art. 232 § 4 Abs. 2 30

EGBGB ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über die angemessene Gestaltung der Nutzungsentgelte zu erlassen. Selbständiges Eigentum an Baulichkeiten blieb, soweit nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik entstanden, weiter bestehen und konnte übergangsweise auch neu entstehen (Art. 231 § 5 Abs. 1 EGBGB).

b) Durch Art. 13 des Registerverfahrenbeschleunigungsgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2182) wurden die Nutzungsverhältnisse nach den §§ 312 ff. ZGB bis zur endgültigen Bereinigung des Rechts der schuldrechtlichen Nutzungsverträge weiter abgesichert. Mit der in Art. 232 EGBGB eingefügten Regelung des § 1 a sollte klargestellt werden, daß die Überlassungsverträge wirksam sind (vgl. BTDrucks 12/5553, S. 128). Der Art. 232 § 4 EGBGB angefügte Absatz 4 erstreckte die Fortgeltung der §§ 312 ff. ZGB auf Verträge, durch die vor dem 1. Januar 1976 land- oder forstwirtschaftlich nicht genutzte Bodenflächen Bürgern zum Zwecke der nicht gewerblichen kleingärtnerischen Nutzung, Erholung und Freizeitgestaltung überlassen wurden. Außerdem wurde mit Art. 232 § 4 a EGBGB ein Vertragsmoratorium eingeführt. Danach konnten Nutzungsverträge nach den §§ 312 ff. ZGB einschließlich der vor dem 1. Januar 1976 geschlossenen Verträge, auch soweit sie Garagen betreffen, bis Ende 1994 gegenüber dem Nutzer nach § 554 BGB nur bei Zahlungsverzug gekündigt werden.

c) Die abschließende Überführung dieser Vertragsverhältnisse in das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuchs nimmt das am 1. Januar 1995 als Art. 1 des Schuldrechtsänderungsgesetzes vom 21. September 1994 (BGBl I S. 2538) in Kraft getretene Schuldrechtsanpassungsgesetz (SchuldRAnpG) vor.

aa) Dies gilt nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG unter anderem für Verträge über Grundstücke, die im Beitrittsgebiet zum Zwecke der Erholung oder Freizeitgestaltung oder zur Errichtung von Garagen überlassen worden sind. Auf sie sind nach § 6 Abs. 1 SchuldRAnpG die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Miete oder die Pacht anzuwenden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 SchuldRAnpG geht mit der Beendigung des Vertragsverhältnisses das nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik begründete, fortbestehende Eigentum an Baulichkeiten auf den Grundstückseigentümer über. Ihn treffen in diesem Fall Entschädigungspflichten gegenüber dem Nutzer. Die hierfür maßgeblichen Vorschriften lauten:

## § 12

### Entschädigung für das Bauwerk

(1) Der Grundstückseigentümer hat dem Nutzer nach Beendigung des Vertragsverhältnisses eine Entschädigung für ein entsprechend den Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik errichtetes Bauwerk nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zu leisten. Das Recht des Nutzers, für ein rechtswidrig errichtetes Bauwerk Ersatz nach Maßgabe der Vorschriften über die Herausgabe einer un-

gerechtfertigten Bereicherung zu verlangen, bleibt unberührt.

(2) Endet das Vertragsverhältnis durch Kündigung des Grundstückseigentümers, ist die Entschädigung nach dem Zeitwert des Bauwerks im Zeitpunkt der Rückgabe des Grundstücks zu bemessen. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Nutzer durch sein Verhalten Anlaß zu einer Kündigung aus wichtigem Grund gegeben hat oder das Vertragsverhältnis zu einem Zeitpunkt endet, in dem die Frist, in der der Grundstückseigentümer nur unter den in diesem Gesetz genannten besonderen Voraussetzungen zur Kündigung berechtigt ist (Kündigungsschutzfrist), seit mindestens sieben Jahren verstrichen ist. 37

(3) In anderen als den in Absatz 2 genannten Fällen kann der Nutzer eine Entschädigung verlangen, soweit der Verkehrswert des Grundstücks durch das Bauwerk im Zeitpunkt der Rückgabe erhöht ist. 38

(4) Der Nutzer ist zur Wegnahme des Bauwerks berechtigt... 39

(5) ... 40

## § 14 41

### Entschädigung für Vermögensnachteile 42

Endet das Vertragsverhältnis durch Kündigung des Grundstückseigentümers vor Ablauf der Kündigungsschutzfrist, kann der Nutzer neben der Entschädigung für das Bauwerk nach § 12 eine Entschädigung für die Vermögensnachteile verlangen, die ihm durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses entstanden sind. Der Anspruch nach Satz 1 besteht nicht, wenn der Nutzer durch sein Verhalten Anlaß zu einer Kündigung aus wichtigem Grund gegeben hat. 43

bb) Bis zur Beendigung des Vertragsverhältnisses kann der Grundstückseigentümer vom Nutzer ein Nutzungsentgelt beanspruchen. § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG bestimmt dazu: 44

### Nutzungsentgelt 45

(1) Der Grundstückseigentümer kann vom Nutzer die Zahlung eines Nutzungsentgelts verlangen. Die Höhe des Entgelts richtet sich nach der Nutzungsentgeltverordnung vom 22. Juli 1993 (BGBl. I S. 1339) in ihrer jeweils gültigen Fassung. 46

(2) Auf die bisher unentgeltlichen Nutzungsverträge sind die Bestimmungen der Nutzungsentgeltverordnung entsprechend anzuwenden. Der Grundstückseigentümer kann den Betrag verlangen, den der Nutzer im Falle einer entgeltlichen Nutzung nach den §§ 3 bis 5 der Nutzungsentgeltverordnung zu zahlen hätte. 47

Zur Höhe des Entgelts ist in § 3 Abs. 1 und 2 der Nutzungsentgeltverordnung (NutzEV) in der Fassung der Verordnung vom 24. Juli 1997 (BGBl. I S. 1920) folgendes geregelt: 48

Schrittweise Entgelterhöhung bis zur Höhe der ortsüblichen Entgelte 49



(1) Die Entgelte dürfen... schrittweise bis zur Höhe der ortsüblichen Entgelte erhöht werden. Zur angemessenen Gestaltung der Nutzungsentgelte darf die Erhöhung in folgenden Schritten vorgenommen werden:	50
1. ab dem 1. November 1993 auf das Doppelte der am 2. Oktober 1990 zulässigen Entgelte, jedoch mindestens auf 0,15 Deutsche Mark, bei baulich genutzten Grundstücken auf 0,30 Deutsche Mark je Quadratmeter Bodenfläche im Jahr,	51
2. ab dem 1. November 1994 auf das Doppelte der sich nach Nummer 1 ergebenden Entgelte,	52
3. ab dem 1. November 1995 auf das Doppelte der sich nach Nummer 2 ergebenden Entgelte,	53
4. ab dem 1. November 1997 höchstens um die Hälfte der sich nach Nummer 3 ergebenden Entgelte,	54
5. ab dem 1. November 1998 jährlich höchstens um ein Drittel der sich nach Nummer 3 ergebenden Entgelte.	55
(2) Ortsüblich sind die Entgelte, die nach dem 2. Oktober 1990 in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für vergleichbar genutzte Grundstücke vereinbart worden sind. Für die Vergleichbarkeit ist die tatsächliche Nutzung unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs der Bebauung der Grundstücke maßgebend.	56
Diese Regelung entspricht bis auf Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 inhaltlich der Vorschrift in ihrer Ursprungsfassung vom 22. Juli 1993 (BGBl I S. 1339).	57
cc) Gemäß § 23 SchuldRAnpG unterliegen Verträge im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG einem abgestuften Kündigungsschutz. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:	58
Kündigungsschutzfrist	59
(1) Der Grundstückseigentümer kann den Vertrag bis zum Ablauf des 31. Dezember 1999 nicht kündigen.	60
(2) Vom 1. Januar 2000 an kann der Grundstückseigentümer den Vertrag nur kündigen, wenn er das Grundstück	61
1. zur Errichtung eines Ein- oder Zweifamilienhauses als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt und der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Grundstückseigentümer angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Nutzers nicht zugemutet werden kann oder	62
2. alsbald der im Bebauungsplan festgesetzten anderen Nutzung zuführen oder alsbald für diese Nutzung vorbereiten will.	63
In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 ist die Kündigung auch vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans zulässig, wenn die Gemeinde seine Aufstellung, Änderung	64

oder Ergänzung beschlossen hat, nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, daß die beabsichtigte andere Nutzung festgesetzt wird, und dringende Gründe des öffentlichen Interesses die Vorbereitung oder die Verwirklichung der anderen Nutzung vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans erfordern.

(3) Vom 1. Januar 2005 an kann der Grundstückseigentümer den Vertrag auch dann kündigen, wenn er das Grundstück 65

1. zur Errichtung eines Ein- oder Zweifamilienhauses als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt oder 66

2. selbst zu kleingärtnerischen Zwecken, zur Erholung oder Freizeitgestaltung benötigt und der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Grundstückseigentümer angesichts seines Erholungsbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Berücksichtigung der Interessen des Nutzers nicht zugemutet werden kann. 67

(4) Vom 4. Oktober 2015 an kann der Grundstückseigentümer den Vertrag nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen kündigen. 68

(5) Hatte der Nutzer am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet, ist eine Kündigung durch den Grundstückseigentümer zu Lebzeiten dieses Nutzers nicht zulässig. 69

(6) Für Verträge im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 über Grundstücke, die der Nutzer nicht bis zum Ablauf des 16. Juni 1994 bebaut hat, und für Nutzungsverträge über Garagengrundstücke gilt der besondere Kündigungsschutz nach den Absätzen 1 und 2 nur bis zum 31. Dezember 2002. Absatz 5 ist nicht anzuwenden. Diese Verträge kann der Grundstückseigentümer auch dann kündigen, wenn er das Grundstück einem besonderen Investitionszweck im Sinne des § 3 Abs. 1 des Investitionsvorranggesetzes zuführen will. 70

(7) ... 71

## II.

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer von im Beitrittsgebiet belegenen Grundstücken. 72

1. Das mit einem Wochenendhaus bebaute Grundstück des 1913 geborenen Beschwerdeführers zu I 1 konnte dieser seit 1952 nicht mehr nutzen. Das Wochenendhaus wurde im Laufe der Zeit durch ein neues ersetzt. 1987 schloß der staatliche Verwalter über das Grundstück einen Nutzungsvertrag mit der jetzigen Nutzerin. Der Beschwerdeführer beansprucht das Grundstück für sich und seine Familie und erwägt die Errichtung eines Einfamilienhauses. Für eine Trinkwasserleitung wurde er zu Erschließungskosten in Höhe von 6.112,66 DM in Anspruch genommen. Für Abwasser, Straßenbefestigung und Beleuchtung wurde die Heranziehung zu weiteren 38.000 DM angekündigt. 73

Das der 1908 geborenen Beschwerdeführerin zu I 2 als Miteigentümerin gehörende Grundstück wurde seit 1963 staatlich verwaltet. Der Verwalter schloß 1979 über jeweils eine Teilfläche Nutzungsverträge mit einem Ehepaar und dessen Sohn. Das Ehepaar, von dem die Frau am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatte, nutzt auf dem ihm überlassenen Teilstück die Laube der Grundstückseigentümer. Auf der anderen Teilfläche errichtete der Sohn ein Wochenendhaus. 1995 zahlten beide zusammen ein Nutzungsentgelt von 395,98 DM. Die Grundstückseigentümer mußten 1994 für Grundsteuern und eine Umlage für den Wasser- und Bodenverband 53,09 DM aufwenden. Angekündigte Anschluß- und Benutzungsgebühren für eine Abwasseranlage zwischen 5.000 und 6.000 DM wurden bisher nicht erhoben.

74

Über das der 1931 geborenen Beschwerdeführerin zu I 3 als Miteigentümerin gehörende, 2.668 qm große Grundstück schloß der staatliche Verwalter 1981 einen Nutzungsvertrag mit einem Ehepaar, von dem der Mann am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatte. Die Nutzer errichteten auf dem Grundstück ein Wochenendhaus. Das Nutzungsentgelt betrug zum 1. November 1994 1.600,80 DM, die Grundsteuer 84,60 DM pro Jahr. Erschließungsbeiträge von voraussichtlich 22.650 DM wurden in Aussicht gestellt, aber noch nicht erhoben.

75

Über das dem 1931 geborenen Beschwerdeführer zu I 4 als Miteigentümer gehörende Wassergrundstück schloß der staatliche Verwalter 1972 einen Überlassungsvertrag für eine Nutzung zu Erholungszwecken, der 1989 auf die Enkelin der ursprünglichen Nutzer umgeschrieben wurde. Sie zahlte 1995 ein Nutzungsentgelt von 876 DM. Für den Anschluß des Grundstücks an die Trinkwasserversorgung wurde der Beschwerdeführer zu einem Erschließungskostenbeitrag von 5.000 DM herangezogen. Für die vorgesehene Abwasserentsorgung soll er weitere etwa 25.000 DM zahlen.

