

L e i t s a t z

zum Urteil des Ersten Senats vom 23. November 1999

- 1 BvF 1/94 -

Der Restitutionsausschluß wegen redlichen Erwerbs und seine Beschränkungen in § 4 Abs. 2 des Vermögensgesetzes sind mit dem Grundgesetz vereinbar.



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung**

des § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz - VermG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1992 (BGBl I S. 1446)

- Antragstellerin: Regierung des Landes Brandenburg,  
vertreten durch das Ministerium der Justiz und  
für Bundes- und Europaangelegenheiten,  
Heinrich-Mann-Allee 107, Potsdam -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung des

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

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Mai 1999 durch

**Urteil**

für Recht erkannt:

§ 4 Absatz 2 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz - VermG) in der Fassung der Bekanntmachung vom August 1992 (Bundesgesetzblatt I Seite 1446) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

## Gründe:

### A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Regelung des redlichen Erwerbs in § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz - VermG). 1

### I.

1. Das Vermögensgesetz gewährt Personen, denen in der Vergangenheit Vermögenswerte in der Deutschen Demokratischen Republik in rechtsstaatswidriger Weise entzogen wurden, einen Anspruch auf Rückübertragung (§ 3 Abs. 1 VermG). Der Rückübertragungsanspruch ist nach § 4 Abs. 2 Satz 1 VermG ausgeschlossen, wenn natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Stiftungen nach dem 8. Mai 1945 in redlicher Weise an dem Vermögenswert Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte erworben haben. Dies gilt bei der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG allerdings im Regelfall nicht, wenn das dem Erwerb zugrundeliegende Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 geschlossen worden ist. Am 18. Oktober 1989 trat Erich Honecker von dem Amt des Vorsitzenden des Staatsrats der Deutschen Demokratischen Republik zurück. Ein redlicher Erwerb nach diesem Stichtag ist grundsätzlich nicht geschützt. 2

2. Die Behörden der Deutschen Demokratischen Republik griffen zwischen 1949 und 1989 auf das Grundvermögen vor allem solcher Personen zu, die das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik nach deren Recht legal oder illegal verlassen hatten und in den Westen übergesiedelt waren. Das Vermögen von "Republikflüchtlingen" und "Nichtrückkehrern" wurde in den Anfangsjahren der Deutschen Demokratischen Republik "beschlagnahmt", was einer entschädigungslosen Enteignung gleichkam. Später wurde im Falle illegaler Ausreise das Vermögen unter "treuhänderische Verwaltung" des Staates gestellt, der keinerlei Rechenschaft über seine Verwaltungsmaßnahmen ablegte. Seit 1969 fand - auf der Grundlage der sogenannten Verwalterverordnung vom 11. Dezember 1968 (GBI 1969 II S. 1) - ein staatlicher Zugriff auf dieses Vermögen im Wege einer rechtsgeschäftlichen Veräußerung statt. Im Falle legaler Ausreise wurde die Erteilung der Ausreisegenehmigung oftmals davon abhängig gemacht, daß die Betroffenen ihre Grundstücke oder Gebäude an den Staat oder an Dritte verkauften. Ferner wurde Grund und Boden nach seiner Überführung in Volkseigentum vielfach mit Nutzungsrechten Dritter belastet. 3

Die Bundesrepublik Deutschland vertrat zwar stets den Rechtsstandpunkt, daß die auf diesem "Teilungsunrecht" beruhenden offenen Vermögensfragen durch Wiedergutmachung gelöst werden müßten. In einem Protokollvermerk zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 wurde ausdrücklich festgestellt, daß die unterschiedlichen Positionen zu den Vermögensfragen unberührt blieben (BGBl 1973 II S. 426; vgl. BVerfGE 36, 1 <31>). Eine reale Chance auf Wiedergutmachung eröffnete sich aber erst nach der politischen Wende in der Deutschen Demokratischen Republik, 4

als die Bundesregierung und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik im Dezember 1989 eine Gemeinsame Kommission zur Lösung der offenen Vermögensfragen einsetzten (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989, S. 1249 <1251>).

Bevor die Kommission über die Fragen der Vermögensrestitution und der Entschädigung beriet, hatten die Behörden der Deutschen Demokratischen Republik bereits damit begonnen, in wachsendem Umfang volkseigene Gebäude und Grundstücke an Privatleute zu verkaufen. Dies geschah zunächst aufgrund von Verwaltungsanweisungen des Ministerrates und nachgeordneter Behörden vom 5. und 14. Dezember 1989. Auf der Grundlage des Gesetzes über den Verkauf volkseigener Eigenheime, Miteigentumsanteile und Gebäude für Erholungszwecke vom 19. Dezember 1973 (GBI I S. 578; im folgenden: Verkaufsgesetz) war dies allerdings nur in begrenztem Umfang zulässig. Insbesondere war eine Übertragung von volkseigenem Grund und Boden rechtlich nicht möglich. Zu einer erheblichen Ausweitung der Verkaufsaktivitäten kam es, als die Volkskammer am 7. März 1990, kurz vor der ersten freien Volkskammerwahl, eine Neufassung des Verkaufsgesetzes (GBI I S. 157) beschloß. Deren Ziel war es, den privaten und gewerblichen Mietern oder Nutzern volkseigener Gebäude und Grundstücke den Erwerb dieser Vermögenswerte zu ermöglichen. Die §§ 1, 2 und 4 Verkaufsgesetz lauteten in der Neufassung:

#### § 1

##### Verkauf volkseigener Gebäude für Gewerbezwecke

Volkseigene Gebäude können für Gewerbezwecke an private Handwerker und Gewerbetreibende, die Bürger der DDR oder Ausländer mit ständigem Wohnsitz in der DDR sind (nachstehend als Handwerker und Gewerbetreibende bezeichnet), verkauft werden.

#### § 2

##### Verkauf volkseigener Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Gebäude für Erholungszwecke

Volkseigene Ein- und Zweifamilienhäuser und für persönliche Erholungszwecke genutzte volkseigene Gebäude (nachstehend als Gebäude bezeichnet) können an Bürger der DDR und Ausländer mit ständigem Wohnsitz in der DDR (nachstehend als Bürger bezeichnet) verkauft werden.

#### § 4

##### Übergang des Eigentums am Gebäude

(1) Für die verkauften Gebäude ist auf Ersuchen des Rates des Kreises ein Gebäudgrundbuchblatt anzulegen, auf dem der Käufer als Eigentümer des Gebäudes einzutragen ist. Mit der Eintragung des Käufers als Eigentümer des Gebäudes geht das Gebäude in das Eigentum des Käufers über.

(2) Für das zum Gebäude gehörende volkseigene Grundstück ist dem Käufer ein Nutzungsrecht zu verleihen, soweit in Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist. Beim Kauf volkseigener Ein- und Zweifamilienhäuser oder zur Errichtung von Eigenheimen kann das volkseigene Grundstück erworben werden. Das gilt auch für volkseigene Grundstücke, für die im Zusammenhang mit dem Kauf von Ein- und Zweifamilienhäusern oder der Errichtung von Eigenheimen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Nutzungsrecht verliehen worden ist. 15

(3) ... 16

Die Neufassung des Verkaufsgesetzes trat einen Tag nach den ersten freien Volkskammerwahlen am 19. März 1990 in Kraft. In den Folgemonaten wurden rund 300.000 Kaufverträge über Grundstücke und Gebäude abgeschlossen. Die hohe Zahl der Erwerbswünsche führte bei den wenigen staatlichen Notariaten und bei den Grundbuchämtern zu erheblichen Engpässen und dementsprechend langen Wartezeiten. Es entstand zunächst ein Beurkundungs-, dann ein Eintragungsstau. Von diesem Massenverkauf volkseigener Immobilien waren auch Gebäude und Grundstücke betroffen, in Ansehung derer Rückübertragungsansprüche von Alteigentümern denkbar waren. 17

Im Sommer 1990 verständigte sich die Gemeinsame Kommission auf Eckwerte zur Lösung der offenen Vermögensfragen. Zu diesen Eckwerten gehörte der Grundsatz, daß in den Fällen des Teilungsunrechts eine Restitution erfolgen sollte. Dabei wurden nicht nur entschädigungslose Enteignungen und Anordnungen staatlicher Zwangsverwaltung berücksichtigt, sondern auch Fälle, in denen Personen aufgrund justitiellen Unrechts, unlauterer Machenschaften oder infolge ökonomischen Zwangs Vermögenswerte verloren hatten. Diese Eckwerte wurden in einer Gemeinsamen Erklärung zur Regelung offener Vermögensfragen der beiden deutschen Regierungen vom 15. Juni 1990 niedergelegt (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 19. Juni 1990, S. 661-663), die später als Anlage III des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 Gesetzeskraft erlangte (BGBl II S. 889 <1237 f.>). Darin heißt es: 18

3. Enteignetes Grundvermögen wird grundsätzlich unter Berücksichtigung der unter a) und b) genannten Fallgruppen den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben zurückgegeben. 19

a) ... 20

b) Sofern Bürger der Deutschen Demokratischen Republik an zurückzuübereignenden Immobilien Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte in redlicher Weise erworben haben, ist ein sozial verträglicher Ausgleich an die ehemaligen Eigentümer durch Austausch von Grundstücken mit vergleichbarem Wert oder durch Entschädigung herzustellen. 21

Entsprechendes gilt für Grundvermögen, das durch den staatlichen Treuhänder an Dritte veräußert wurde. Die Einzelheiten bedürfen noch der Klärung. 22



mers nicht vorliegt.

(2) Das Genehmigungsverfahren nach der Grundstücksverkehrsverordnung ist so lange auszusetzen, bis abschließend geklärt ist, daß durch die vorgesehene oder mit der vorgesehenen Rechtsänderung oder Rechtsbegründung kein Grundstück betroffen ist, an dem frühere Eigentumsrechte ungeklärt sind. Als ungeklärt gelten Fälle, in denen Grundstücke nach dem 6. Oktober 1949 durch Beschlagnahme, aus vorläufiger staatlicher Verwaltung oder staatlicher Treuhandverwaltung in Volkseigentum überführt oder an Dritte veräußert worden sind sowie Fälle, in denen Ansprüche Berechtigter angemeldet worden sind. Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn der Berechtigte sein Einverständnis mit der Rechtsänderung oder Rechtsbegründung in notariell beglaubigter Form oder zu Protokoll der Genehmigungsbehörde erklärt oder wenn ein Anspruch auf Rückübertragung vom Berechtigten bis zum 13. Oktober 1990 nicht geltend gemacht worden ist. 33

## § 7 34

### Wiederaufgreifen des Genehmigungsverfahrens 35

(1) Das Genehmigungsverfahren nach der Grundstücksverkehrsverordnung ist auf Antrag des früheren Eigentümers oder des durch die vorläufige staatliche bzw. treuhänderische Verwaltung betroffenen Berechtigten wiederaufzugreifen, sofern das Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 geschlossen worden ist und nach § 6 Absätze 1 und 2 nicht hätte genehmigt werden dürfen. Der Antrag kann nur bis zum 13. Oktober 1990 gestellt werden. Die Vertragspartner sind an dem Verfahren zu beteiligen. 36

(2) Der Antrag auf Wiederaufgreifen des Genehmigungsverfahrens hat aufschiebende Wirkung. 37

(3) Ist die Eintragung im Grundbuch bereits erfolgt, so hat das zuständige Genehmigungsorgan die Eintragung eines Widerspruchs gegen die Richtigkeit des Grundbuches von Amts wegen zu veranlassen, wenn der Antragsteller sein früheres Eigentumsrecht an dem betroffenen Grundstück glaubhaft macht und das Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossen wurde. Die Löschung des Widerspruchs ist zu veranlassen, wenn im Falle einer Beschwerde gegen das Wiederaufgreifen des Genehmigungsverfahrens eine abschließende Entscheidung zugunsten des Beschwerdeführers ergangen ist. 38

Aufgrund dieser Regelungen und des Eintragungsstaus bei den Grundbuchämtern blieb die Mehrzahl der 1990 getätigten Kaufgeschäfte über restitutionsbelastete Grundstücke gleichsam im Vollzug stecken. Nach Schätzungen der Landesregierung von Brandenburg wurden etwa 95 vom Hundert der Käufer nicht in das Grundbuch eingetragen. 39

3. Gesetzlich geregelt wurden die offenen Vermögensfragen im Rahmen des Einigungsvertrages. Die beiden deutschen Regierungen einigten sich darauf, das Gesetz 40

zur Regelung offener Vermögensfragen in den Einigungsvertrag aufzunehmen. Darin sollten nicht nur die Fälle des Teilungsunrechts, sondern auch die Fälle des NS-Unrechts geregelt werden. Die Deutsche Demokratische Republik hatte Personen, die in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen verfolgt worden waren und deshalb Vermögenswerte verloren hatten, überwiegend keine Wiedergutmachung gewährt. Das Vermögensgesetz wurde als Anlage II Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt I Nr. 5 des Einigungsvertrages von den gesetzgebenden Körperschaften der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet. Der Einigungsvertrag trat am 29. September 1990, also vier Tage vor dem Beitritt am 3. Oktober 1990, in Kraft (vgl. BGBl 1990 II S. 1360; GBl 1990 I S. 1988).

a) Die ursprüngliche gesetzliche Regelung über den redlichen Erwerb in § 4 Abs. 2 VermG a.F. (BGBl 1990 II S. 889 <1159>; GBl 1990 I S. 1629 <1899>) lautete: 41

Die Rückübertragung ist ferner ausgeschlossen, wenn natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Stiftungen in redlicher Weise an dem Vermögenswert Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte erworben haben. Dies gilt bei Grundstücken und Gebäuden nicht, sofern das dem Erwerb zugrundeliegende Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 geschlossen worden ist und nach § 6 Abs. 1 und 2 der Anmeldeverordnung nicht hätte genehmigt werden dürfen. 42

Damit war bereits nach der Erstfassung des Vermögensgesetzes die Restitution von Grundstücken und Gebäuden wegen redlichen Erwerbs nicht ausgeschlossen, wenn der zugrundeliegende Kaufvertrag nach dem Stichtag 18. Oktober 1989 abgeschlossen worden war. Diese Regelung wirkte sich vor allem zu Lasten von "Mieterkäufern" aus, die das von ihnen zuvor gemietete Gebäude oder Grundstück nach dem 18. Oktober 1989 gekauft hatten. Hingegen waren Personen, die schon vor dem Stichtag Gebäudeeigentum oder dingliche Rechte erworben und danach lediglich das Grundeigentum hinzu erworben hatten, nicht betroffen ("Komplettierungsfälle"). Diese Käufe waren nach dem Willen des Gesetzgebers von der Stichtagsregelung ausgenommen (vgl. Bundesministerium der Justiz, Stichtagsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG - Darstellung der geltenden Rechtslage, VIZ 1992, S. 102 ff.). Da die Stichtagsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG nur den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden regelt, fand sie von Anfang an auch auf den Erwerb beweglicher Sachen ("Mobiliarerwerbsfälle") und auf die Erlangung von Nutzungsrechten keine Anwendung, die der Staat zum Zwecke der Errichtung eines Eigenheims verliehen hatte ("Häuslebauerfälle"). Diese drei Ausnahmegruppen hatten erhebliche praktische Bedeutung. Nach Schätzungen der Bundesregierung machten insbesondere die sogenannten Komplettierungsfälle 80 bis 90 vom Hundert der nach dem Verkaufsgesetz getätigten Vertragsabschlüsse aus. 43

b) Die Stichtagsregelung blieb in der Folgezeit politisch umstritten. Im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Rechtsvorschriften (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz - 2. VermRÄndG) vom 14. Juli 1992 44



(BGBl I S. 1257) nahm der Gesetzgeber nachträgliche Korrekturen vor. Die Stichtagsregelung findet nunmehr keine Anwendung, wenn der Käufer das Erwerbsgeschäft schon vor dem 19. Oktober 1989 angebahnt ("Anbahnungsfälle"), ein Gebäude für gewerbliche Zwecke erworben ("Unternehmensschutzfälle") oder in bezug auf das Objekt erhebliche Investitionen vorgenommen hat ("Investitionsschutzfälle"). Die zur Überprüfung gestellte Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG lautet in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1992 (BGBl I S. 1446):

Die Rückübertragung ist ferner ausgeschlossen, wenn natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Stiftungen nach dem 8. Mai 1945 in redlicher Weise an dem Vermögenswert Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte erworben haben. Dies gilt bei der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden nicht, sofern das dem Erwerb zugrundeliegende Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 ohne Zustimmung des Berechtigten geschlossen worden ist, es sei denn, daß

a) der Erwerb vor dem 19. Oktober 1989 schriftlich beantragt oder sonst aktenkundig angebahnt worden ist, 46

b) der Erwerb auf der Grundlage des § 1 des Gesetzes über den Verkauf volkseigener Gebäude vom 7. März 1990 (GBl. I Nr. 18 S. 157) erfolgte oder 47

c) der Erwerber vor dem 19. Oktober 1989 in einem wesentlichen Umfang werterhöhende oder substanzerhaltende Investitionen vorgenommen hat. 48

4. In der praktischen Umsetzung erlangten die drei nachträglich geschaffenen Ausnahmetatbestände allerdings keine große Bedeutung. Denn ein Erwerb im Sinne des § 4 Abs. 2 VermG liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur vor, wenn der Käufer bis zum Inkrafttreten des Vermögensgesetzes in das Grundbuch eingetragen worden ist (vgl. BVerwG, NJW 1994, S. 470). Dazu kam es in der Mehrzahl der Erwerbsvorgänge, in denen der Kaufvertrag nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossen worden war, nicht mehr. Noch relativ häufig wurden diejenigen, die den Kaufvertrag vor dem 19. Oktober 1989 angebahnt hatten, vor dem Inkrafttreten des Vermögensgesetzes in das Grundbuch eingetragen. Den Erwerbern, die Gebäude gewerblich genutzt oder erhebliche Investitionen vorgenommen hatten, gelang dies jedoch nur selten. 49