76

Für die beiden dem 1917 geborenen Beschwerdeführer zu I 5 gehörenden Grundstücke wurden 1984 vom staatlichen Verwalter Nutzungsverträge geschlossen. Der Beschwerdeführer begehrt zumindest eines der Grundstücke zu Erholungszwecken für sich und seine Familie.

77

2. Das Grundstück der Beschwerdeführerin zu II wurde 1973 vom staatlichen Verwalter zur Errichtung von Reihengaragen verpachtet. Auf ihm befinden sich 19 Garagen. Auch auf dem Grundstück, das dem Beschwerdeführer zu III als Miteigentümer gehört, wurden auf vertraglicher Grundlage mehrere Garagen gebaut. Der Beschwerdeführer möchte darauf entsprechend den in Aussicht genommenen Festsetzungen des Bebauungsplans ein Wohn- und Geschäftshaus errichten.

78

### III.

1. Im Verfahren 1 BvR 995/95 wenden sich die Beschwerdeführer gegen § 14 Satz 1, § 20 Abs. 1 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV und gegen § 23 SchuldRAnpG. Dabei bezieht sich die Verfassungsbeschwerde infolge der gleitenden Verweisung in § 20 Abs. 1 SchuldRAnpG auf die Nutzungsentgeltverordnung auch in der

79

Fassung der Änderungsverordnung von 1997. Sinngemäß greifen die Beschwerdeführer außerdem § 12 und § 20 Abs. 2 SchuldRAnpG an. Sie rügen eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG und im Hinblick auf die §§ 14 und 23 SchuldRAnpG auch von Art. 3 Abs. 1 GG.

Mit den Kündigungsschutzregelungen in § 23 SchuldRAnpG habe der Gesetzgeber in die Dispositionsfreiheit über ihr Grundeigentum eingegriffen und ihnen ihr Besitzrecht vorenthalten. Dadurch würden die Grundstücksnutzer einseitig bevorzugt. Eine Rechtfertigung dafür gebe es nicht. Die Regelungen stünden deshalb mit Art. 14 Abs. 1 GG nicht in Einklang. 80

Der Gesetzgeber habe bei der Ausgestaltung des § 23 SchuldRAnpG auch das Rangverhältnis zwischen Mietwohnungen und Erholungsgrundstücken nicht beachtet. Überlassungsverträge zu Wohnzwecken könnten nach den §§ 34, 38 Abs. 2 SchuldRAnpG bereits ab 2001 nach den allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen gekündigt werden. Nutzungsverhältnisse innerhalb von Kleingartenanlagen seien gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3, 4 BKleingG sogar ohne zeitliche Einschränkung kündbar und unterlägen nicht der Entschädigungsverpflichtung des § 14 SchuldRAnpG. Mietverhältnisse über Wohnraum, die nicht auf umgewandelten Überlassungsverträgen beruhten, könne der Eigentümer nach Art. 232 § 2 Abs. 3 EGBGB schon seit dem 1. Januar 1996 aus Eigenbedarfsgründen kündigen. Im Vergleich dazu führe § 23 Abs. 6 SchuldRAnpG bei Nutzungsverhältnissen über Erholungsgrundstücke, bei denen der Nutzer ein vom Eigentümer oder seinem Rechtsvorgänger errichtetes Wochenendhaus nutze, zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung. 81

Mit dem absoluten Kündigungsschutz für Nutzer, die am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatten, würden dem Eigentümer auf unbestimmte Zeit Besitz, Verfügungsgewalt und Verwertungsmöglichkeit genommen, unabhängig davon, ob der Nutzer das Grundstück tatsächlich nutze. Wenn das Alter ein zureichendes Abwägungskriterium im Verhältnis zwischen Nutzer und Eigentümer sei, gebiete der Gleichheitssatz, es auf beiden Seiten zu berücksichtigen. Älteren Eigentümern wie den Beschwerdeführern müsse dann das Recht eingeräumt werden, wesentlich jüngeren Nutzern sofort oder zumindest unter starker Einschränkung der Kündigungsschutzvorschriften zu kündigen. 82

Nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik habe den Nutzern in der Regel eine Grundstücksfläche von 500 qm überlassen werden sollen. Daher hätte es dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprochen, über den in § 25 SchuldRAnpG geregelten Sonderfall hinaus dem Grundstückseigentümer die Möglichkeit einer Teilkündigung zu eröffnen, wenn die genutzte Fläche die genannte Regelgröße übersteige. 83

Durch § 20 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV sei das vom Nutzer zu entrichtende Entgelt auf einen Betrag festgelegt worden, der deutlich unter dem marktwirtschaftlich zu erzielenden Pachtzins liege. Die Beschwerdeführer sähen sich Ansprüchen auf Zahlung von Erschließungsbeiträgen ausgesetzt, die sie nicht auf die 84

Nutzer abwälzen könnten, obwohl diese von der Grundstückserschließung über Jahre hinweg allein profitierten. Die Nutzungsentgeltregelung greife damit in den Bestand ihres Grundstückseigentums ein.

Die damit verbundene Belastung werde durch die Entschädigungsvorschrift des § 12 SchuldRAnpG für ein Bauwerk noch verstärkt, das sich für den Eigentümer als aufgedrängte Bereicherung darstelle. Hinzu komme die Verpflichtung nach § 14 Satz 1 SchuldRAnpG, dem Nutzer die ihm durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses entstehenden Vermögensnachteile zu ersetzen. Damit werde eine Kündigung wegen der nicht absehbaren finanziellen Folgen für die Eigentümer zu einem unkalkulierbaren Risiko. 85

2. Im Verfahren 1 BvR 2288/95 wendet sich die Beschwerdeführerin mit der Rüge einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 und Art. 14 GG vor allem gegen § 23 Abs. 1, der Sache nach aber auch gegen § 23 Abs. 2 und 6 Satz 1 SchuldRAnpG. 86

Der Gesetzgeber habe mit diesen Regelungen eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG geschaffen, die die Nutzer einseitig bevorzuge. Obwohl in der Person eines Garagennutzers anders als bei einem Wohnraummieter keine existentiellen Gründe vorlägen, räume insbesondere § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG jenem ein Maß an Bestandsschutz ein, das weit über dasjenige im sozialen Wohnraummietrecht in den alten Bundesländern und in den Überleitungsregelungen für das Beitrittsgebiet im Bereich der Überlassungsverträge zu Wohnzwecken und der Wohnraummieta hinausgehe. Die Vorschrift reiche auch weiter als das Recht der Deutschen Demokratischen Republik, das dem Grundstückseigentümer beim Vorliegen gesellschaftlich gerechtfertigter Gründe oder dringenden Eigenbedarfs die Möglichkeit zur Kündigung oder zur Beantragung einer gerichtlichen Aufhebungsentscheidung eröffnen habe. Daher könne ein absolutes Kündigungsverbot nicht mit Vertrauensschutz zugunsten der Nutzer gerechtfertigt und mit den besonderen Umständen der Wiedervereinigung begründet werden. 87

§ 23 Abs. 1 SchuldRAnpG verstoße auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, weil er ohne sachlichen Grund die Verpächter von Garagengrundstücken im Beitrittsgebiet gegenüber Verpächtern solcher Grundstücke in den alten Bundesländern benachteilige. Dies könne ebenfalls nicht durch die Überleitung der in der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen Rechtspositionen in das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland gerechtfertigt werden. 88

Die angegriffenen Regelungen beschränkten die Beschwerdeführerin in verfassungswidriger Weise zudem in der Verfügungsbefugnis über ihr Grundstück und verletzten sie daher auch in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG garantierten allgemeinen Handlungsfreiheit. 89

3. Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 2711/95 greift § 23 Abs. 6 SchuldRAnpG an. Er rügt eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. 90

Für die Gleichbehandlung der Nutzungsverträge über Garagengrundstücke mit den übrigen vom Schuldrechtsanpassungsgesetz erfaßten Nutzungs- und Überlassungsverträgen gebe es keinen rechtfertigenden Grund. Die Länge der Kündigungsschutzfristen stelle eine unangemessene Benachteiligung des Beschwerdeführers dar, weil er die für sein Garagengrundstück geltenden Nutzungsverträge auch dann nicht vor dem Jahr 2000 kündigen könne, wenn er sie einem besonderen Investitionszweck im Sinne des § 3 Abs. 1 InVorG zuführen wolle, und greife zugleich ungerechtfertigt in sein Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG ein. Das Interesse eines Nutzers an seiner Garage sei offensichtlich geringer zu bewerten als das des Eigentümers an einer wirtschaftlichen Nutzung und Verwertung des Grundstücks, zumal die steuerlichen Vergünstigungen für Investitionen in den neuen Bundesländern nur bis zum 31. Dezember 1996 gegolten hätten. 91

#### IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium der Justiz für die Bundesregierung, zu der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 995/95 außerdem namens der jeweiligen Landesregierung das Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg und das Justizministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern Stellung genommen. 92

1. Nach Auffassung des Bundesministeriums sind die angegriffenen Vorschriften mit Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. 93

a) In den Kündigungsschutzbestimmungen des § 23 Abs. 1 bis 6 SchuldRAnpG habe der Gesetzgeber die Rechtspositionen der Nutzer und Grundstückseigentümer in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht. Der absolute Ausschluß einer ordentlichen Kündigung bis Ende 1999, der das außerordentliche Kündigungsrecht aus wichtigem Grund nicht berühre, sei dadurch gerechtfertigt, daß die Nutzer, deren Besitzrecht ebenfalls den Schutz des Art. 14 GG genieße, auf die Fortdauer der Nutzungsverträge vertraut und erhebliche bauliche Investitionen vorgenommen hätten. Sie müßten dafür ihrerseits eine Einschränkung ihres Kündigungsschutzes zum 1. Januar 2000 hinnehmen. Die ab diesem Zeitpunkt maßgebliche Regelung des § 23 Abs. 2 Nr. 1 SchuldRAnpG ermögliche im Einzelfall eine verfassungskonforme Abwägung zwischen den Interessen der Beteiligten. Dabei gebiete der Eigentumsschutz des Grundstückseigentümers, ihm das Kündigungsrecht jedenfalls dann einzuräumen, wenn seine Belange höherrangig seien. Dies sei der Fall, wenn er zur Verwirklichung seiner existentiellen Wohnbedürfnisse auf die Erlangung des Besitzes an seinem Grundstück angewiesen sei. 94

Mit § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SchuldRAnpG habe der Gesetzgeber die ordentliche Kündigung ab dem 1. Januar 2000 für die Fälle, in denen Erholungs- und Garagengrundstücke in bebaubaren Innenstadtlagen entsprechend einem vorhandenen oder in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan bebaut werden sollen, geöffnet und damit den Kündigungsschutz der Nutzer solcher Grundstücke in verfassungskonformer Abwägung der konkurrierenden Grundrechtspositionen reduziert. 95

Der Erholungsbedarf des Grundstückseigentümers sei weniger schutzwürdig als sein Wohnbedarf, so daß jenem gemäß § 23 Abs. 3 Nr. 2 SchuldRAnpG erst ab 1. Januar 2005 Rechnung getragen werde. Diese lange Übergangsfrist werde wiederum durch das Vertrauen der Nutzer in den zeitlich unbegrenzten Fortbestand ihrer Nutzungsmöglichkeit und die von ihnen getätigten baulichen Investitionen gerechtfertigt. 96

Erholungsnutzer seien heute vor allem Arbeitslose mittleren Alters und Rentner, für die das Erholungsgrundstück als Lebensmittelpunkt oft das einzige sei, was sie sich finanziell noch leisten könnten. Daher bedürften vor allem die älteren Nutzer besonderen Schutzes. Ihnen sei nicht mehr zuzumuten, sich völlig neu zu orientieren oder gar ein anderes Erholungsgrundstück zu pachten. Deshalb sei der in § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG vorgesehene unantastbare Bestandsschutz auf Lebenszeit für Nutzer, die am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatten, gerechtfertigt. 97

Für Verträge über Garagen- und über Erholungsgrundstücke, die der Nutzer nicht bebaut habe, gälten nach § 23 Abs. 6 SchuldRAnpG die allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs ausschließende besondere Kündigungsschutz nur bis Ende 2002 und der Schutz für Nutzer, die am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatten, überhaupt nicht. Dadurch werde einerseits der geringere soziale Stellenwert der Garagengrundstücke und andererseits das Fehlen von Investitionen in die nicht bebauten Erholungsgrundstücke berücksichtigt. Die Eigentümer solcher Grundstücke könnten außerdem kündigen, wenn sie ihr Grundstück einem besonderen Investitionszweck im Sinne des § 3 InVorG zuführen wollten. Damit werde sowohl den wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer als auch dem Interesse der Nutzer an befristetem Bestandsschutz Rechnung getragen. 98

b) Einen angemessenen Interessenausgleich enthielten auch die Entschädigungsregelungen in § 12 und § 14 SchuldRAnpG. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile, die auf der vorzeitigen Beendigung eines Nutzungsverhältnisses beruhten, sei für die Zeit bis 2015 gerechtfertigt. Wollte der Nutzer nach einer vor deren Ablauf zulässigen Kündigung eine gleichwertige Erholungsnutzung fortsetzen, müsse er auf dem freien Markt einen Vertrag über ein anderes Grundstück schließen, was ihm regelmäßig nur unter schlechteren Bedingungen, vor allem zu einem deutlich höheren Preis, möglich sein werde. Dies hinzunehmen, sei ihm nicht zumutbar. 99

c) § 20 SchuldRAnpG und § 3 NutzEV, die eine schrittweise Anhebung der Nutzungsentgelte bis zur Höhe des ortsüblichen Entgelts ermöglichten, konkretisierten die Sozialbindung des Eigentums. Im Hinblick auf die wichtige soziale Funktion der Erholungsgrundstücke habe der Gesetzgeber durch eine Begrenzung des Nutzungsentgelts einer Preisentwicklung vorbeugen dürfen, die einen Großteil des Personenkreises, für den die Nutzung von besonderer Bedeutung sei, unangemessen belastet hätte. Mit der Eigentumsgarantie sei das vereinbar. Für den Grundstückseigentümer könne es allerdings zu wirtschaftlichen Einbußen kommen, wenn er mit Erschließungsbeiträgen und anderen Abgaben belastet werde. Für solche Fälle sei in § 135 100

Abs. 4 Satz 3 BauGB in bezug auf Kleingartengrundstücke eine zinslose Stundung der Erschließungsbeiträge vorgeschrieben.