5. Die Interessen der Käufer, bei denen eine Grundbucheintragung vor dem Inkrafttreten des Vermögensgesetzes nicht mehr erfolgte, hat der Gesetzgeber später im Rahmen des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes (SachenRBerG) berücksichtigt, das als Art. 1 des Gesetzes zur Änderung sachenrechtlicher Bestimmungen (Sachenrechtsänderungsgesetz - SachenRÄndG) vom 21. September 1994 (BGBl I S. 2457) beschlossen wurde. § 121 Abs. 1 und 2 SachenRBerG lautet: 50

§ 121 51

Ansprüche nach Abschluß eines Kaufvertrags 52

(1) Dem Nutzer, der bis zum Ablauf des 18. Oktober 1989 mit einer staatlichen Stel- 53

le der Deutschen Demokratischen Republik einen wirksamen, beurkundeten Kaufvertrag über ein Grundstück, ein Gebäude oder eine bauliche Anlage abgeschlossen und aufgrund dieses Vertrages oder eines Miet- oder sonstigen Nutzungsvertrages Besitz erlangt oder den Besitz ausgeübt hat, stehen die Ansprüche nach Kapitel 2 gegenüber dem jeweiligen Grundstückseigentümer auch dann zu, wenn das Grundstück, das Gebäude oder die bauliche Anlage nach dem Vermögensgesetz zurückübertragen worden ist. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der Vertrag aus den in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 2 genannten Gründen nicht erfüllt worden ist. Die Ansprüche aus Satz 1 stehen dem Nutzer auch dann zu, wenn der Kaufvertrag nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossen worden ist und

a) der Kaufvertrag vor dem 19. Oktober 1989 schriftlich beantragt oder sonst aktenkundig angebahnt worden ist, 54

b) der Vertragsschluß auf der Grundlage des § 1 des Gesetzes über den Verkauf volkseigener Gebäude vom 7. März 1990 (GBl. I Nr. 18 S. 157) erfolgte oder 55

c) der Nutzer vor dem 19. Oktober 1989 in einem wesentlichen Umfang werterhöhende oder substanzerhaltende Investitionen vorgenommen hat. 56

(2) Die in Absatz 1 bezeichneten Ansprüche stehen auch dem Nutzer zu, 57

a) der aufgrund eines bis zum Ablauf des 18. Oktober 1989 abgeschlossenen Miet-, Pacht- oder sonstigen Nutzungsvertrages ein Eigenheim am 18. Oktober 1989 genutzt hat, 58

b) bis zum Ablauf des 14. Juni 1990 einen wirksamen, beurkundeten Kaufvertrag mit einer staatlichen Stelle der Deutschen Demokratischen Republik über dieses Eigenheim geschlossen hat und 59

c) dieses Eigenheim am 1. Oktober 1994 zu eigenen Wohnzwecken nutzt. 60

Nach dieser Vorschrift steht den nichteingetragenen Käufern ein Wahlrecht zwischen der Einräumung eines Erbbaurechts und dem Ankauf des Grundstücks zum halben Verkehrswert zu. Dies ergibt sich aus der in Absatz 1 Satz 1 enthaltenen Verweisung auf Kapitel 2 des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes. Darin sind das Ankaufsrecht (§ 61 SachenRBERG), der Anspruch auf Bestellung eines Erbbaurechts (§ 32 SachenRBERG) und das Wahlrecht (§ 15 SachenRBERG) im einzelnen geregelt. 61

## II.

Die Regierung des Landes Brandenburg hat beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Durchführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG gestellt. 62

1. Sie hält die Stichtagsregelung beim redlichen Erwerb für verfassungswidrig und beantragt, § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG für nichtig zu erklären. Die Vorschrift bewirke eine echte Rückwirkung, da die auf der Grundlage des Verkaufsgesetzes vom 7. März 1990 entstandenen Rechtspositionen mit ihrem Inkrafttreten am 29. September 1990 63

ex tunc beseitigt worden seien. Die Voraussetzungen, unter denen das Bundesverfassungsgericht ausnahmsweise eine echte Rückwirkung zugelassen habe, seien nicht erfüllt. Bei der Neuregelung im Vermögensgesetz handele es sich weder um eine Bagatelle noch sei die Rechtslage aufgrund des Verkaufsgesetzes unklar oder verworren gewesen. Ebenso wenig habe § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG eine Rechtslage abgelöst, auf deren Fortbestand der Bürger zu keiner Zeit habe vertrauen dürfen.

Ein Vertrauenstatbestand ergebe sich durch den Erlaß und die fortdauernde Anwendung des Verkaufsgesetzes. Das Verkaufsgesetz sei zwar noch von der alten, nicht frei gewählten Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik verabschiedet worden. Inhaltlich beruhe es aber auf dem Willen und den Vorstellungen aller am "Runden Tisch" vertretenen politischen Kräfte. Daher sei das am 19. März 1990, also am Tag nach den ersten freien Volkskammerwahlen in der Deutschen Demokratischen Republik, in Kraft getretene Verkaufsgesetz auch von den Behörden einer demokratisch legitimierten Regierung vollzogen worden. Da das Verkaufsgesetz vom breitesten Konsens der Parteien und der Bevölkerung getragen worden sei, hätten die Käufer auch auf den Bestand ihrer Rechtspositionen vertrauen dürfen. Dieses Vertrauen sei zudem durch die Garantie der Eigentums- und Erwerbsfreiheit im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 (BGBl II S. 537) und im Verfassungsgrundsatzgesetz vom 17. Juni 1990 (GBl I S. 299) gefördert worden.

64

Die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG weiche ferner von der Gemeinsamen Erklärung ab, die unter Ziffer 13 d) eine Überprüfung der nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossenen Verkaufsgeschäfte vorsehe. Darunter sei eine Überprüfung der Redlichkeit des Erwerbers im Einzelfall zu verstehen, nicht aber ein allgemeiner Ausschluß des redlichen Erwerbs.

65

2. Die Regierung des Landes Brandenburg beantragt ferner eine verfassungskonforme Auslegung des § 4 Abs. 2 VermG. Der Begriff des Erwerbs dürfe - entgegen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung - nicht eng im Sinne einer sachenrechtlichen Übertragung verstanden werden, sondern müsse aus verfassungsrechtlichen Gründen weit, unter Einbeziehung des zugrundeliegenden schuldrechtlichen Rechtsgeschäfts, ausgelegt werden. Diese weite Auslegung sei aus Gründen des Vertrauensschutzes und wegen des Willkürverbots geboten. Die redlichen Erwerber hätten auf der Grundlage des Verkaufsgesetzes davon ausgehen können, mit dem Abschluß des notariellen Vertrags alles getan zu haben, um das Eigentum zu erwerben. Daß diese Verträge nur dann Bestand haben könnten, wenn sie durch Eintragung im Grundbuch vollzogen würden, sei für niemanden vorhersehbar gewesen, solange die Deutsche Demokratische Republik als selbständiger Staat existiert habe. In der Rechtspraxis der Deutschen Demokratischen Republik sei unter dem Erwerb von Grundstücken und Rechten an Grundstücken der Abschluß eines wirksamen notariellen Vertrags verstanden worden. Der Eintragung in das Grundbuch habe man nur geringe Bedeutung beigemessen. Wirksame notarielle Verträge seien auch ohne Grundbucheintragung beachtet worden.