2. Das brandenburgische Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten hält die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 995/95 jedenfalls für unbegründet. 101

a) Die Beschwerdeführer hätten bis zur Wende nicht erwarten können, jemals wieder die Verfügungs- oder Nutzungsbefugnis an ihren Grundstücken zurückzuerlangen, und danach mit einer langfristigen Übergangsregelung rechnen müssen. Die Frage, ob und wie die Nutzungsverhältnisse an den Erholungsgrundstücken neu geregelt werden sollten, habe von Anfang an großen politischen und sozialen Sprengstoff in sich geborgen, weil diese Grundstücke fast stets in dem Bewußtsein eines dauernden Fortbestands des als eigentumsähnlich angesehenen Nutzungsrechts genutzt worden seien. Vor allem die sogenannten Datschen hätten für viele Nutzer die einzige Möglichkeit zum Rückzug vor politischer Bevormundung und den alleinigen Ausgleich für eingeschränkte Reisemöglichkeiten, beengte Wohnverhältnisse, schwierigen Eigenheimerwerb und allgemeine Konsumgüterknappheit gebildet. 102

Auch nach der Wiedervereinigung hätten die Datschen erhebliche Bedeutung. Wegen der im Einigungsvertrag angeordneten Fortgeltung der §§ 312 ff. ZGB hätten die Grundstückseigentümer mit der Wiedervereinigung keine inhaltlich dem Volleigentum in den alten Bundesländern entsprechende Rechtsposition erlangt, auf deren Fortbestand sie hätten vertrauen können. Mit den Kündigungsschutzvorschriften des § 23 SchuldRAnpG seien ihnen keine Befugnisse entzogen worden, die sie vorher gehabt hätten. 103

§ 23 Abs. 5 SchuldRAnpG verletze die Beschwerdeführer auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Belastung eines betagten Nutzers durch "Wegnahme des Grundstücks" wäre erheblich größer als die Belastung, die ein älterer Eigentümer dadurch erfahre, daß er sein Grundstück entgegen seinen weniger schutzwürdigen Hoffnungen möglicherweise zu Lebzeiten nicht mehr selbst nutzen könne. 104

b) Die Nutzungsentgeltregelungen bewirkten einen angemessenen finanziellen Ausgleich dafür, daß der Eigentümer sein Grundstück zunächst nicht selbst nutzen könne. Das zu erzielende Entgelt sei ein wirtschaftliches Äquivalent zum Wert des Grundstücks und werde es beim Anstieg auf die ortsübliche Höhe erst recht sein. § 20 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV lasse das Grundeigentum auch in Ansehung fälliger Erschließungsbeiträge nicht zu einer finanziellen Belastung werden, weil der Grundstückswert durch die Erschließung erheblich steige, was einen wertbildenden Faktor für das ortsübliche Entgelt darstelle und die Chancen für eine Veräußerung verbessere. 105

3. Das Justizministerium von Mecklenburg-Vorpommern teilt im wesentlichen die Auffassung der brandenburgischen Landesregierung. 106



## B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. 107

### I.

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Regelungen in § 23 SchuldRAnpG und durch die §§ 12, 14 Satz 1 sowie § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV, gegen die sich die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 995/95 außerdem richtet, selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 1, 97 <101>; 90, 128 <135>; stRspr). 108

Das Schuldrechtsanpassungsgesetz regelt die Rechtsstellung der Beschwerdeführer als Eigentümer von Grundstücken, die gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG von diesem Gesetz erfaßt werden. Die damit gegebene Betroffenheit ist gegenwärtig. Daß § 23 Abs. 2, 3, 6 SchuldRAnpG - ebenso wie die §§ 12, 14 SchuldRAnpG - materielle Rechtswirkungen erst in der Zukunft erzeugen wird, steht dem nicht entgegen; die genannten Vorschriften sind Teil eines geschlossenen Gesamtkonzepts, dessen künftige Rechtswirkungen schon jetzt klar abzusehen und für die Beschwerdeführer gewiß sind (vgl. BVerfGE 50, 290 <321>; 74, 297 <320>). Das gleiche gilt für die - die vertragsgemäße Nutzung von Erholungs- und Freizeitgrundstücken betreffende - Entgeltregelung in § 20 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV, soweit sie Entgelterhöhungen für die Zeit ab dem 1. November 1999 auf die Maßgaben des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 NutzEV in der Fassung von 1997 beschränkt. Die Rechtswirkungen, die die angegriffenen Regelungen haben, werden schließlich eintreten, ohne daß es dazu eines vermittelnden Vollzugsakts bedarf, und betreffen die Beschwerdeführer damit auch unmittelbar (vgl. BVerfGE 79, 174 <187 f.>; 90, 128 <135 f.>). 109

### II.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen. Diese haben allgemeine Bedeutung im Sinne des entsprechend anzuwendenden § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG. Die Frage, ob die angegriffenen Vorschriften verfassungsrechtlich Bestand haben, betrifft eine große Zahl von Nutzungsverhältnissen in den neuen Ländern (vgl. oben A I 1 c). Eine zivilgerichtliche Vorklärung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ist nicht erforderlich. 110

## C.

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise begründet. 111

### I.

1. Prüfungsmaßstab ist in erster Linie die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Ein Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, den die Beschwerdeführerin zu II außerdem für verletzt hält, kommt daneben nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 79, 292 <304>; 85, 219 <223>). 112

Das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentum, zu dem auch das Grundstückseigentum gehört, ist in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (vgl. BVerfGE 52, 1 <30>; 98, 17 <35>). Dem grundrechtlichen Schutz unterliegt danach das Recht, den Eigentumsgegenstand selbst zu nutzen und Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen, ebenso wie die Freiheit, den Eigentumsgegenstand zu veräußern und aus der vertraglichen Überlassung zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt (vgl. BVerfGE 79, 292 <303 f.>; 98, 17 <35>).

113

Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist (vgl. BVerfGE 95, 48 <58>). Um Inhalts- und Schrankenbestimmungen in diesem Sinne, nicht um Enteignungen in der Bedeutung des Art. 14 Abs. 3 GG handelt es sich bei den hier angegriffenen Regelungen; davon gehen auch die Beschwerdeführer aus. Der Gesetzgeber hat bei der Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrags sowohl der verfassungsrechtlich garantierten Rechtsstellung des Eigentümers als auch dem aus Art. 14 Abs. 2 GG folgenden Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung Rechnung zu tragen. Er muß deshalb die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten, auch soweit sie selbst keinen verfassungsrechtlichen Rang haben, in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang. Denn die Bindung des Eigentumsgebrauchs an das Wohl der Allgemeinheit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG schließt die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Belange desjenigen ein, der konkret auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen ist (vgl. BVerfGE 37, 132 <140>; 52, 1 <29>; 91, 294 <308>).

114

Die Grenzen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers sind allerdings nicht für alle Sachbereiche gleich. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz. Dagegen ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers um so größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluß vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 -, EuGRZ 1999, S. 415 <419>). Außerdem können grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse den Regelungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erweitern. Schwierigkeiten, die die Überführung der sozialistischen Rechts- und Eigentumsordnung einschließlich der danach erworbenen Rechtspositionen in das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, darf er deshalb ebenso Rechnung tragen wie dem dazu erforderlichen Zeitbedarf. Das hat Konsequenzen für die Beurteilung des jeweils beschlossenen Regelungswerks. Einzelne belastende Vorschriften dürfen weder aus dem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet noch ohne Rücksicht darauf gewürdigt werden, daß der angestrebte Rechtszustand nur in

115

Schritten erreichbar war (vgl. BVerfGE 91, 294 <309>).

2. Nach diesen Maßstäben sind die angegriffenen Vorschriften nicht in vollem Umfang mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. 116

a) Die Kündigungsschutzregelung des § 23 SchuldRAnpG, die im Vordergrund der Verfassungsbeschwerden steht, genügt nur zum Teil den an einen gerechten Interessenausgleich zu stellenden Anforderungen. 117

aa) Die Vorschrift dient allerdings einem legitimen Regelungsziel. Sie ist Teil der Regelungen, mit denen die Überleitung von Nutzungsverträgen, die in der Deutschen Demokratischen Republik begründet worden sind, in das Miet- und Pachtrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs im Interesse der Nutzer sozial abgedeckt und zeitlich gestreckt werden soll. Dazu soll diesen gegenüber Kündigungen der Grundstückseigentümer ein abgestufter Bestandsschutz gewährt werden, der gleichzeitig sicherstellt, daß die Grundstückseigentümer schrittweise die Möglichkeit der Eigennutzung ihrer Grundstücke wiedererhalten (vgl. BTDrucks 12/8035, S. 23 f.). 118

bb) Dieses Regelungskonzept, das nach einer ersten Phase bis Ende 1999, in der ordentliche Eigentümerkündigungen gänzlich ausgeschlossen sind (vgl. § 23 Abs. 1 und 6 Satz 1 SchuldRAnpG), die Kündigungsbefugnisse der Grundstückseigentümer in mehreren Stufen erweitert (vgl. § 23 Abs. 2 bis 4 und 6 SchuldRAnpG), führt jedoch nicht durchweg zu einem angemessenen, die Eigentümerbelange hinreichend berücksichtigenden Interessenausgleich. Das gilt für den Kündigungsschutz zugunsten der Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die der Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebaut (aaa) oder nicht bebaut hat (bbb), ebenso wie für den Bestandsschutz zugunsten der Nutzer von Garagengrundstücken (ccc). 119

aaa) (1) Im Grundsatz ist § 23 SchuldRAnpG allerdings, soweit er die Eigentümer von Grundstücken betrifft, die zu Erholungs- und Freizeit Zwecken genutzt werden und von den Nutzern bis zum 16. Juni 1994 bebaut worden sind, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 120

(a) Der für die Zeit bis Ende 1999 geltende absolute Kündigungsausschluß in § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG begegnet im Hinblick auf die Besonderheit des Regelungsgegenstandes und die übrigen Vorschriften, die für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke im Beitrittsgebiet getroffen worden sind, im Kern keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 121

(aa) Die Aufgabe des Gesetzgebers, die bei der Wiedervereinigung vorgefundenen, nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik unter den Bedingungen einer sozialistischen Eigentumsordnung begründeten Verträge über Erholungs- und Freizeitgrundstücke in das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland zu überführen, war besonders schwierig, und sie betraf einen in hohem Maße sensiblen Bereich. 122

Die Nutzer solcher bebauter Grundstücke hatten nach dem Recht und in der 123

Rechtswirklichkeit der Deutschen Demokratischen Republik im Verhältnis zum Grundstückseigentümer eine sehr starke Rechtsstellung inne. Anträgen von Grundstückseigentümern auf gerichtliche Aufhebung eines Nutzungsverhältnisses wurde nur in wenigen Ausnahmefällen stattgegeben. Die grundsätzlich unbefristeten Nutzungsverträge waren also faktisch nahezu unkündbar. Die Nutzer haben daher auf den langfristigen oder gar dauernden Fortbestand ihrer Nutzungsrechte vertraut, in diesem Vertrauen oft erhebliche Investitionen in Errichtung und Ausbau von Baulichkeiten, insbesondere von Datschen, vorgenommen und an diesen unabhängig vom Eigentum am Boden Eigentum erworben. Infolgedessen bildete sich auch in ihrem Bewußtsein eine eigentümerähnliche Stellung hinsichtlich des Grundstücks heraus. Dies wurde noch dadurch verstärkt, daß die Nutzer mit staatlicher Zustimmung über das von ihnen errichtete Bauwerk verfügen konnten. Darin kam auch die große soziale Bedeutung zum Ausdruck, die insbesondere Datschengrundstücke in der Lebenswirklichkeit der Deutschen Demokratischen Republik hatten (vgl. BTDrucks 12/8035, S. 26 f.).