66

Eine andere Auslegung verstoße auch gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Die redlichen Käufer würden je nachdem unterschiedlich behandelt, ob die Eintragung in das Grundbuch bei Inkrafttreten des Vermögensgesetzes vollzogen gewesen sei oder nicht. Für diese Differenzierung fehle ein einleuchtender Grund. Ob es noch während des Bestehens der Deutschen Demokratischen Republik zu einer Eintragung gekommen sei, sei für den Käufer weder vorhersehbar noch beeinflussbar gewesen. Unberechenbare Zufälle hätten oft den Zeitpunkt der Eintragung bestimmt. Unter diesen Umständen sei die Auslegung des § 4 Abs. 2 VermG durch die verwaltungsgerichtliche Judikatur an zufälligen, nicht jedoch an sachlich einleuchtenden Kriterien orientiert. 67

3. Für den Fall, daß eine verfassungskonforme Auslegung des § 4 Abs. 2 VermG nicht möglich ist, beantragt die Regierung des Landes Brandenburg hilfsweise, § 4 Abs. 2 VermG insoweit für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären, als die Rückübertragung nicht auch in den Fällen ausgeschlossen ist, in denen bereits ein nach den Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik wirksamer Kaufvertrag abgeschlossen worden ist. Wenn auch dieser Antrag keinen Erfolg hat, soll das Bundesverfassungsgericht den Bundesgesetzgeber zum Erlaß einer Regelung auffordern, nach der die Rückübertragung in den Fällen ausgeschlossen ist, in denen bereits ein nach den Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik wirksamer Kaufvertrag abgeschlossen worden ist. 68

### III.

Zu den Anträgen haben sich die Bundesregierung, die Sächsische Staatsregierung, die Landesregierung von Sachsen-Anhalt sowie das Bundesverwaltungsgericht geäußert. 69

1. Die Bundesregierung hält die Stichtagsregelung und die verwaltungsgerichtliche Auslegung des Erwerbsbegriffes in § 4 Abs. 2 VermG für verfassungsmäßig. 70

a) Die Stichtagsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG stelle eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar. Der Gesetzgeber habe mit der Regelung des § 4 Abs. 2 VermG einen sozialverträglichen Ausgleich zwischen den Interessen der redlichen Erwerber und der Alteigentümer gefunden. Die Vorschrift lasse redlichen Erwerb bis zu einem Stichtag zu und schließe auch danach den redlichen Erwerb in vielen Fällen nicht aus. Würde man den redlichen Erwerb zeitlich unbegrenzt schützen, führte dies zu einer Aushöhlung des Restitutionsgrundsatzes. Zwar sei am 18. Oktober 1989 die Wiedervereinigung noch nicht absehbar gewesen, jedoch habe sich zu diesem Zeitpunkt bereits eine tiefgreifende Umwälzung aller staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Deutschen Demokratischen Republik abgezeichnet. Für "staats- und parteinahe" Bürger der Deutschen Demokratischen Republik sei dies bereits relativ früh erkennbar gewesen. Schon vor Inkrafttreten des Verkaufsgesetzes vom März 1990 seien Immobilien aufgrund interner Anordnungen vom November und Dezember 1989 in größerem Umfang vor allem an Mitarbeiter verschiedener Ministerien und Mitglieder der SED-Parteispitze 71

verkauft worden. Daher hätten die Vertreter der Deutschen Demokratischen Republik in der Gemeinsamen Kommission den 18. Oktober 1989 als Stichtag vorgeschlagen. Der Tag des Rücktritts Honeckers sei daher keinesfalls ein willkürlich gewähltes Datum.

b) Die beantragte weite Auslegung des Erwerbsbegriffes würde in unzulässiger Weise den normativen Gehalt des Gesetzes neu bestimmen und das gesetzgeberische Ziel in wesentlichen Punkten verändern. § 4 Abs. 2 Satz 1 VermG könne nur so ausgelegt werden, daß ein Restitutionsausschluß allein bei vollzogenem Erwerb des Eigentums in Betracht komme. Einer anderen Auslegung sei die Vorschrift weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrer Entstehungsgeschichte noch nach ihrem Zweck zugänglich. Auch nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik sei der Erwerb von Grund- und Gebäudeeigentum stets von der Eintragung im Grundbuch abhängig gewesen (§§ 297, 295 ZGB, § 4 Abs. 1 Verkaufsgesetz).

72

§ 4 Abs. 2 Satz 1 VermG sei in der dargelegten - engeren - Auslegung auch verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, den Restitutionsausschluß über die Fälle des vollzogenen Erwerbs hinaus auf schuldrechtliche Kaufvertragsansprüche auszudehnen, um Käufern außerordentlich günstige Kaufgelegenheiten zu erhalten. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß die Anknüpfung an die Grundbucheintragung rein zufällig sei. Denn angesichts des damaligen Antragsstaus bei den Notariaten führe auch die Anknüpfung an den Abschluß der Kaufverträge zu rein zufälligen Ergebnissen und zu damit verbundenen Härten. Schließlich sei den berechtigten Interessen der Käufer im Rahmen des § 121 SachenRBERG Rechnung getragen worden.

73

2. Die Sächsische Staatsregierung teilt zwar die Auffassung der Antragstellerin, daß der Begriff des Erwerbs in § 4 Abs. 2 VermG verfassungskonform ausgelegt werden müsse, hält die Stichtagsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG aber für verfassungsmäßig.

74

a) Die enge, von den Verwaltungsgerichten vertretene Auslegung des Erwerbsbegriffes bewirke sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen. Ob jemand vor dem Inkrafttreten der Anmeldeverordnung in das Grundbuch eingetragen und damit Eigentümer geworden sei oder nicht, sei weitgehend vom Zufall abhängig gewesen. Auch wenn der Gesetzgeber grundsätzlich typisierende Regelungen treffen dürfe, sei eine derartige Regelung nicht mehr vertretbar. Denn eine Typisierung sei nur zulässig, wenn die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen.

75

b) Die Festlegung des Stichtags in § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG sei hingegen nicht verfassungswidrig und verstoße nicht gegen das Rückwirkungsverbot. Da das Vermögensgesetz bereits vor dem 3. Oktober 1990 in der Deutschen Demokratischen Republik in Kraft getreten sei, habe der Bundesgesetzgeber durch die Übernahme der Regelungen die Betroffenen nicht schlechter gestellt, als sie vor dem 3. Oktober 1990 standen. Eine Rückwirkung im Sinne einer Rückbewirkung von Rechtsfolgen liege

76

abgesehen davon auch deswegen nicht vor, weil kein Verfügungsberechtigter rückwirkend seine Rechte verliere, sondern diese erst mit der Unanfechtbarkeit der Restitutionsentscheidung auf den Berechtigten übergingen.

Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG stelle eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar. Die Stichtagsregelung sei mit den im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG zu beachtenden Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes vereinbar. Ein vorrangiges schutzwürdiges Vertrauen der Käufer liege nicht vor. Bei Abschluß der Kaufverträge im Frühjahr 1990 hätten sie nicht mehr vom fortdauernden Bestand der Staats-, Rechts- und Gesellschaftsordnung der Deutschen Demokratischen Republik ausgehen können. Nach dem Rücktritt Honeckers sei die Annahme, es werde bei den bestehenden politischen und rechtlichen Verhältnissen bleiben, nicht mehr berechtigt gewesen. Der Gesetzgeber habe dieses Ereignis als sichtbares Zeichen der bevorstehenden Umwälzung aller staatsrechtlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse zum Anknüpfungspunkt für die beabsichtigte Stichtagsregelung nehmen dürfen.

77

3. Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt unterstützt die Hauptanträge der Regierung des Landes Brandenburg und führt ergänzend aus:

78

a) Mit der Stichtagsregelung sei eine Entziehung der durch das Verkaufsgesetz geschaffenen Rechtspositionen verbunden. Darin liege eine unzulässige Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Es gehe nicht bloß um die generell-abstrakte Ausformung eigentumsrechtlicher Positionen, sondern um deren Beseitigung. Selbst wenn Art. 14 Abs. 3 GG nicht unmittelbar zur Anwendung käme, sei das darin zum Ausdruck kommende Gewicht des Eigentumsschutzes zu beachten. Die vollständige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition könne nur aus Gründen des öffentlichen Interesses in Betracht kommen, die so schwerwiegend seien, daß sie Vorrang vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seiner Rechte hätten. Derartige schwerwiegende Gründe lägen nicht vor, weil der Staat den Alteigentümern auch durch finanzielle Entschädigung Wiedergutmachung leisten könne. Es erscheine weder vertretbar noch begründet, bei den Rechtsgeschäften nach dem 18. Oktober 1989 den Globalvorwurf einer unlauteren Bereicherung zu erheben. Unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG enthalte die Stichtagsregelung Ungleichheiten, die sachlich nicht begründet seien.

79

b) Schließlich sei die enge Auslegung des Erwerbsbegriffs in § 4 Abs. 2 VermG mit dem Eigentumsschutz der Käufer und dem rechtsstaatlichen Gebot einer willkürfreien Auslegung unvereinbar. Die mangelnde Eintragung der Käufer beruhe auf der staatlichen Aussetzung der Genehmigungsverfahren. Diese Aussetzung habe nur den verfahrensrechtlichen Zweck einer vorläufigen Sicherung etwaiger Restitutionsansprüche gehabt. Soweit nunmehr die materielle Beurteilung der Rechtslage von der Eintragung im Grundbuch abhängig gemacht werde, stehe dies in einem unauflösbaren Widerspruch zum rein verfahrenssichernden Zweck des Genehmigungsstopps und verlasse in nicht mehr verständlicher Weise die selbst statuierte Sachge-

80

setzlichkeit.