Den Grundstückseigentümern standen dagegen in bezug auf ihre Grundstücke bis zur Wiedervereinigung im wesentlichen keine Verwertungs- und Nutzungsbefugnisse mehr zu. Sie konnten auch nicht damit rechnen, diese Befugnisse jemals wiederzuerlangen. Die Grundstücke waren mit den vertraglichen Nutzungsrechten in ihrer in der Rechtswirklichkeit der Deutschen Demokratischen Republik erlangten Ausprägung belastet, als das Grundgesetz im Beitrittsgebiet Geltung erlangte. Durch die zunächst in Art. 232 § 4 Abs. 1 Satz 1 EGBGB angeordnete und dann nach Maßgabe insbesondere des Art. 232 § 4 a EGBGB bis Ende 1994 abgesicherte Fortgeltung der §§ 312 ff. ZGB wurden den Grundstückseigentümern keine Befugnisse genommen, die sie vorher gehabt hätten oder hätten ausüben können. Sie erhielten lediglich weniger, als sie erhofft haben mochten, nachdem der Prozeß der Wiedervereinigung in Gang gekommen war (vgl. BVerfG, Beschluß der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juli 1993, DtZ 1993, S. 309).

124

(bb) Das gleiche gilt für den Kündigungsausschluß nach § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in den neuen Bundesländern hatten sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorschrift noch nicht wesentlich verändert. Der Gesetzgeber durfte deshalb im Rahmen des ihm bei der wiedervereinigungsbedingten Überleitungsgesetzgebung zustehenden weiten Regelungsspielraums den Rechtszustand, den er zu diesem Zeitpunkt im Beitrittsgebiet vorfand, um weitere fünf Jahre verlängern.

125

Der hohe Stellenwert, der den vom Nutzer bebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücken in der Lebenswirklichkeit der Deutschen Demokratischen Republik zukam, bestand auch nach der Wiedervereinigung fort. Auch wenn sein wesentlicher Grund, die massiven Reisebeschränkungen für die Bewohner der Deutschen Demokratischen Republik, mit dem Fall der Mauer ein Ende fand, bestimmen gleichwohl durch frühere Erfahrungen geprägte Lebensstile und vom Westen abweichende wirtschaftliche Bedingungen die Lebensverhältnisse in den östlichen Bundesländern. Es hält

126

sich deshalb im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, wenn dieser davon ausgegangen ist, daß die in Rede stehenden Grundstücke für ihre Nutzer weiter große soziale Bedeutung haben werden (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 28, 54).

Es ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber im Hinblick auf diese Bedeutung und die vom Nutzer im Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der Nutzungsverhältnisse getätigten Investitionen dem Interesse an der Aufrechterhaltung der Nutzungsrechte gegenüber dem Interesse der Grundstückseigentümer an einer eigenen Grundstücksnutzung in einer ersten Übergangsphase weiter den absoluten Vorrang eingeräumt und den Eigentümern aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit jegliche Kündigungsmöglichkeit vorenthalten hat (vgl. dazu BTDrucks 12/8035, S. 27). Den Grundstückseigentümern ist dies zumutbar. Der konkrete Bestand ihres Grundstückseigentums ist gesichert. Sie können nach § 20 SchuldRAnpG und der Nutzungsentgeltverordnung vom Nutzer die Zahlung eines Nutzungsentgelts verlangen. Zudem stehen ihnen seit dem Inkrafttreten des Schuldrechtsanpassungsgesetzes wieder sämtliche Gründe für eine außerordentliche Kündigung der Nutzungsverhältnisse zur Verfügung, während das Vertragsmoratorium des Art. 232 § 4 a EGBGB nach dessen Absatz 1 ausdrücklich nur die Kündigung wegen Zahlungsverzugs des Nutzers gemäß § 554 BGB gestattet hatte.

127

(b) Auch die Kündigungsbeschränkungen, die aufgrund von § 23 Abs. 2 und 3 SchuldRAnpG für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2004 und für den Anschlußzeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 3. Oktober 2015 weiterbestehen, bringen die gegenläufigen Interessen von Grundstückseigentümern und -nutzern in einen im wesentlichen gerechten, die Belange der Grundstückseigentümer nicht unangemessen beschränkenden Ausgleich.

128

(aa) Mit den Regelungen in § 23 Abs. 2 SchuldRAnpG hat der Gesetzgeber die Rechte des Grundstückseigentümers zum Nachteil des Grundstücksnutzers nicht unerheblich erweitert.

129

Nach Satz 1 Nr. 1 der Vorschrift kann der Grundstückseigentümer den Nutzungsvertrag über ein vom Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebautes Erholungs- und Freizeitgrundstück (vgl. § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG) vom 1. Januar 2000 an kündigen, wenn er dieses zur Errichtung eines Ein- oder Zweifamilienhauses als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen, also aus Gründen des Wohneigenbedarfs, benötigt und ihm der Ausschluß des Kündigungsrechts angesichts dieses Bedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Nutzers nicht zuzumuten ist.

130

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber einerseits dem Zeitablauf seit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik und andererseits einem besonders wichtigen Eigentümerbelang Rechnung getragen, ohne die Interessen des Nutzers ganz zu vernachlässigen. Diese sind vielmehr im Rahmen der nach § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchuldRAnpG gebotenen, an den Verhältnissen des Einzelfalls orientierten Interessenabwägung zu würdigen. Doch schließt das nicht aus, bei Anwendung der Vor-

131

schrift den Wohneigenbedarf des Grundstückseigentümers angemessen und damit so zur Geltung zu bringen, wie es ein sachgerechter Interessenausgleich erfordert. Im Hinblick darauf, daß die Kündigungseinschränkung, die mit der Berücksichtigung der Nutzerinteressen verbunden ist, den Zeitraum vom zehnten bis zum fünfzehnten Jahr seit der Wiedervereinigung betrifft, dürfen die Anforderungen an die Unzumutbarkeit des Ausschlusses des Kündigungsrechts für den Grundstückseigentümer nicht überspannt werden, wie überhaupt dessen Wohnbedürfnisse und sonstige berechnigte Interessen bei der Abwägung mit den Interessen des Nutzers in dem Maße an Gewicht gewinnen müssen, in dem die Zeit innerhalb des Kündigungsschutzzeitraums des § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchuldRAnpG fortschreitet.

Gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SchuldRAnpG ist vom 1. Januar 2000 an die ordentliche Kündigung eines Nutzungsvertrags über ein vom Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebautes Erholungsgrundstück ferner dann zulässig, wenn dessen Eigentümer das Grundstück alsbald der im Bebauungsplan festgesetzten anderen Nutzung zuführen oder alsbald für sie vorbereiten will, wobei die Kündigung unter den Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 Satz 2 SchuldRAnpG auch schon vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans ausgesprochen werden kann.

132

Zwar ist dieser Kündigungsgrund, der keine Abwägung mit den Nutzerinteressen voraussetzt, in erster Linie dazu bestimmt, im öffentlichen Interesse sicherzustellen, daß die städtebauliche Entwicklung nicht durch den befristeten Nutzerbestandschutz beeinträchtigt wird (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 55). Gleichzeitig werden durch § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SchuldRAnpG aber auch die Eigentümerbefugnisse wesentlich verstärkt. Dem Grundstückseigentümer wird nicht nur überhaupt das Recht zur Vertragskündigung eingeräumt, sondern, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht, zugleich eine in aller Regel besonders lukrative Verwertung seines Grundstücks ermöglicht. Damit kommen Privatnützigkeit des Eigentums und Verfügungsbefugnis des Eigentümers in diesem Bereich wieder uneingeschränkt zum Tragen.

133

Zu einer Lockerung des Kündigungsverbots über die Kündigungstatbestände des § 23 Abs. 2 SchuldRAnpG hinaus war der Gesetzgeber für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2004 verfassungsrechtlich nicht verpflichtet. Insbesondere mußte er dem Grundstückseigentümer nicht bereits für diesen Zeitraum die Möglichkeit zur Kündigung auch wegen eigenen Erholungsbedarfs eröffnen. Da die Nutzungsrechte an bebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücken im Regelfall schon lange bestehen und die Nutzer in ihre Baulichkeiten im Vertrauen auf den Fortbestand ihrer nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik auf Dauer angelegten Rechtsstellung erheblich investiert haben, war es dem bei der Ordnung von Massenerscheinungen zur Generalisierung und Typisierung befugten Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 81, 228 <237>; 96, 330 <344 f.>) nicht verwehrt, dem Nutzerinteresse an der Fortsetzung der Freizeitnutzung bis Ende 2004 gegenüber dem Erholungsinteresse der Grundstückseigentümer weiter generell den Vorrang einzuräumen. Das ist im Hinblick auf das fortbestehende Gewicht der Nutzerbelange

134

den Grundstückseigentümern, die für die Zeit des Ausfalls der Eigennutzung nach § 20 SchuldRAnpG und § 3 NutzEV ein - inzwischen mehrfach erhöhtes - Nutzungsentgelt verlangen können, genauso zuzumuten wie die Zurückstellung ihrer anderen, von § 23 Abs. 2 SchuldRAnpG nicht berücksichtigten Interessen.

(bb) Im Hinblick auf die Gesamtdauer der Kündigungsschutzfrist für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke bis zum 3. Oktober 2015 (vgl. § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG) war es allerdings verfassungsrechtlich geboten, die Kündigungsrechte der Grundstückseigentümer in einem weiteren Anpassungsschritt zu einem angemessenen Zeitpunkt noch mehr zu stärken. 135

Das ist in § 23 Abs. 3 SchuldRAnpG mit Wirkung vom 1. Januar 2005 einmal dadurch geschehen, daß ab diesem Zeitpunkt Eigenbedarf zu Wohnzwecken den Grundstückseigentümer zur ordentlichen Kündigung berechtigt, ohne daß es noch einer Abwägung mit den Interessen des Grundstücksnutzers bedarf (Nr. 1). Zum anderen ist dem Grundstückseigentümer vom genannten Zeitpunkt an die Möglichkeit zur Vertragskündigung auch dann eröffnet, wenn er das Grundstück selbst zu kleingärtnerischen Zwecken, zur Erholung oder Freizeitgestaltung benötigt und ihm der Ausschluß des Kündigungsrechts angesichts seines Erholungsbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Berücksichtigung der Interessen des Nutzers nicht zugemutet werden kann (Nr. 2). Wie § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchuldRAnpG ermöglicht auch diese Regelung eine an den Umständen des Einzelfalls orientierte Abwägung, die nicht nur den Interessen der Grundstücksnutzer Rechnung trägt, sondern außerdem die Belange der Grundstückseigentümer so zur Geltung bringt, wie dies Art. 14 Abs. 1 GG erfordert. Dazu gehört auch hier, daß die Eigentümerinteressen im Rahmen der Abwägung mit zunehmendem Ablauf der in § 23 SchuldRAnpG bestimmten Übergangsfrist an Gewicht gewinnen und eine Zumutbarkeit des Kündigungsausschlusses für den Grundstückseigentümer dementsprechend immer seltener anzunehmen sein wird. 136

§ 23 Abs. 3 SchuldRAnpG tritt mit dieser Maßgabe neben § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SchuldRAnpG, der unverändert auch für die Zeit bis zum 3. Oktober 2015 gilt. Damit stehen dem Grundstückseigentümer ab dem 1. Januar 2005 - zusätzlich zu der uneingeschränkt möglichen fristlosen Kündigung aus den im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelten Gründen - drei Kündigungstatbestände zur Verfügung, die in besonderer Weise das Interesse des Grundstückseigentümers an Eigennutzung oder anderweitiger Fremdnutzung seines Eigentums berücksichtigen. Das stellt zusammen mit der Nutzungsentgeltregelung des § 20 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV sicher, daß Privatnützigkeit des Grundeigentums und Verfügungsbefugnis des Grundstückseigentümers in ihrem Kernbereich grundsätzlich auch in der Übergangsphase bis zum 3. Oktober 2015 noch gewahrt werden. Daß andere als die genannten Gründe weiterhin nicht zu einer ordentlichen Kündigung des Nutzungsvertrags berechtigen, ist dem Grundstückseigentümer im Interesse des Grundstücksnutzers zuzumuten. Dessen Interesse an der Aufrechterhaltung seiner Rechtsstellung war schutzwürdig und durfte nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 Satz 1 137

Nr. 2, Satz 2, Abs. 3 und 4 SchuldRAnpG vom Gesetzgeber berücksichtigt werden.