4. Der 7. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts teilt die Rechtsauffassung der Bundesregierung und betont unter Bezugnahme auf seine bisherigen Entscheidungen (BVerwGE 94, 279; BVerwG, NJW 1995, S. 2738) insbesondere: 81

a) Die Anwendung des Rückwirkungsverbots auf die Stichtagsregelung sei schon im Ansatz verfehlt. Das Rückwirkungsverbot könne nur eingreifen bei Normlagen, die dadurch gekennzeichnet seien, daß der parlamentarische Gesetzgeber mit Wirkung für die Vergangenheit gesetztes Recht ändere. Die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG sei aber bereits am 29. September 1990 durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber der Deutschen Demokratischen Republik vor dem Beitritt zur Bundesrepublik erlassen und in Kraft gesetzt worden. 82

Die Aufrechterhaltung dieser Regelung sei auch mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Der gesamtdeutsche Gesetzgeber habe nicht nur das Vertrauen der "Neubürger" in den Bestand überkommener rechtlicher Verhältnisse aus Zeiten der Deutschen Demokratischen Republik, sondern auch die Wahrung der Kontinuität mit der Rechtsordnung der Bundesrepublik berücksichtigen müssen. Die Bundesrepublik habe die rechtsstaatswidrigen Entziehungen von Eigentum nie anerkannt und sich insbesondere in einem Protokollvermerk zum Grundlagenvertrag vorbehalten, diese Fälle bei einer Wiedervereinigung einer rechtsstaatlichen Lösung zuzuführen. Dieses Ziel hätte bei einer undifferenzierten Anerkennung der Verkaufsfälle nach dem Verkaufsgesetz nicht erreicht werden können. 83

b) Auch der Antrag auf verfassungskonforme Auslegung des Erwerbsbegriffes könne keinen Erfolg haben. Eine solche Auslegung sei ausgeschlossen, weil der Begriff des "Erwerbs" bei Immobilien auch nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik und nach dem Verständnis des Vermögensgesetzes zwingend eine Eintragung voraussetze. Ein anderes Ergebnis könne nur durch eine ausdrückliche Gesetzesänderung erzielt werden. 84

#### IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 12. Mai 1999 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die antragstellende Regierung des Landes Brandenburg, die Bundesregierung und die Landesregierung von Sachsen-Anhalt ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft haben. 85

#### B.

Die Anträge der Regierung des Landes Brandenburg sind unbegründet. § 4 Abs. 2 VermG ist mit dem Grundgesetz vereinbar. 86

#### I.

1. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist die Regelung des § 4 Abs. 2 VermG in der Gestalt, die sie durch das Zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz 87

erfahren hat. Die verfassungsrechtliche Prüfung hat von dem Regelungszusammenhang der Sätze 1 und 2 des § 4 Abs. 2 VermG auszugehen. Der Regelungsgehalt der beiden Sätze ist derart eng miteinander verbunden, daß die von der Regierung des Landes Brandenburg beantragte getrennte Behandlung des in beiden Sätzen verwendeten Erwerbsbegriffs einerseits und der Stichtagsregelung andererseits nicht möglich, vielmehr eine gemeinsame verfassungsrechtliche Beurteilung beider Sätze geboten ist. § 4 Abs. 2 VermG bildet insofern einen einheitlichen Prüfungsgegenstand. Für eine weitergehende Prüfung der Vorschrift gibt das Verfahren keinen Anlaß.

2. Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle wird im wesentlichen durch zwei Grundsätze bestimmt: 88

a) Die abstrakte Normenkontrolle ist ein objektives Verfahren, bei dem eine Rechtsnorm unabhängig vom Willen des Antragstellers unter allen rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen ist (vgl. BVerfGE 37, 363 <397>; 52, 63 <80>). Daher hat das Bundesverfassungsgericht gleichermaßen zu kontrollieren, ob die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG mit den Grundrechten der Grundstückskäufer (II.) und mit den Grundrechten der Alteigentümer vereinbar ist (III.). 89

b) Das Bundesverfassungsgericht ist bei der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 1. Alternative GG auf eine verfassungsrechtliche Kontrolle beschränkt. Es prüft in diesem Verfahren die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz. Die Auslegung des einfachen Rechts ist hingegen grundsätzlich Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>). Daher hat das Bundesverfassungsgericht auch bei der abstrakten Normenprüfung gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 1. Alternative GG die Auslegung zugrunde zu legen, welche die Vorschrift in der fachgerichtlichen Rechtsprechung erfahren hat. Es kann nur dann einschreiten und eine andere Auslegung vorgeben, wenn die fachgerichtliche Interpretation der Norm die Tragweite verfassungsrechtlicher Grundsätze nicht hinreichend berücksichtigt oder im Ergebnis zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung von Verfassungsrechten führt (vgl. BVerfGE 85, 248 <258>). 90

3. Vorrangiger Prüfungsmaßstab ist die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie. In ihrem Rahmen ist auch der Schutz gegenüber rückwirkenden Gesetzen zu erörtern, der in Art. 14 Abs. 1 GG eine eigenständige Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 36, 281 <293>; 75, 78 <105>; 95, 64 <82>; stRspr). 91

Die Prüfung des Rückwirkungsverbots ist nicht deswegen entbehrlich, weil die Bestimmungen des Vermögensgesetzes bereits am 29. September 1990 in der Deutschen Demokratischen Republik in Kraft getreten sind und im Einigungsvertrag als fortgeltendes Recht der Deutschen Demokratischen Republik bezeichnet werden. Bei fortgeltendem Recht der Deutschen Demokratischen Republik kann zwar grundsätzlich nicht geprüft werden, ob es zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung durch die Deutsche Demokratische Republik gegen das Rückwirkungsverbot verstieß. Denn das 92



Rückwirkungsverbot des Grundgesetzes erstreckte sich nicht auf das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik (vgl. BVerfGE 84, 90 <122 f.>; 97, 89 <98>). Daher können insbesondere die Anmeldeverordnungen vom 11. Juli und 21. August 1990 nicht an diesem Maßstab gemessen werden. Für das Vermögensgesetz trifft das allerdings nicht zu, weil ihm als Teil des Einigungsvertrages nicht nur die Volkskammer, sondern auch der Deutsche Bundestag gemäß Art. 23 Satz 2 a.F. in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt hat. Solche Zustimmungsgesetze müssen grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar sein (vgl. BVerfGE 4, 157 <168 f.>; 95, 39 <46>). Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des Einigungsvertrages in ständiger Rechtsprechung am Grundgesetz gemessen.

## II.

Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG verletzt keine Grundrechte der Käufer. 93

1. Sie verstößt insbesondere nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. 94

a) Unter den Schutz des Eigentumsgrundrechts fallen im Bereich des Privatrechts grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 83, 201 <209>). Art. 14 GG schützt gegenüber hoheitlichen Eingriffen der Bundesrepublik Deutschland selbst solches Eigentum, das aufgrund einer fremden Rechtsordnung besteht, sofern diese Rechtsordnung insoweit nicht der deutschen öffentlichen Ordnung (Vorbehalt des ordre public der Bundesrepublik Deutschland) widerspricht (vgl. BVerfGE 45, 142 <169>). Die unter der Rechtsordnung der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen Rechte (Grundeigentum, Gebäudeeigentum, Nutzungsrechte etc.) stehen demgemäß seit dem Beitritt unter dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 91, 294 <307 f.>; 95, 267 <300>; stRspr). 95

b) Die Regelung des § 4 Abs. 2 VermG verändert die Rechtspositionen der Käufer. Sie führt zum Erlöschen der kaufvertraglichen Erfüllungsansprüche und gegebenenfalls zur Rückabwicklung des dinglichen Rechtserwerbs. Eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG liegt indes nicht vor. Enteignung ist der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen. Ihrem Zweck nach ist sie auf die vollständige oder partielle Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfGE 52, 1 <27>; 72, 66 <76>; 79, 174 <191>; BVerfG, EuGRZ 1999, S. 415 <419>). Demgegenüber geht es bei der Regelung des § 4 Abs. 2 VermG um die rechtliche Korrektur von Erwerbsvorgängen mit dem Ziel, divergierende private Interessen zu einem Ausgleich zu bringen. Die angegriffene Regelung steht im Zusammenhang mit der Neuordnung der durch staatliche Unrechtsmaßnahmen beeinträchtigten Eigentumsverhältnisse. § 4 Abs. 2 VermG stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. BVerfGE 95, 48 <58 f.>). 96

c) Der Inhalt und Schranken bestimmende Gesetzgeber genießt keine unbeschränkte Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 95, 64 <84>). Vielmehr muß er bei der Verwirklichung seines Regelungsauftrags die Anerkennung des Privateigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG beachten und sich im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten (vgl. BVerfGE 14, 263 <278>; 74, 203 <214>; stRspr). 97

aa) Er ist, wenn er von der Ermächtigung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung Gebrauch macht, insbesondere verpflichtet, die Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 95, 48 <58>; stRspr). Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit der verfassungsrechtlichen Vorstellung eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang (vgl. BVerfGE 52, 1 <29>; stRspr). Diesen Anforderungen wird die Regelung des § 4 Abs. 2 VermG gerecht. 98