Die Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Kündigungsbeschränkungen nach § 23 Abs. 2 und 3 SchuldRAnpG (C I 2 a bb aaa <1> <b>) ist mit 6: 2 Stimmen ergangen. 138

(c) Daß die Kündigungsschutzregelungen des § 23 SchuldRAnpG für vom Nutzer bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke die schutzwürdigen Interessen von Grundstückseigentümern und -nutzern grundsätzlich in ein ausgewogenes Verhältnis bringen, wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß nach § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG der Grundstückseigentümer einen Nutzungsvertrag über solche Grundstücke (vgl. § 23 Abs. 6 Satz 2 SchuldRAnpG) zu Lebzeiten des Nutzers nicht kündigen darf, wenn dieser am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatte. 139

Diese Regelung kann zwar, weil sie Ausnahmen nicht vorsieht und insbesondere keine Härteklausel enthält, bei Grundstückseigentümern, die wie die Beschwerdeführer zu I ebenfalls älter als 60 Jahre sind, dazu führen, daß sie nicht mehr in den Genuß einer Eigennutzung ihres Grundstücks kommen werden. Darin liegt für den Betroffenen eine beträchtliche - ihm möglicherweise kaum verständliche - Beschwer. Aber auch für jüngere Grundstückseigentümer kann sich § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG als eine erhebliche Belastung erweisen. Trotzdem kann die Entscheidung des Gesetzgebers, älteren Nutzern absoluten Bestandsschutz und damit auch Rechtssicherheit bis an ihr Lebensende zu gewähren, verfassungsrechtlich grundsätzlich noch hingenommen werden. 140

Für Nutzer in dem in § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG genannten Alter hat das von ihnen oft mit erheblichem finanziellem Aufwand bebaute und im Regelfall seit vielen Jahren genutzte Erholungsgrundstück einen besonderen Wert. Dieses Grundstück und das darauf errichtete Bauwerk sind typischerweise der räumliche Mittelpunkt ihres Lebensabends. Die Pacht eines anderen Grundstücks wäre vor allem für Rentner vielfach finanziell nicht erschwinglich. Die damit verbundene Umstellung kann ältere Menschen überfordern. Der Gesetzgeber durfte deshalb davon ausgehen, daß Nutzern, die am Tag des Wirksamwerdens des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland das 60. Lebensjahr schon vollendet hatten, der mit einer Kündigung ihres Nutzungsvertrags einhergehende Verlust an Lebensqualität nur schwer erträglich sein würde und daß ihnen daher eine völlige Neuorientierung nicht mehr zugemutet werden könne (vgl. BTDrucks 12/8035, S. 27). Dies gilt um so mehr, als die Grundstückseigentümer ihre Grundstücke in der Regel seit Jahrzehnten nicht (mehr) nutzen konnten und eine vergleichbare soziale Bindung zu diesen Grundstücken deshalb nicht entstanden ist. Ihnen wird daher eine Neuorientierung nicht abverlangt, sondern nur die Begründung eines neuen Lebensmittelpunktes verwehrt. Das ist den Grundstückseigentümern trotz der damit verbundenen Härten wegen der hohen Schutzbedürftigkeit der älteren Nutzer zumutbar. 141

(2) Verfassungsrechtlich keinen Bestand haben kann § 23 SchuldRAnpG allerdings insoweit, als er dem Eigentümer für besonders große Erholungs- und Freizeitgrund- 142



stücke, die der Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebaut hat, nicht die Möglichkeit einer Teilkündigung eröffnet.

Gerade wenn es dem Grundstückseigentümer grundsätzlich zugemutet wird, im Interesse des Nutzers auf die eigene Nutzung und anderweitige Verwertung des eigenen Grund und Bodens unter Umständen auf Lebzeiten zu verzichten, ist es verfassungsrechtlich geboten, ihm den Zugang zu einer solchen Nutzung und Verwertung zu ermöglichen, soweit dies ohne nachhaltige Beeinträchtigung der Nutzerinteressen oder von Gemeinwohlbelangen geschehen kann. Dem steht nicht entgegen, daß es für die Nutzung von bebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücken im Recht der Deutschen Demokratischen Republik anders als für die Bereitstellung von Grundstücken zur Errichtung von Eigenheimen (vgl. für diese § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Bereitstellung von genossenschaftlich genutzten Bodenflächen zur Errichtung von Eigenheimen auf dem Lande vom 9. September 1976 <GBl I S. 426> und § 7 Satz 2 der Eigenheimverordnung vom 31. August 1978 <GBl I S. 425>) eine Begrenzung auf eine bestimmte Grundstücksfläche nicht gab. Dieser Umstand rechtfertigt es nicht, dem Nutzer das gesamte von ihm bebaute Grundstück bis zum Ablauf der einschlägigen Bestandsschutzfrist auch dann zu belassen und den Grundstückseigentümer demzufolge von jeder Nutzung auszuschließen, wenn Teile des Grundstücks abtrennbar und vom Grundstückseigentümer selbständig nutzbar sind und die verbleibende Grundstücksfläche immer noch so groß ist, daß der Nutzer auf ihr die bisherige Nutzung ohne unzumutbare Einbußen fortsetzen kann.

143

Dies gilt um so mehr, als auch nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bei großen Erholungsgrundstücken und einem nur für eine Teilfläche gegebenen Nutzungsbedarf des Eigentümers die Möglichkeit einer Grundstücksteilung und einer entsprechenden Änderung des Nutzungsvertrags gemäß § 78 ZGB in Betracht kam, wenn es die Umstände, insbesondere die Größe des fraglichen Grundstücks, zuließen, durch eine derartige Regelung "den Interessen beider Beteiligten... gerecht zu werden" (OG, NJ 1983, S. 507; vgl. auch oben A I 1 b bb). Es ist kein Grund erkennbar, der es rechtfertigen könnte, unter der Geltung des Art. 14 GG und des Gebots eines gerechten und angemessenen Interessenausgleichs eine andere Bewertung der Belange vorzunehmen.

144

Das Ergebnis der Verfassungswidrigkeit des § 23 SchuldRAnpG insoweit, als er in den genannten Fällen ein Teilkündigungsrecht nicht vorsieht, läßt sich nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung der Regelung vermeiden. Die Möglichkeit, durch eine solche Auslegung das Höchstmaß dessen aufrechtzuerhalten, was der Gesetzgeber gewollt hat, besteht nicht, wenn die Auslegung zum Wortlaut der Norm und zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfGE 98, 17 <45> m.w.N.). Danach scheidet hier eine verfassungskonforme Auslegung aus.

145

§ 25 SchuldRAnpG erlaubt unter den dort genannten Voraussetzungen auch die Teilkündigung von Nutzungsverträgen, die im Zusammenhang mit der Bestellung ei-

146

nes Nutzungsrechts zur Errichtung eines Eigenheims abgeschlossen wurden. Macht der Grundstückseigentümer von dieser Möglichkeit Gebrauch, erfolgt die Kündigung nach Absatz 1 Satz 1 der Vorschrift "abweichend von § 23". Daraus ist eindeutig zu entnehmen, daß der Gesetzgeber dem Grundstückseigentümer für die Fälle des § 23 SchuldRAnpG ein Teilkündigungsrecht nicht hat einräumen wollen.

(3) Eine verfassungskonforme Auslegung des § 23 Abs. 1 bis 3 und 5 SchuldRAnpG ist dagegen in anderer Hinsicht möglich und auch geboten. 147

(a) Es ist nicht gerechtfertigt, dem Grundstückseigentümer die Kündigung von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die der Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebaut hat, auch dann zu verwehren oder nur nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 und 3 SchuldRAnpG zu ermöglichen, wenn der Nutzer die Nutzung des ihm überlassenen Grundstücks auf Dauer tatsächlich nicht mehr ausübt. Mit der dauerhaften Aufgabe der Nutzung bringt der Nutzer zum Ausdruck, daß er das Grundstück nicht mehr in Anspruch nehmen will oder kann. Eine schutzwürdige Rechtsposition, die den Vorrang vor dem Rückerlangungsinteresse des Grundstückseigentümers verdiente, ist unter diesen Umständen nicht mehr gegeben. Dem Grundstückseigentümer kann folglich auch nicht länger zugemutet werden, bis zum Ablauf der in § 23 SchuldRAnpG festgelegten Bestandsschutzfristen auf eine eigene Grundstücksnutzung oder eine anderweitige Eigentumsverwertung zu verzichten. Ihm ist daher die Möglichkeit der Kündigung des Nutzungsvertrags nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen (vgl. § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG) zu eröffnen, sobald feststeht, daß der Nutzer das fragliche Grundstück dauerhaft nicht mehr nutzt. 148

Wortlaut, Sinn und Zweck des § 23 SchuldRAnpG stehen einer Auslegung, die den Kündigungsschutz für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke in diesem Sinne eingrenzt, nicht entgegen. Der Begriff des Nutzers, der in § 4 SchuldRAnpG definiert ist, wird im Schrifttum zwar dahin verstanden, daß er allein an die Berechtigung zur Nutzung anknüpfe, die Ausübung der tatsächlichen Nutzung also nicht voraussetze (vgl. Göhring, in: Kieth, Kommentar zum Schuldrechtsanpassungsgesetz, § 4 Rn. 2 <Stand: 1995>; Kühnholz, in: Neues Schuld- und Sachenrecht im Beitrittsgebiet, 1997, § 4 SchuldRAnpG Rn. 1). Doch wird dieses Begriffsverständnis, wie § 7 Abs. 1 Satz 1 SchuldRAnpG zeigt, gerade im Bereich des Kündigungsschutzes nicht strikt durchgehalten. Abgesehen davon geht es bei § 23 SchuldRAnpG nur darum, ob derjenige, der bis zur Aufgabe der tatsächlichen Nutzung nutzungsberechtigt war, die Berechtigung auch dann noch behalten soll, wenn er zur Nutzung nicht mehr bereit oder in der Lage ist. Das ist, weil der bisherige Nutzer nach Aufgabe der Nutzung nicht mehr schutzwürdig ist, im Einklang mit dem Regelungsziel des § 23 SchuldRAnpG zu verneinen. 149

(b) Eine weitere Einschränkung des Kündigungsschutzes für die Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die diese bis zum 16. Juni 1994 bebaut haben, ist von Verfassungs wegen für den Fall geboten, daß der Nutzer die Bebauung vorgenommen hat, ohne dazu nach dem zugrunde liegenden Nutzungsvertrag berechtigt 150

gewesen zu sein.

Von der Zielrichtung des § 23 SchuldRAnpG her gesehen, dem Nutzer einen zeitlich abgestuften Bestandsschutz einzuräumen (vgl. oben C I 2 a aa), ist der besondere Kündigungsschutz, den § 23 Abs. 2 und 3 SchuldRAnpG über den 31. Dezember 2002 hinaus (vgl. § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG) und § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG für Nutzer gewährt, die am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatten, nur gerechtfertigt, wenn der Nutzer gegenüber dem Grundstückseigentümer nach dem für ihr Rechtsverhältnis maßgebenden Vertrag zur Errichtung einer Baulichkeit befugt war (so auch Matthiessen, in: Kiethe, a.a.O., § 23 SchuldRAnpG Rn. 38 <Stand: März 1997>). Allein eine solche Interpretation bringt die Interessen der Beteiligten in ein ausgewogenes Verhältnis. Deshalb ist der Nutzer, der das ihm überlassene Grundstück vertragswidrig bebaut hat, wie derjenige zu behandeln, der bis zum 16. Juni 1994 ein Bauwerk auf dem Grundstück nicht errichtet hat. Der Grundstückseigentümer ist danach, sofern er das Nutzungsverhältnis nicht ohnehin wegen vertragswidriger Nutzung aus wichtigem Grund kündigen kann, gemäß § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG auf die Kündigungsgründe des § 23 Abs. 2 SchuldRAnpG nur bis zum 31. Dezember 2002 beschränkt und kann nach Ablauf dieser Frist nach den allgemeinen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs kündigen; das gilt nach § 23 Abs. 6 Satz 2 SchuldRAnpG auch gegenüber Nutzern, die am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatten.

Auch diese Auslegung wird weder durch den Gesetzeswortlaut noch durch einen klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers ausgeschlossen. Der Nutzer ist, wie § 4 Abs. 1 SchuldRAnpG zeigt, allein aufgrund seines Vertrags zur Nutzung des Grundstücks berechtigt. Das gilt sowohl für die Grundstücksnutzung als solche als auch für deren Art, hier die Nutzung zur Bebauung mit einer der Erholung und Freizeitgestaltung dienenden Baulichkeit. Die verfassungsrechtlich gebotene Auslegung entspricht diesem Verständnis.

bbb) Wie die Kündigungsschutzregelung für Erholungs- und Freizeitgrundstücke, die der Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebaut hat, bewirkt auch diejenige, die der Gesetzgeber in § 23 Abs. 6 SchuldRAnpG für bis zu diesem Zeitpunkt nicht oder nicht vom Nutzer bebaute Grundstücke (im folgenden: unbebaute Grundstücke) getroffen hat, im Grundsatz einen sachgerechten Interessenausgleich.

(1) Das ergibt sich im wesentlichen aus den Gründen, die oben mit Blick auf den Kündigungsschutz für bebaute Grundstücke schon angeführt worden sind.

In der Deutschen Demokratischen Republik genossen auch die Nutzer unbebauter Grundstücke, die ihnen zu Erholungs- und Freizeit Zwecken überlassen wurden, Kündigungsschutz nach § 314 Abs. 3 und 4 Satz 1 ZGB. Sie konnten daher wie die Nutzer bebauter Grundstücke grundsätzlich von einem langfristigen Bestand der für sie geltenden Nutzungsverträge ausgehen und ihre Lebensplanung darauf einrichten. Demgegenüber waren Nutzung und Verwertung durch den Grundstückseigentümer auch hier - auf scheinbar unabsehbare Zeit - weitestgehend ausgeschlossen. Auch

diese unbebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücke hatten für ihre Nutzer einen beträchtlichen sozialen, insbesondere affektiven, Stellenwert; diesen haben sie im wesentlichen auch heute noch.