Der Gesetzgeber stand bei der Wiedervereinigung vor der Aufgabe, im Interesse des Rechtsfriedens einen sozial verträglichen Ausgleich herzustellen zwischen einerseits dem Interesse der früheren Eigentümer und ihrer Rechtsnachfolger, Wiedergutmachung für den während der Teilung Deutschlands erfolgten rechtsstaatswidrigen Verlust von Vermögenswerten zu erlangen, und andererseits dem Interesse der Erwerber solcher Vermögenswerte oder ihrer Rechtsnachfolger, die Vermögenswerte zu behalten (vgl. BVerfGE 95, 48 <58>). Die Eigentümer forderten eine möglichst weitgehende Wiedergutmachung in Form der Rückübertragung. Die Erwerber forderten den Schutz der unter der Rechtsordnung der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen Rechte und den Verweis der Alteigentümer auf eine staatliche Entschädigung. Bei der Lösung dieses Interessenkonfliktes gab es kein Mittel, das beiden Interessen gleichermaßen und in jeder Hinsicht gerecht geworden wäre. Eine Rückübertragung in allen Fällen wäre mit dem Bestandsinteresse der Erwerber unvereinbar gewesen. Die reine Entschädigungslösung hätte das Wiedergutmachungsinteresse der Alteigentümer nur unzureichend befriedigt. Zum einen wäre in finanzieller Hinsicht eine Entschädigung zum vollen Verkehrswert nach der Lage der öffentlichen Haushalte nicht zu erwarten gewesen, und zum anderen hätte selbst eine wertgleiche Entschädigung den ideellen Verlust nicht ausgleichen können. 99

Der Gesetzgeber mußte folglich abwägen zwischen dem Wiedergutmachungsinteresse der Alteigentümer und dem Vertrauensschutzinteresse der Erwerber. Dabei sprach der Gedanke der materialen Gerechtigkeit mehr für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands. Denn durch eine Rückübertragung wäre das von den Alteigentümern erlittene Unrecht in materieller und immaterieller Hinsicht weitgehend ausgeglichen worden. Hingegen sprach der Gedanke der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit des Rechtsverkehrs mehr für den Schutz des Erwerbers. Die unveränderte Beibehaltung der in der Deutschen Demokratischen Republik entstandenen Eigentumsverhältnisse hätte zudem in volkswirtschaftlicher Hinsicht den Vorteil der höheren Investitionssicherheit gehabt. Da in verfassungsrechtlicher Hinsicht weder die Vorteile der einen noch die Vorteile der anderen Lösung klar überwiegen, war eine bestimmte gesetzgeberische Entscheidung dieses Interessenkonfliktes vom Grundge- 100

setz nicht vorgegeben.

Vielmehr hatte der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Er konnte sich zugunsten der früheren Eigentümer und ihrer Rechtsnachfolger für den Grundsatz entscheiden, teilungsbedingt entzogene oder erzwungenermaßen veräußerte Vermögenswerte seien vom Erwerber in Natur zurückzugeben, brauchte diesen Grundsatz jedoch nicht ausnahmslos zu verwirklichen. Vielmehr konnte er den Ausschluß der Restitution im Fall des redlichen Erwerbes vorsehen, um einen sozial verträglichen Ausgleich zu erreichen (vgl. BVerfGE 95, 48 <58 f.>). 101

Der Gesetzgeber durfte zur Sicherung des Vorrangs der Restitution auch einen Stichtag festlegen, bis zu dem der Vertrauensschutz Vorrang genießt und ab dem die Restitution zugunsten des früheren Eigentümers oder seines Rechtsnachfolgers uneingeschränkt zum Zuge kommt. Auf diese Weise konnte er einerseits dem Vertrauensschutzinteresse der Erwerber Rechnung tragen, die aufgrund ihres gesetzestreuen Verhaltens beim Erwerb und aufgrund einer regelmäßig schon länger ausgeübten Rechtsinhaberschaft besonders schützenswert erschienen. Andererseits konnte er in den Fällen manipulativen Erwerbs oder erst kurzfristig ausgeübter Rechtsherrschaft dem Restitutionsinteresse der früheren Eigentümer den Vorrang einräumen. Ein allgemeiner Vorwurf unredlichen Erwerbs nach dem Stichtag ist mit der gesetzlichen Regelung nicht verbunden. Vielmehr geht es allein um eine Beurteilung der Schutzwürdigkeit gegensätzlicher Interessen zu verschiedenen Zeiten. Eine solche in sachlicher und zeitlicher Hinsicht differenzierende Lösung stellt keine unangemessene Bevorzugung oder Benachteiligung dar und führt zu einem vertretbaren Ausgleich der unterschiedlichen Interessen. 102

bb) Auch die Auslegung des Erwerbsbegriffes durch die Verwaltungsgerichte verstößt nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Die Interpretation des § 4 Abs. 2 VermG beruht nicht auf einer grundlegenden Verkennung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie. Vielmehr vollzieht sie die im Gesetz auf verfassungsmäßiger Grundlage zum Ausdruck gekommene Interessenabwägung nach und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 68, 361 <372 f.>; 89, 1 <9 f.>). Die Annahme, daß unter dem Erwerb nicht nur der Abschluß des Kaufvertrages, sondern die Erlangung des Eigentums oder des dinglichen Rechts zu verstehen ist, findet im Gesetz eine ausreichende Stütze. Der Wortlaut des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG unterscheidet zwischen dem Erwerb eines Grundstücks oder Gebäudes und dem zugrundeliegenden Rechtsgeschäft. Ähnliche Unterscheidungen sind auch in anderen zivilrechtlichen Bestimmungen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik zu finden (vgl. § 873 BGB, §§ 26 Abs. 2, 297 Abs. 2 ZGB, § 4 Abs. 1 Verkaufsgesetz). Die verwaltungsgerichtliche Auslegung des Erwerbsbegriffes führt weder zu einer einseitigen Beschränkung des Vertrauensschutzprinzips noch zu einer Aushöhlung des Restitutionsgrundsatzes. Schließlich trägt sie der Entscheidung des Gesetzgebers Rechnung, die Interessen der nichteingetragenen Käufer im Rahmen des § 121 Abs. 1 SachenRBerG zu berücksichtigen (vgl. BTDrucks 12/7668, S. 3; 12/8204, S. 2). 103

cc) Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG verletzt auch nicht das im Gewährleistungsbereich des Art. 14 Abs. 1 GG zu berücksichtigende Vertrauensschutzprinzip. Sie enthält insbesondere keine verfassungsrechtlich unzulässige Rückwirkung. 104

(1) Das grundsätzliche Verbot rückwirkender belastender Gesetze beruht auf den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (vgl. BVerfGE 45, 142 <167 f.>). Es schützt das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte. Da für Rechtspositionen, die in der Deutschen Demokratischen Republik vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erworben wurden, gleichfalls ein Bedürfnis nach Rechtssicherheit besteht, wird auch das Vertrauen in die Fortgeltung von Gesetzen geschützt, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes Gültigkeit besaßen. Allerdings konnte sich ein schützenswertes Vertrauen in den Fortbestand alter Rechte nicht allgemein bilden, sondern nur dort, wo besonderer Anlaß für die Erwartung bestand, daß Recht der Deutschen Demokratischen Republik ausnahmsweise weiterhin in Kraft bleiben würde (vgl. BVerfGE 88, 384 <404 f.>). Das Vertrauen in die grundsätzliche Anerkennung der vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erworbenen Eigentumspositionen und Eigentumsverschaffungsansprüche kann daher nicht denselben weitgehenden Schutz beanspruchen wie das Vertrauen in den Fortbestand der unter dem Grundgesetz erworbenen Rechte (vgl. auch BVerfGE 41, 126 <150 ff.>). Jedenfalls kann für den Schutz dieses Vertrauens nur die Sach- und Rechtslage maßgeblich sein, die der bundesdeutsche Gesetzgeber am Ende der staatlichen Existenz der Deutschen Demokratischen Republik vorgefunden hat und die im Zuge der Wiedervereinigung gleichsam als normativer Bestand in den Geltungsbereich des Grundgesetzes eingebracht worden ist. 105

In diesen Bestand greift die Regelung des § 4 Abs. 2 VermG nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise ein. Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG ist mit den Anforderungen des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots vereinbar. Dieses Verbot enthält für verschiedene Fallgruppen unterschiedliche Anforderungen. 106

Eine unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Sie liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (vgl. BVerfGE 95, 64 <86>; stRspr). 107

Eine echte Rückwirkung ist dagegen verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Sie liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl. BVerfGE 11, 139 <145 f.>). Auch in diesem Fall gibt es aber Ausnahmen. Das Rückwirkungsverbot, das seinen Grund im 108

Vertrauensschutz hat, tritt zurück, wenn sich kein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte (vgl. BVerfGE 95, 64 <86 f.>). Ferner kommt ein Vertrauensschutz nicht in Betracht, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung von Normen erfordern (vgl. BVerfGE 13, 261 <272>; 88, 384 <404>).