In den vom Gesetz gleichgestellten Fällen, in denen sich auf dem Grundstück vom Grundstückseigentümer errichtete Baulichkeiten befanden, wurden von den Nutzern in diese Gebäude auch Investitionen vorgenommen, wenn und soweit sie die Bauwerke unterhielten, instandsetzten oder ausbauten. Eigentum an dem Gebäude erwarben sie allerdings nicht. Auch waren die Investitionen in bestehende Gebäude typischerweise geringer als die von den Nutzern bei Neubauten aufgewandten. Dem hat der Gesetzgeber dadurch Rechnung getragen, daß er das Ende der Kündigungsschutzfrist in § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG auf den Ablauf des 31. Dezember 2002 festgelegt und die Frist damit gegenüber derjenigen, die für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke gilt, um fast 13 Jahre verkürzt hat (vgl. BTDrucks 12/8035, S. 27). Der Grundstückseigentümer kann deshalb in den Fällen des § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG den Nutzungsvertrag schon vom 1. Januar 2003 an nach den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs kündigen. Das berücksichtigt im Grundsatz angemessen sowohl die Interessen der Grundstückseigentümer als auch die Belange der Nutzer. Beiden ist die Kündigungsschutzregelung des § 23 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG daher prinzipiell zumutbar.

156

(2) Das setzt allerdings bei der Anwendung des § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchuldRAnpG voraus, daß das Fehlen einer vom Nutzer vorgenommenen Grundstücksbebauung bei der nach dieser Vorschrift gebotenen Interessenabwägung im Regelfall zugunsten des Grundstückseigentümers berücksichtigt wird. Die Interessen der Nutzer, die das ihnen zu Erholungs- und Freizeit Zwecken überlassene Grundstück nicht bis zum 16. Juni 1994 bebaut haben, sind nicht in gleicher Weise schutzwürdig wie diejenigen solcher Nutzer, die von dem ihnen vertraglich eingeräumten Recht zur Bebauung Gebrauch gemacht haben. Im Verhältnis zum Grundstückseigentümer haben sie in der Regel ein so geringes Gewicht, daß dem Eigentümer der Ausschluß seines Kündigungsrechts wegen Wohneigenbedarfs nicht zugemutet werden kann. Nur beim Vorliegen atypischer Sachverhalte, etwa wenn der Nutzer aus gesundheitlichen Gründen oder wegen außergewöhnlich hoher Investitionen an der Fortsetzung seiner Erholungs- oder Freizeitnutzung ein besonders schutzwürdiges Interesse hat, kann deshalb diesem ausnahmsweise der Vorrang vor dem Wohneigenbedarf des Grundstückseigentümers eingeräumt werden.

157

(3) Nicht notwendig ist es dagegen, den Kündigungsgrund des § 23 Abs. 6 Satz 3 SchuldRAnpG, der bei nicht bebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücken in dem Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002 zu den Kündigungsgründen des § 23 Abs. 2 SchuldRAnpG hinzutritt, dem Grundstückseigentümer auch schon für die davor liegende Zeit von 1995 bis Ende 1999 zur Verfügung zu stellen und insoweit das absolute Kündigungsverbot des § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG zu durchbrechen.

158

§ 23 Abs. 6 Satz 3 SchuldRAnpG, der dem Grundstückseigentümer die Kündigung des Nutzungsvertrags auch dann gestattet, wenn das Grundstück einem besonderen Investitionszweck im Sinne des § 3 Abs. 1 InVorG zugeführt werden soll, dient in erster Linie dazu, im - öffentlichen - Interesse des wirtschaftlichen Aufschwungs in den neuen Bundesländern die Voraussetzungen für ein Schließen von Baulücken zu schaffen (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 55; 12/8035, S. 27). Zugleich ermöglicht die Regelung allerdings dem Grundstückseigentümer wie § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SchuldRAnpG eine regelmäßig lukrative Verwertung seines Eigentums. Daß ihm diese Möglichkeit schon vom Inkrafttreten des Gesetzes an eröffnet werde, konnte der Grundstückseigentümer jedoch angesichts der schutzwürdigen Bestandsschutzinteressen des Nutzers nicht verlangen. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, daß nach dem Vortrag des Beschwerdeführers zu III infolge des Wirksamwerdens des § 23 Abs. 6 Satz 3 SchuldRAnpG erst zum 1. Januar 2000 für bestimmte Investitionen in den neuen Bundesländern steuerliche Vergünstigungen nicht in Anspruch genommen werden konnten. Der Gesetzgeber ist nicht von Verfassungs wegen verpflichtet, den Eigentümern von Grundstücken im Beitrittsgebiet ungeachtet entgegenstehender Interessen der Grundstücksnutzer steuerlich begünstigte Investitionen zu ermöglichen.

159

(4) Ein gerechter Interessenausgleich zwischen Grundstückseigentümer und -nutzer wird allerdings auch hier nur erreicht, wenn für besonders große Grundstücke mit abtrennbaren und vom Grundstückseigentümer selbständig nutzbaren Teilflächen ein Teilkündigungsrecht geschaffen und das Gesetz verfassungskonform dahin ausgelegt wird, daß Verträge über Erholungs- und Freizeitgrundstücke, die der bisherige Nutzer auf Dauer nicht mehr nutzt, nach den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs gekündigt werden können. Was dazu oben in bezug auf bebaute Grundstücke ausgeführt worden ist, trifft auch auf Grundstücke zu, die der Nutzer im Rahmen der Erholungs- oder Freizeitnutzung nicht bis zum 16. Juni 1994 bebaut hat. Auf diese Ausführungen wird deshalb verwiesen.

160

ccc) In bezug auf Garagengrundstücke ist die Kündigungsschutzregelung des § 23 Abs. 6 SchuldRAnpG nur insoweit mit Art. 14 GG vereinbar, als sie in Verbindung mit § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG die Kündigung für die Zeit vom Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1995 bis zum Ablauf des 31. Dezember 1999 ausschließt. Durch die Kündigungsbeschränkungen, die nach Maßgabe des § 23 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 6 Satz 1 und 3 SchuldRAnpG für den Anschlußzeitraum bis Ende 2002 gelten, werden die Eigentümer solcher Grundstücke dagegen unangemessen belastet.

161

(1) Zwar fanden die §§ 312 ff. ZGB, wie sich § 314 Abs. 4 Satz 2 ZGB entnehmen läßt, auch auf die Überlassung von Grundstücken zur Errichtung von Garagen Anwendung. Die Nutzer von Garagengrundstücken genossen also nach dem Gesetzeswortlaut im gleichen Maße Kündigungs- und Bestandsschutz wie die Nutzer von bebauten und unbebauten Erholungsgrundstücken. Demzufolge konnten sie ebenfalls auf den langfristigen oder gar dauerhaften Fortbestand ihrer Nutzungsrechte vertrauen und in diesem Vertrauen Investitionen in die Errichtung und Erhaltung von Gara-

162

gen vornehmen, an denen sie selbständiges Eigentum erworben haben. Dem wird jedoch hinreichend dadurch Rechnung getragen, daß den Nutzern von Garagengrundstücken wie den Nutzern von Erholungs- und Freizeitgrundstücken gemäß § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG bis zum Ablauf des 31. Dezember 1999 absoluter Kündigungsschutz gewährt ist. Angesichts der genannten Umstände ist dem Grundstückseigentümer die damit verbundene Belastung noch zumutbar.

(2) Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Grundstückseigentümer darüber hinaus bis zum 31. Dezember 2002 drei weitere Jahre auf die Kündigungsgründe des § 23 Abs. 2 und 6 Satz 3 SchuldRAnpG zu beschränken (vgl. § 23 Abs. 6 Satz 1 SchuldRAnpG), führt dagegen zu einer einseitigen, die Interessen der Grundstückseigentümer nicht mehr hinreichend berücksichtigenden und deshalb verfassungsrechtlich unzulässigen Bevorzugung der Grundstücksnutzer. Sie läßt außer Betracht, daß die Bedeutung von Garagengrundstücken für deren Nutzer in der Lebenswirklichkeit der Deutschen Demokratischen Republik hinter der von Erholungsgrundstücken deutlich zurückblieb. Garagengrundstücke dienten nicht als Refugium für einen privaten Freiraum im sozialistischen Alltag. Ihnen kam und kommt daher, wie auch der Gesetzgeber angenommen hat (vgl. BTDrucks 12/8035, S. 27), kein entsprechend hoher sozialer Stellenwert zu. Für die Kündigungsbeschränkung bis Ende 2002 fehlt es deshalb an einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Die Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der Kündigungsbeschränkungen für Garagengrundstücke in der Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 (C I 2 a bb ccc <2>) ist mit 5: 3 Stimmen ergangen.

b) Von den Entschädigungsregelungen der §§ 12, 14 Satz 1 SchuldRAnpG hält nur diejenige des § 12 SchuldRAnpG den verfassungsrechtlichen Anforderungen stand (aa). Bei Satz 1 des § 14 SchuldRAnpG ist dies dagegen nur teilweise der Fall (bb).

aa) aaa) Die Vorschrift des § 12 SchuldRAnpG regelt in Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit den Absätzen 2 und 3 die Entschädigungspflicht des Grundstückseigentümers für die Fälle, in denen das Bauwerk, für dessen Übernahme (vgl. § 11 SchuldRAnpG) die Zahlung einer Entschädigung in Betracht kommt, entsprechend den Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik errichtet worden ist und der Nutzer nicht von seinem Wegnahmerecht nach § 12 Abs. 4 SchuldRAnpG Gebrauch macht. Dabei kann der Nutzer nach § 12 Abs. 2 SchuldRAnpG vom Grundstückseigentümer als Entschädigung den Zeitwert des Bauwerks im Zeitpunkt der Rückgabe des Grundstücks verlangen, wenn der Grundstückseigentümer den Nutzungsvertrag bei Erholungs- und Freizeitgrundstücken zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 3. Oktober 2002, bei Garagengrundstücken zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 31. Dezember 2009 ordentlich kündigt (vgl. Rövekamp, Schuldrechtsanpassung, 1995, S. 151 f.); an die Stelle des zuletzt genannten Datums wird im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit des § 23 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 SchuldRAnpG, soweit sich dieser auf Garagengrundstücke bezieht (vgl. oben C I 2 a bb ccc <2>), vorbehaltlich einer abweichenden Neuregelung durch den Gesetzgeber

der 31. Dezember 2006 treten müssen, wenn § 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 SchuldRAnpG für solche Grundstücke nicht leerlaufen soll. Da die baulichen Investitionen des Nutzers, deren Amortisation mit dieser Regelung sichergestellt werden soll (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 46), nach der Beendigung des Nutzungsverhältnisses dem Grundstückseigentümer zugute kommen, ist es sachgerecht, daß dieser dem Nutzer den Zeitwert erstattet, den das Bauwerk bei Rückgabe des Grundstücks noch hat.

Entsprechendes gilt für die Entschädigungsregelung in § 12 Abs. 3 SchuldRAnpG. Sie bestimmt für den Fall, in dem das Vertragsverhältnis aus anderen als den von § 12 Abs. 2 Satz 1 SchuldRAnpG erfaßten Gründen endet (vgl. dazu BTDrucks 12/7135, S. 47) und der Nutzer das auf dem Grundstück errichtete Bauwerk nicht nach § 12 Abs. 4 SchuldRAnpG vor der Rückgabe des Grundstücks beseitigt, daß dieser eine Entschädigung verlangen kann, soweit der Verkehrswert des Grundstücks durch das Bauwerk im Zeitpunkt der Rückgabe erhöht ist. Da diese Voraussetzung nur dann vorliegt, wenn dem Grundstückseigentümer tatsächlich ein von ihm realisierbarer Wert zufließt (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 47), ist es angemessen, den Grundstückseigentümer zu verpflichten, diesen Wert dem Nutzer als demjenigen, der ihn geschaffen hat, zu ersetzen. 167

bbb) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist schließlich § 12 Abs. 1 Satz 2 SchuldRAnpG, der das Recht des Nutzers, für ein rechtswidrig, also nicht entsprechend den Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik, errichtetes Bauwerk Ersatz nach Maßgabe der Vorschriften über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung zu verlangen, unberührt läßt. Es wäre unangemessen, dem Nutzer nur wegen der Rechtswidrigkeit der Bauwerkserrichtung einen Bereicherungsanspruch zu versagen und dem Grundstückseigentümer den erlangten materiellen Vorteil (vgl. dazu BTDrucks 12/7135, S. 46 f.) unentgeltlich zu belassen. Deswegen stellt auch § 12 Abs. 1 Satz 2 SchuldRAnpG einen ausgewogenen Interessenausgleich sicher. 168

bb) Nur zum Teil trifft dies dagegen für die Regelung in § 14 Satz 1 SchuldRAnpG über die Verpflichtung des Grundstückseigentümers zur Entschädigung von Vermögensnachteilen zu, die dem Nutzer durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses entstehen. 169

Der Gesetzgeber hat diese Regelung mit der Erwartung der Nutzer in den dauernden Fortbestand ihrer Nutzungsverhältnisse begründet, die für Verträge nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG durch die vorläufige Übernahme der §§ 312 ff. ZGB in das Recht der Bundesrepublik noch bestärkt worden sei. Die im Vertrauen auf diesen Zustand von den Nutzern getroffenen Dispositionen sollten durch die gesetzlichen Kündigungsschutzfristen für einen Übergangszeitraum geschützt werden. Könnte dieser Schutz wegen einer ausnahmsweise vor Ablauf dieser Fristen zulässigen Kündigung nicht erreicht werden, sollte der Nutzer wenigstens einen Ausgleich der ihm dadurch entstehenden Vermögensnachteile erhalten (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 48). 170

Diese Erwägungen können die gesetzliche Regelung nur hinsichtlich der Fälle rechtfertigen, in denen die vorzeitige Kündigung auf den Gründen des § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 und Abs. 6 Satz 3 SchuldRAnpG beruht. Mit der Inanspruchnahme dieser Kündigungsgründe macht der Grundstückseigentümer von der Möglichkeit Gebrauch, sein Grundstück der Nutzung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder einem besonderen investiven Zweck im Sinne des § 3 Abs. 1 InVorG zuzuführen. Dies bringt ihm regelmäßig erhebliche wirtschaftliche Vorteile. Im Hinblick auf den damit verbundenen Vermögenszuwachs, dem auf seiten des Nutzers der vorzeitige Verlust seines Nutzungsrechts und die dadurch ausgelösten weiteren Vermögensnachteile gegenüberstehen, ist es angemessen, dem Nutzer wegen dieser Nachteile einen Entschädigungsanspruch gegen den Grundstückseigentümer einzuräumen. Andernfalls wäre dieser im Verhältnis zum Nutzer einseitig bevorzugt. 171

Anders verhält es sich dagegen, wenn die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses auf eine Kündigung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, auch in Verbindung mit Abs. 6, oder Abs. 3 SchuldRAnpG zurückgeht. In diesen Fällen führt § 14 Satz 1 SchuldRAnpG zu einer einseitigen Benachteiligung der Eigentümer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken. Dem Verlust des Nutzungsrechts und den darauf beruhenden Vermögensnachteilen auf seiten des Nutzers steht ein korrespondierender besonderer Vorteil des Grundstückseigentümers nicht gegenüber. Dieser erhält zwar aufgrund der zulässigen Kündigung wieder den Besitz an seinem Grundstück, das er sodann zu eigenen Zwecken nutzen kann. Ihm die Möglichkeit dazu zu eröffnen, ist aber im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich geboten. Die Neugestaltung des Kündigungsrechts zugunsten des Grundstückseigentümers dient der Schaffung des nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gebotenen Interessenausgleichs und gewährt dem Grundstückseigentümer keine Begünstigung, die ihrerseits einen Ausgleich zugunsten des Nutzers erforderte oder rechtfertigen könnte. 172

Das Ergebnis der Verfassungswidrigkeit des § 14 Satz 1 SchuldRAnpG in dem genannten Umfang kann durch eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift nicht vermieden werden. Deren eindeutiger Wortlaut und der darin zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Wille schließen eine solche Auslegung aus. 173

c) Schließlich hält auch die Entgeltregelung, die in § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 NutzEV für vertragsgemäß genutzte Erholungs- und Freizeitgrundstücke getroffen worden ist, der Prüfung am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 GG nicht in vollem Umfang stand. 174

aa) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist diese Regelung allerdings insoweit, als sie die Abgeltung der Grundstücksüberlassung als solche betrifft. 175

aaa) Die Regelung dient einem legitimen Ziel. Einerseits sollen die Eigentümer wieder die Möglichkeit einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung ihrer Grundstücke erhalten (so schon die Begründung zur Nutzungsentgeltverordnung von 1993; vgl. BRDrucks 344/93, S. 10 f.). Das soll gemäß § 20 Abs. 2 SchuldRAnpG auch in 176



den Fällen gelten, in denen die Zahlung eines Nutzungsentgelts im Nutzungs- wie im Überlassungsvertrag bisher nicht vorgesehen war (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 52). Andererseits soll die Ausrichtung der Pachtzinsen an den seit der Einführung der Marktwirtschaft im Beitrittsgebiet veränderten Verhältnissen nutzerschonend in der Weise erfolgen, daß die Entgelte nicht sofort freigegeben, sondern stufenweise in mehreren Schritten an das ortsübliche Pachtzinsniveau herangeführt werden (vgl. BRDrucks 344/93, S. 11; BTDrucks 12/7135, S. 52).

bbb) Das geschieht auf eine dem Grundstückseigentümer zumutbare Weise. 177

(1) Preisrechtliche Vorschriften, die sozialpolitische Ziele verfolgen, sind verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Die Eigentumsgarantie gewährleistet nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums. Das gilt insbesondere für Grundstücke, die nicht vermehrbar sind, eine große soziale Bedeutung haben und bei denen es deshalb notwendig sein kann, die Interessen der Allgemeinheit durch gesetzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen zu überlassen (vgl. BVerfGE 87, 114 <146>; 91, 294 <310>). 178

Diese Erwägungen gelten auch für Grundstücke, die auf der Grundlage von Verträgen, die nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik geschlossen worden sind, zu Erholungs- und Freizeitwecken genutzt werden. Der Gesetzgeber durfte bei der Anpassung der hierfür geschuldeten Nutzungsentgelte an marktwirtschaftliche Verhältnisse berücksichtigen, daß in der Deutschen Demokratischen Republik die Entgelte sehr niedrig waren und vom Überlassenden nicht einseitig angehoben werden konnten. Außerdem lag das Einkommen im Beitrittsgebiet deutlich unter dem der alten Länder. Die Angleichung ist auch heute noch nicht völlig erreicht. Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung wurden bis zum Erlaß der Nutzungsentgeltverordnung zuletzt je Quadratmeter und Jahr Entgelte für unbebaute Grundstücke in Höhe von 0,03 bis 0,10 DM und für bebaute in Höhe von 0,08 bis 0,20 DM entrichtet (vgl. BRDrucks 344/93, S. 20). Der sofortige Anstieg dieser Entgelte auf ein Niveau, das dem wirtschaftlichen Verwertungsinteresse der Grundstückseigentümer voll Rechnung getragen hätte, wäre für die meisten Nutzer angesichts ihrer Einkommensverhältnisse finanziell nicht tragbar gewesen und hätte vermutlich viele von ihnen zur Aufgabe ihrer Nutzungsrechte bewogen. Im Interesse der gebotenen sozialverträglichen Rechtsangleichung durften deshalb Gesetz- und Verordnungsgeber eine stufenweise Anhebung der Nutzungsentgelte vorsehen. 179

Nach § 3 Abs. 1 NutzEV begann diese Anhebung mit einem ersten Erhöhungsschritt zum 1. November 1993. Ab diesem Zeitpunkt durften vertraglich vereinbarte Entgelte auf das Doppelte der am 2. Oktober 1990 zulässigen Entgelte, jedoch mindestens auf 0,15 DM, bei baulich genutzten Grundstücken auf 0,30 DM je Quadratmeter Bodenfläche im Jahr erhöht werden. Die nächsten beiden Stufen ermöglichten ab dem 1. November der Jahre 1994 und 1995 jeweils eine Verdoppelung des nach der Stufe zuvor bemessenen Nutzungsentgelts. Ab dem 1. November 1997 war eine 180

Erhöhung höchstens um die Hälfte, seit 1. November 1998 ist - nach der seit 1997 geltenden Verordnungsregelung - eine Erhöhung jährlich um ein Drittel des sich nach der dritten Stufe ergebenden Entgeltbetrags zulässig. Da bei den unentgeltlichen Nutzungsverträgen und den Überlassungsverträgen kein Ausgangsentgelt als Basis für die Erhöhungsschritte vorhanden war, konnte der Grundstückseigentümer insofern nach § 20 Abs. 2 SchuldRAnpG seit dem 1. Januar 1995 den ab 1. November 1994 verdoppelten Mindestbetrag nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NutzEV verlangen; die weiteren Anhebungen richten sich nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 bis 5 NutzEV (vgl. BTDrucks 12/7135, S. 52). Nach dieser Regelung müßten die Beschwerdeführer zu I auf der Grundlage der von ihnen gemachten Angaben seit dem 1. November 1998 Nutzungsentgelte verlangen können, die weitaus höher sind als die Beträge, die nach den für ihre Grundstücke geltenden Verträgen im Zeitpunkt der Wiedervereinigung zu zahlen waren. Allerdings dürfen sie die Höhe der ortsüblichen Entgelte nicht überschreiten.

Diese Begrenzung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. § 3 NutzEV sichert dem Grundstückseigentümer ein am örtlichen Markt orientiertes Entgelt (vgl. Absatz 2), das in der Regel die Wirtschaftlichkeit seines Eigentums garantiert. Zudem kann er nach § 20 Abs. 3 SchuldRAnpG bis zum Ablauf der Kündigungsschutzfrist weitere Entgeltanpassungen verlangen, wenn das Nutzungsentgelt, nachdem es die ortsübliche Höhe erreicht hatte, seit einem Jahr nicht mehr geändert worden ist und das ortsübliche Entgelt sich seitdem um mehr als 10 % erhöht hat. Daß die Begrenzung der Entgelterhöhung zugleich die Ausnutzung von Mangellagen auf dem maßgeblichen Grundstücksmarkt verhindert und Preisspitzen abschneidet, begegnet schon deshalb keinen Bedenken, weil eine solche Nutzung des Eigentums im Hinblick auf die soziale Bedeutung der Erholungsgrundstücke für die Nutzer keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießt (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>).

181

(2) Tatsächlich konnte die Entgelterhöhung, wie sie in Gesetz und Verordnung vorgesehen ist, nach einem vom Bundesministerium der Justiz eingeholten Gutachten zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung vom Februar 1996 ab dem 1. November 1997 in vielen Fällen nicht mehr realisiert werden, weil durch sie die Grenze der Ortsüblichkeit überschritten worden wäre. In weiten Teilen der neuen Länder liege diese Grenze für bebaute Erholungsgrundstücke zwischen 0,90 und 1,50 DM je Quadratmeter Bodenfläche im Jahr. Nur in Ballungsräumen - insbesondere im Großraum Berlin - habe der Umstand, daß den wenigen frei werdenden Erholungsgrundstücken eine große Anzahl zahlungskräftiger Nutzungsinteressenten gegenüberstehe, dazu geführt, daß bei Neuverpachtungen vereinzelt Nutzungsentgelte bis zu 8 DM je Quadratmeter vereinbart worden seien (vgl. BRDrucks 381/97, S. 6 f.). Die in § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 NutzEV zugelassenen Entgelterhöhungen vermeiden danach nicht nur eine unangemessene Belastung der Grundstücksnutzer. Sie ermöglichen vielmehr grundsätzlich auch den Grundstückseigentümern in einer vertretbar bemessenen Übergangszeit die wirtschaftliche Nutzung ihres Grundstücks und führen damit zu einer für sie prinzipiell zumutbaren Beschränkung.

182

bb) Verfassungsrechtlich keinen Bestand haben kann dagegen, daß weder § 20 SchuldRAnpG noch die Nutzungsentgeltverordnung die Möglichkeit vorsieht, die Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken an den öffentlichen Lasten dieser Grundstücke angemessen zu beteiligen. 183

aaa) Die Nutzungsentgeltverordnung folgt dem Bruttoentgeltsystem, wie es regelmäßig den Vereinbarungen in den Nutzungsverträgen zugrunde lag. Außer zu den Entgelten nach der Nutzungsentgeltverordnung dürfen daher die Nutzer zu den auf dem Grundstück ruhenden öffentlichen Lasten nur herangezogen werden, wenn der Nutzungsvertrag dies ausnahmsweise vorsieht (vgl. Rövekamp, a.a.O., S. 86; Schilling, in: Kiethe, a.a.O., § 1 NutzEV Rn. 39 ff. <Stand: 1995>). Nutzer, deren Nutzungsbefugnis auf einem Überlassungsvertrag beruht, sind nach § 28 Satz 1 in Verbindung mit § 36 SchuldRAnpG von der Verpflichtung zur Übernahme solcher Lasten freizustellen, sobald der Anspruch auf Zahlung eines Nutzungsentgelts nach dem Schuldrechtsanpassungsgesetz erstmals geltend gemacht wird; einmalig zu zahlende öffentliche Lasten hat der Nutzer ohnehin nicht zu tragen (§ 28 Satz 1 i.V.m. § 36 Abs. 2 SchuldRAnpG). 184