(2) Soweit das Vermögensgesetz nichteingetragenen Käufern Rechtspositionen entzieht, liegt eine unechte Rückwirkung vor. Dasselbe gilt, wenn noch während des Bestehens der Deutschen Demokratischen Republik das Genehmigungsverfahren gemäß § 7 AnmeldeVO wiederaufgegriffen worden ist. Der Restitutionsgrundsatz (§ 3 Abs. 1 VermG) wirkt in diesen Fällen nicht auf bereits abgeschlossene Lebenssachverhalte ein, die nach der alten Rechtslage eine endgültige Rechtsposition begründet haben. Ein solcher abgeschlossener Vorgang lag nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik nicht schon dann vor, wenn ein notariell beurkundeter Kaufvertrag geschlossen war. Das Privatrecht der Deutschen Demokratischen Republik hatte die das Bürgerliche Gesetzbuch beherrschende Trennung von Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäft aufgegeben und das sogenannte Abstraktionsprinzip abgeschafft (vgl. Westen/ Schleider, Zivilrecht im Systemvergleich, 1984, S. 315 f.). Kaufvertrag und Rechtserwerb wurden als einheitlicher rechtlicher Vorgang gewertet. Der Erwerb eines Grundstückes oder Gebäudes setzte nach dem Zivilrecht der Deutschen Demokratischen Republik neben dem notariell beurkundeten Abschluß eines Kaufvertrages die staatliche Grundstücksverkehrsgenehmigung und die Eintragung in das Grundbuch voraus (§§ 26 Abs. 2, 285, 297 ZGB). Erst nach Erfüllung dieser Voraussetzungen erlangte der Käufer das Eigentum am Grundstück oder Gebäude und war der einheitliche rechtliche Vorgang abgeschlossen. Da bis zum Inkrafttreten des Vermögensgesetzes etwa 95 vom Hundert der nach dem Stichtag 18. Oktober 1989 getätigten Kaufgeschäfte entweder im Genehmigungs- oder im Eintragungsverfahren gleichsam stecken geblieben waren, der Erwerbsvorgang als Voraussetzung des Restitutionsausschlusses also nicht abgeschlossen war, liegt in der Mehrzahl der umstrittenen Fälle nur eine verfassungsrechtlich regelmäßig zulässige unechte Rückwirkung vor.

Diese von § 4 Abs. 2 VermG ausgehende unechte Rückwirkung ist auch nicht deswegen ausnahmsweise unzulässig, weil das Vertrauen der nichteingetragenen Käufer in die Abwicklung der Verträge vorrangigen Schutz verdiente (vgl. BVerfGE 67, 1 <15>; 78, 249 <284>). Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, daß das Vertrauensschutzinteresse der nichteingetragenen Käufer jedenfalls im Regelfall nicht das Restitutionsinteresse der früheren Eigentümer überwiegt. Denn die Käufer hatten nach der Rechtsordnung der Deutschen Demokratischen Republik vor der Grundbucheintragung keine Eigentümerstellung erlangt und regelmäßig keine besonderen Dispositionen im Hinblick auf den erwarteten Rechtserwerb getroffen. Auch war seit dem Erlaß der Anmeldeverordnung vom 11. Juli 1990 erkennbar, daß alle bereits abgeschlossenen Verträge überprüft werden würden (vgl. dazu unten B II 1 c cc <3>). Demgegenüber war in die Abwägung einzustellen, daß die früheren Eigentümer oder

109

110

deren Rechtsnachfolger ein besonderes materielles und immaterielles Interesse an der Rückgabe in Natur hatten und daß die Rückübertragung in vielen Fällen bereits aus anderen Gründen, zum Beispiel wegen grundlegender Veränderungen des Restitutionsobjekts oder wegen Investitionsvorrangs, ausschied. Da das Rückgabeprinzip somit in einer größeren Zahl von Fällen bereits zurücktreten mußte, konnte der Gesetzgeber dem Restitutionsinteresse der Alteigentümer in den Fällen besonderes Gewicht beimessen, in denen das Rückgabeprinzip noch relativ einfach verwirklicht werden konnte, weil der Rechtserwerb Dritter noch nicht vollendet war. Bei Abwägung der unterschiedlichen Interessen kann somit nicht festgestellt werden, daß das Vertrauensschutzinteresse der nichteingetragenen Käufer im Regelfall überwiegt. Soweit einzelne Käufer ausnahmsweise besondere Dispositionen im Hinblick auf den gekauften Gegenstand getroffen hatten, hat der Gesetzgeber diesem Vertrauensschutzinteresse durch die Regelung des § 121 Abs. 1 Satz 3 Buchstabe c SachenRBerG, der den nichteingetragenen Käufern ein Wahlrecht zwischen einem Erbbaurecht und dem Ankauf des Grundstückes zum halben Verkehrswert einräumt, ausreichend Rechnung getragen.

(3) Die Regelung des § 4 Abs. 2 VermG ist auch in den Fällen, in denen sie ausnahmsweise zu einer echten Rückwirkung führt, verfassungsmäßig. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein in das Grundbuch eingetragener Käufer nach den Bestimmungen der §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 2 VermG dem früheren Eigentümer oder dessen Rechtsnachfolger das bereits erworbene Eigentumsrecht zurückübertragen muß. Dies ist der Fall, wenn der Käufer entweder unredlich erworben hat oder wenn der Kaufvertrag erst nach dem 18. Oktober 1989 angebahnt und abgeschlossen worden ist. In beiden Fallgruppen durfte der Gesetzgeber eine Regelung mit echter Rückwirkung treffen.

111

Die Anordnung der Restitution unredlich erworbener Grundstücke und Gebäude ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Denn das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze (vgl. BVerfGE 13, 261 <272>; 88, 384 <404>; stRspr). Das Vertrauen in den Fortbestand unredlich erworbener Rechte ist grundsätzlich nicht schutzwürdig (vgl. BVerfGE 27, 231 <239>; 32, 311 <319>). Dies gilt besonders bei den von § 4 Abs. 3 VermG umschriebenen Fällen unredlichen Verhaltens. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß auf seiten der Erwerber stets ein manipulatives Verhalten vorliegt (vgl. BVerwG, VIZ 1993, S. 250 f.). Dieses kann auch den Erben unredlicher Erwerber entgegengehalten werden, da die Erben als gesetzliche Rechtsnachfolger nicht besser gestellt werden müssen als ihre Rechtsvorgänger (vgl. Beschluß der 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 1995, NJW 1995, S. 1884).

112

Der Gesetzgeber konnte aber auch in den Fällen eine echte Rückwirkung zulassen, in denen die in das Grundbuch eingetragenen Käufer zwar redlich gehandelt, den Kaufvertrag aber erst nach dem 18. Oktober 1989 angebahnt und abgeschlossen hatten. Denn im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vermögensgesetzes war in den Fäl-

113

len des Teilungsunrechts und damit in der ganz überwiegenden Zahl der vom Vermögensgesetz erfaßten Sachverhalte schon auf der Grundlage des Rechts der Deutschen Demokratischen Republik ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand dieser Eigentumsrechte nicht mehr gegeben. Dabei kann es offenbleiben, inwieweit das Vertrauen in den Fortbestand der auf der Grundlage der Verkaufsgesetze von 1973 und 1990 erworbenen Rechte bereits durch die Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni 1990 erschüttert wurde. Denn jedenfalls wurde es durch die von der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik am 11. Juli 1990 erlassene Anmeldeverordnung zerstört. Nach dieser Verordnung waren nicht nur die noch anhängigen Genehmigungsverfahren bis zur Klärung etwaiger Restitutionsansprüche auszusetzen (§ 6 Abs. 2 AnmeldeVO); § 7 AnmeldeVO bestimmte überdies, daß die Genehmigungsverfahren für alle nach dem 18. Oktober 1989 geschlossenen Kaufverträge wieder aufzugreifen und zugleich Amtswidersprüche gegen den Rechtserwerb ins Grundbuch einzutragen seien. Diese von der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik erlassenen Regelungen sind - wie oben ausgeführt - nicht an den Maßstäben des grundgesetzlichen Rückwirkungsverbots zu messen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des vom bundesdeutschen Gesetzgeber mitverantworteten Vermögensgesetzes ist allein entscheidend, daß am Ende der staatlichen Existenz der Deutschen Demokratischen Republik und vor Inkrafttreten des Vermögensgesetzes ein auf gesetzliche Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik gestütztes Vertrauen in den Fortbestand der nach dem Stichtag erworbenen Rechte nicht mehr bestehen konnte.