Bei dieser Rechtslage kann es, wovon auch die Bundesregierung ausgeht, für die Grundstückseigentümer zu wirtschaftlichen Einbußen kommen, wenn von ihnen hohe öffentliche Abgaben verlangt werden. Das Regelungsziel, die Nutzungsentgelte sozialverträglich an marktwirtschaftliche Verhältnisse anzupassen, rechtfertigt solche Belastungen nicht. Den Grundstückseigentümern soll durch diese Anpassung auch zum Ausgleich für die langen Kündigungsschutzfristen eine angemessene wirtschaftliche Verwertung ihrer Grundstücke ermöglicht werden. Diese wird aber durch Einbußen der genannten Art in Frage gestellt. Die Nutzungsentgeltregelungen führen, weil sie eine angemessene, die wirtschaftlichen Verhältnisse in den neuen Ländern berücksichtigende Beteiligung der Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken an den für diese anfallenden öffentlichen Lasten ausschließen, zu einer einseitigen Benachteiligung der Grundstückseigentümer. Mit Art. 14 Abs. 1 GG ist das nicht vereinbar. 185

bbb) Auf dem Wege verfassungskonformer Auslegung des § 20 SchuldRAnpG und der Nutzungsentgeltverordnung läßt sich eine Einbeziehung der Nutzer in die Lastentragung nicht erreichen. Dem steht das der bestehenden Rechtslage zugrunde liegende Bruttoentgeltprinzip entgegen. Auch durch eine analoge Anwendung des § 135 Abs. 4 Satz 3 BauGB kann ein verfassungsgemäßes Ergebnis nicht erzielt werden. Nach dieser Vorschrift sind Erschließungsbeiträge für Grundstücke, die als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden, zinslos zu stunden. Die Pächter solcher Grundstücke werden danach - offenbar im Hinblick auf die soziale Funktion der Kleingärten - im öffentlichen Interesse von einer Heranziehung zu den Erschließungsbeiträgen verschont (vgl. BTDrucks 12/6154, S. 10 i.V.m. S. 6). Eine entsprechende Anwendung dieser Regelung zugunsten der Eigentümer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die unter das Schuldrechtsanpassungsgesetz fallen, könnte sich auf öffentliche Lasten wie Grundsteuer, Straßenreinigungsgel-

bühren und Straßenausbaubeiträge nicht erstrecken, weil diese von § 135 Abs. 4 Satz 3 BauGB nicht erfaßt werden. Für sie gilt § 5 Abs. 5 BKleingG (vgl. BTDrucks 12/6154, S. 9), der es dem Verpächter eines Kleingartengrundstücks gestattet, vom Pächter die Erstattung der genannten Lasten zu verlangen. Auch diese Regelung auf Nutzungsverhältnisse nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG analog anzuwenden, scheidet im Hinblick auf das Bruttoentgeltprinzip aus, von dem das Schuldrechtsanpassungsgesetz ausgeht.

## II.

Die §§ 14 und 23 SchuldRAnpG sind, soweit sie den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 GG genügen, auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. 187

1. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Das gilt auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Das Bundesverfassungsgericht prüft dann im einzelnen nach, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 88, 87 <96 f.>; 95, 267 <316 f.>). 188

2. Gemessen daran sind die §§ 14 und 23 SchuldRAnpG auch unter Gleichheitssichtspunkten nicht zu beanstanden. Das gilt nicht nur insoweit, als die Beschwerdeführer die Ungleich- oder Gleichbehandlung von Personengruppen im Regelungsbe- reich des § 23 SchuldRAnpG rügen (a). Es trifft vielmehr auch zu, soweit sie geltend machen, die Eigentümer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die im Beitrittsge- biet belegen sind, würden ohne einen hinreichend gewichtigen Rechtfertigungsgrund gegenüber den Eigentümern anderer Grundstücke benachteiligt (b). 189

a) Soweit die Beschwerdeführer zu I sich dagegen wenden, daß im Rahmen des Kündigungsschutzkonzepts des § 23 SchuldRAnpG nach dessen Absatz 5 ältere Nutzer gegenüber älteren Grundstückseigentümern bevorzugt werden, und der Be- schwerdeführer zu III meint, daß es nicht gerechtfertigt sei, die Eigentümer von Gara- gengrundstücken im Hinblick auf den Kündigungsschutz (bis Ende 1999) ebenso zu behandeln wie die Eigentümer von Erholungsgrundstücken, ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz keine Bindungen, die über diejenigen aus Art. 14 Abs. 1 GG hinausgehen. 190

b) Auch im übrigen greifen die Rügen der Beschwerdeführer nicht durch. 191

aa) Das Kündigungsverbot des § 23 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Schuld- RAnpG ist nicht deshalb mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, weil es die Eigentümer von Garagengrundstücken im Beitrittsgebiet gegenüber den Eigentümern entsprechen- 192

der Grundstücke im alten Bundesgebiet benachteiligt, für deren Nutzer das Miet- und Pachtrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs keinen besonderen Kündigungsschutz vorsieht. Da diese Benachteiligung auf dem für die Zeit bis Ende 1999 schutzwürdigen Bestandsschutzinteresse der Nutzer beruht, die ihr Nutzungsverhältnis unter der Rechtsordnung der Deutschen Demokratischen Republik begründet haben, und ein solches Schutzbedürfnis in den alten Bundesländern nicht existiert, ist die Ungleichbehandlung schon durch die unterschiedliche Ausgangslage hinreichend gerechtfertigt.

bb) § 14 Satz 1 und § 23 SchuldRAnpG stehen, soweit sie mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar sind, auch mit Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang, obwohl die Eigentümer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken, die unter das Schuldrechtsanpassungsgesetz fallen, danach schlechter behandelt werden als Eigentümer von Grundstücken, die im Beitrittsgebiet innerhalb von Kleingartenanlagen genutzt werden und deshalb den Regelungen des Bundeskleingartengesetzes unterliegen. 193

Zwar sieht dieses eine dem § 14 Satz 1 SchuldRAnpG entsprechende Bestimmung nicht vor. Auch regelt § 9 BKleingG das Kündigungsrecht anders als § 23 SchuldRAnpG. Doch ist die darauf beruhende unterschiedliche Behandlung der genannten Personengruppen sachlich gerechtfertigt. Sie erklärt sich aus der unterschiedlichen Lage der den Eigentümern jeweils zugeordneten Grundstücke an Einzel- oder Sammelstandorten sowie daraus, daß schon der Gesetzgeber des Einigungsvertrags, der Besonderheit der in Kleingartenanlagen als Sammelstandorten zusammengefaßten Grundstücke Rechnung tragend, diese dem Bundeskleingartenrecht zugeordnet hat (vgl. oben A I 2 a). Bei diesem handelt es sich um ein Dauerrecht, weshalb die Eigentümer der von ihm erfaßten Grundstücke auf Dauer den im Bundeskleingartengesetz festgelegten Kündigungsbeschränkungen unterliegen. Dagegen sind die Kündigungsschutzbestimmungen des § 23 SchuldRAnpG und die damit zusammenhängende Entschädigungsregelung des § 14 Satz 1 SchuldRAnpG Teil des sozial abgefederten und zeitlich gestreckten Überleitungsrechts für Erholungs- und Freizeitverträge über Einzelgrundstücke im Beitrittsgebiet. Das unterscheidet sie so wesentlich von den Dauerrechtsregelungen des Bundeskleingartengesetzes, daß die damit für eine Übergangszeit notwendig verbundenen Nachteile nicht zu einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes führen. 194

cc) Keine Bedenken im Hinblick auf den Gleichheitssatz bestehen schließlich insoweit, als das Kündigungsschutzrecht nach § 23 SchuldRAnpG von Kündigungsschutzbestimmungen für andere Rechtsverhältnisse abweicht, die ebenfalls in der Deutschen Demokratischen Republik begründet worden sind und in das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuchs überzuleiten waren. 195

Diese Kündigungsschutzbestimmungen, von denen die Beschwerdeführer diejenigen für Mietwohnungen (vgl. Art. 232 § 2 EGBGB) und Überlassungsverträge zu Wohnzwecken (vgl. §§ 38, 39 SchuldRAnpG) besonders erwähnt haben, sind im Vergleich zu denen des § 23 SchuldRAnpG für die betroffenen Eigentümer teilweise er- 196

heblich günstiger. So können Mietverhältnisse über Wohnraum nach näherer Maßgabe des Art. 232 § 2 Abs. 3 EGBGB vom Eigentümer aus Gründen des Wohneigenbedarfs schon seit langem gekündigt werden, während dies bei den hier einschlägigen Erholungs- und Freizeitgrundstücken nach § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Nr. 1 SchuldRAnpG frühestens vom 1. Januar 2000 an möglich ist. Auch galt für Überlassungsverträge zu Wohnzwecken das Verbot ordentlicher Kündigungen gemäß § 38 Abs. 1 SchuldRAnpG nur bis zum 31. Dezember 1995, während für Verträge nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchuldRAnpG die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung bis Ende 1999 ausgeschlossen ist. Andererseits darf der Eigentümer Überlassungsverträge, die zu Wohnzwecken abgeschlossen worden sind, nach § 38 Abs. 2 SchuldRAnpG bis zum 31. Dezember 2000, unter den Voraussetzungen des § 39 Satz 1 SchuldRAnpG sogar bis Ende 2010 nur kündigen, wenn er Eigenbedarf zu Wohnzwecken geltend machen und ihm der Ausschluß des Kündigungsrechts nicht zugemutet werden kann. Andere Kündigungsgründe, wie sie etwa in § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SchuldRAnpG vorgesehen sind, stehen daneben nicht zur Verfügung.

Diese Ausgestaltung zeigt, daß der Gesetzgeber für die in der Deutschen Demokratischen Republik entstandenen Rechtsverhältnisse im Zuge ihrer Überleitung in das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuchs jeweils ein eigenständiges Übergangskonzept beschlossen hat, um den jeweiligen Besonderheiten dieser Rechtsverhältnisse Rechnung zu tragen (vgl. für die Nutzungsverträge über Erholungsgrundstücke, Überlassungsverträge zu Wohnzwecken und die sonstigen Nutzungsverträge BT-Drucks 12/8035, S. 24). Unterschiedliche Regelungen, die die betroffenen Personengruppen im Vergleich mit anderen teilweise begünstigen und teilweise benachteiligen, sind bei einer solchen Zielsetzung naheliegend, wenn nicht unvermeidlich. Sie sind angesichts der einzigartigen Situation, in der sich der Gesetzgeber bei der Bewältigung der Wiedervereinigungsfolgen befand, durch das von ihm verfolgte Regelungsziel und die Eigenart der übergangsweise jeweils neu zu ordnenden Rechtsverhältnisse ausreichend gerechtfertigt.

197

### III.

1. Soweit die angegriffenen Regelungen mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar sind, führt dies nur hinsichtlich des § 14 Satz 1 und - für Garagengrundstücke - hinsichtlich des § 23 Abs. 6 Satz 1 und 3 SchuldRAnpG in dem jeweils aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zur Nichtigerklärung gemäß § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG. Insoweit bedarf es zur Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage keiner Neuregelung durch den Gesetzgeber, weil allein die Feststellung der Nichtigkeit der genannten Vorschriften sicherstellt, daß die Rechtsstellung des Grundstückseigentümers nicht weiteren Belastungen ausgesetzt wird.

198

2. Die partielle Verfassungswidrigkeit des § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 NutzEV wegen Fehlens einer Regelung über die Beteiligung der Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken an den öffentlichen Lasten dieser Grundstücke und des § 23 Abs. 1 bis 3, 5 und 6 SchuldRAnpG wegen Fehlens ei-

199

nes Teilkündigungsrechts für sie hat dagegen nicht die Nichtigkeit der Vorschriften zur Folge.

Auf welche Weise und in welcher Höhe die Nutzer von Erholungs- und Freizeitgrundstücken an den öffentlichen Lasten dieser Grundstücke zu beteiligen sind, muß der Entscheidung des Gesetz- oder des Verordnungsgebers vorbehalten bleiben. Deren Gestaltungsbefugnis ist allerdings insoweit eingeschränkt, als jedenfalls sichergestellt werden muß, daß die Nutzer der genannten Grundstücke an den öffentlichen Lasten angemessen beteiligt werden. In die Neuregelung, für deren Erlaß dem Normgeber eine Frist bis zum 30. Juni 2001 zur Verfügung steht, sind auch die Fälle einzubeziehen, in denen - wie bei den Beschwerdeführern zu I 1 und 4 - bereits hohe öffentliche Lasten angefallen sind, die mit den Nutzungsentgelten allenfalls unter weitgehendem Verzicht auf wirtschaftliche Erträge für die Grundstücksüberlassung gedeckt werden konnten. Eine Ausnahme hiervon kommt lediglich insoweit in Betracht, als Klagen von Grundstückseigentümern auf Heranziehung der Nutzer ihrer Grundstücke zur Tragung öffentlicher Lasten rechtskräftig abgewiesen worden sind (vgl. § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). 200

Wie das Teilkündigungsrecht im Rahmen des § 23 SchuldRAnpG für die Zeit, in der die Kündigungsbeschränkungen dieser Vorschrift weiterbestehen, im einzelnen auszugestalten ist, hat der Gesetzgeber zu entscheiden. Auch für diese Entscheidung erscheint ein Zeitraum bis zum 30. Juni 2001 angemessen. 201

#### D.

Diese Entscheidung ist, soweit vorstehend nichts anderes vermerkt ist, einstimmig ergangen. 202

Papier	Grimm	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
Steiner		Hohmann- Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Juli 1999 -  
1 BvR 995/95**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 995/95  
- Rn. (1 - 202), [http://www.bverfg.de/e/rs19990714\\_1bvr099595.html](http://www.bverfg.de/e/rs19990714_1bvr099595.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1999:rs19990714.1bvr099595