(4) Es gibt allerdings Fallgestaltungen, bei denen eine Rückabwicklung des Eigentumserwerbs nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bis zum Inkrafttreten des Vermögensgesetzes nicht vorherzusehen war. Die Gemeinsame Kommission hatte zwar über die Restitutionsansprüche von Opfern des Nationalsozialismus beraten, aber insoweit keine Einigkeit erzielt. Während die bundesdeutsche Delegation auch in diesen Fällen eine Restitutionslösung befürwortete, hielten die Vertreter der Deutschen Demokratischen Republik eine Entschädigung der NS-Opfer für ausreichend (vgl. Wasmuth, in: Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR, Band II, Stand 1999, Einf VermG Rn. 319, 380). Dementsprechend sahen weder die Anmeldeverordnung noch sonstige gesetzliche Bestimmungen der Deutschen Demokratischen Republik eine Überprüfung der diesbezüglichen Erwerbsvorgänge vor.

114

In vergleichbarer Weise bestand vor dem Beitritt keine vollständige Einigkeit zwischen den beiden Staaten über die Behandlung der sogenannten Rehabilitierungsfälle (vgl. Wasmuth, a.a.O., Rn. 382 f., 412 f.). Das von der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik verabschiedete Rehabilitierungsgesetz vom 6. September 1990 (GBl I S. 1459) sah zwar für Personen, die von der sowjetischen Besatzungsmacht oder von Gerichten und Behörden der Deutschen Demokratischen Republik unter Verletzung ihrer Menschenrechte strafrechtlich verfolgt, diskriminiert oder in anderer Weise schwerwiegend beeinträchtigt wurden, die Rückerstattung von

115

entzogenen Vermögenswerten vor. Die §§ 6 Abs. 2, 23 Abs. 2 Rehabilitierungsgesetz schlossen aber den Rückgabeanspruch bei redlichem Erwerb stets aus.

In beiden Fällen rechtfertigen allerdings überragende Belange des gemeinen Wohls eine Ausnahme vom Rückwirkungsverbot (vgl. BVerfGE 88, 384 <404>; 97, 67 <81 ff.>). Denn die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts stellt ein besonders gewichtiges Gemeinwohlziel dar. Es ist zu berücksichtigen, daß der rechtsstaatswidrige Entzug von Vermögenswerten nur Teil eines weit größeren Unrechts gewesen ist. Die Opfer des Nationalsozialismus haben oftmals nicht nur Hab und Gut verloren. Viele haben schwere persönliche Verfolgung erlitten und Leib und Leben eingebüßt. Da die Deutsche Demokratische Republik über Jahrzehnte hinweg die Wiedergutmachung dieses Unrechts im vermögensrechtlichen Bereich verweigert hatte, bildete die Restitution der NS-Opfer ein besonders vordringliches Gemeinwohlziel und ein zentrales Gebot der Gerechtigkeit. 116

Nichts anderes kann für die Fälle gelten, in denen von der sowjetischen Besatzungsmacht oder von Gerichten und Behörden der Deutschen Demokratischen Republik schwere Menschenrechtsverletzungen verübt und in diesem Zusammenhang Vermögenswerte eingezogen wurden. Auch in diesen Fällen konnte der Gesetzgeber das Restitutionsinteresse der Verfolgten als überragenden Gemeinwohlbelang ansehen und ausnahmsweise das Vertrauensschutzinteresse der redlichen Erwerber als nachrangig einstufen, die nur relativ kurze Zeit Eigentümer der Grundstücke oder Gebäude waren und regelmäßig kein besonderes Vertrauen in den Erhalt des Sacheigentums betätigt hatten. Soweit diese Erwerber ausnahmsweise besonders schutzwürdig waren und ihr Vertrauen beispielsweise durch erhebliche Investitionen in besonderer Weise ins Werk gesetzt hatten, hat der Gesetzgeber dem durch die Ausnahmeregelungen des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG n.F. Rechnung getragen und insoweit keine echte Rückwirkung zugelassen. 117

2. Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG verletzt auch nicht das Gleichbehandlungsgebot. 118

a) Die Schlechterstellung der bis zum Inkrafttreten des Vermögensgesetzes nicht mehr eingetragenen Käufer im Vergleich zu den eingetragenen Erwerbern verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 119

Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 55, 72 <88>; 88, 87 <96 f.>; stRspr). Eine solche Grundrechtsverletzung kann nicht nur vom Gesetzgeber begangen werden. Sie liegt auch dann vor, wenn die Gerichte im Wege der Gesetzesauslegung oder der Lückenfüllung zu einer dem Gesetzgeber verwehrtten Differenzierung gelangen (vgl. BVerfGE 84, 197 <199>). 120

Mit dem Abschluß des Kaufvertrages erwarben die Käufer nicht viel mehr als eine 121



Erwerbschance und nach Erteilung der Grundstücksverkehrsgenehmigung allenfalls eine Anwartschaft. Die in das Grundbuch eingetragenen Käufer hatten hingegen Eigentum am Grundstück oder Gebäude erworben. Zwischen diesen Rechtspositionen bestehen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, daß sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Denn nur der Eigentümer hat eine gegenüber jedermann gesicherte und durchsetzbare Stellung, auf deren Bestand er grundsätzlich vertrauen kann. Der nichteingetragene Käufer hat hingegen nur einen im Verhältnis zum Verkäufer bestehenden Erwerbsanspruch. Er kann nicht uneingeschränkt darauf vertrauen, daß er den verkauften Gegenstand tatsächlich erlangt und daß er vor allem seine Käuferrechte gegenüber Dritten verteidigen kann. Dementsprechend konnte auch der vor dem Inkrafttreten des Vermögensgesetzes am 29. September 1990 nicht mehr eingetragene Käufer keineswegs in vergleichbarer Weise darauf vertrauen, daß er seine Rechte gegenüber dem früheren Eigentümer oder dessen Rechtsnachfolger behaupten könnte.

Eine Gleichbehandlung war auch nicht deswegen geboten, weil es oftmals vom Zufall abhing, ob die Eintragung noch vor dem 29. September 1990 erfolgte oder nicht. Denn der dem allgemeinen Gleichheitssatz verpflichtete Gesetzgeber mußte auf diese praktischen Schwierigkeiten, die nicht nur in bezug auf die Grundbucheintragungen, sondern wegen der Überlastung der wenigen Notariate auch für die Kaufvertragsabschlüsse bestanden, nicht eingehen, sondern durfte bei den von ihm zu schaffenden Interessenausgleich den Rechtszustand zugrundelegen, den er im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vermögensgesetzes vorfand. 122

b) Es ist auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, daß der Gesetzgeber den Restitutionsausschluß wegen redlichen Erwerbs in § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG durch eine Stichtagsregelung eingeschränkt hat. 123

Ungleichheiten, die durch einen Stichtag entstehen, müssen hingenommen werden, wenn die Einführung eines solchen notwendig und die Wahl des Zeitpunktes, orientiert am gegebenen Sachverhalt, vertretbar ist (vgl. BVerfGE 75, 78 <106>; 87, 1 <43>). Angesichts der gegen Ende des Jahres 1989 einsetzenden und im Frühjahr 1990 massenhaft vorgenommenen Erwerbsgeschäfte konnte der Gesetzgeber die Befürchtung hegen, eine uneingeschränkte Geltung der Vorschriften über den Ausschluß der Rückübertragung wegen redlichen Erwerbs würde zu einer weiteren Zurückdrängung des Restitutionsgrundsatzes führen (vgl. Bundesministerium der Justiz, Stichtagsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG - Darstellung der geltenden Rechtslage, VIZ 1992, S. 102 ff.). Aus diesem Grund durfte er die Einführung eines Stichtags für erforderlich halten. 124

Der Gesetzgeber hat auch bei der Wahl des Stichtags seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten. Der 18. Oktober 1989 stellt ein vertretbares Anknüpfungsdatum für die Trennung der weniger schützenswerten kurzzeitigen Rechtsinhaberschaft von der stärker schützenswerten länger währenden Rechtsherrschaft dar. Bei der Wahl eines erheblich späteren Datums als maßgeblicher Stichtag hätte die Ge- 125

fahr bestanden, daß das Restitutionsprinzip angesichts des eingeleiteten Massenverkaufs von Immobilien in erheblichem Umfang weiter eingeschränkt worden wäre. Dieser Massenverkauf von Grundstücken und Gebäuden kam nicht erst durch das Verkaufsgesetz vom 7. März 1990 in Gang. Vielmehr wurde auf der Grundlage des Gesetzes vom 19. Dezember 1973 der Verkauf in beachtlichem Umfang bereits durch die richtlinienartigen Verkaufsanordnungen vom 5. und 14. Dezember 1989 eingeleitet, wobei gerade "staats- und parteinahe" Personen der Deutschen Demokratischen Republik ersichtlich im Vorteil waren. Der Gesetzgeber konnte daher als Stichtag ein Datum wählen, das zeitlich eindeutig vor dem Einsetzen dieser ersten "kleineren" Verkaufswelle lag und nicht erst die mit dem Verkaufsgesetz vom 7. März 1990 einsetzende "größere" Verkaufswelle erfaßte. Insoweit bot sich der 18. Oktober 1989 an, weil der Tag des Rücktritts von Erich Honecker vom Amt des Staatsratsvorsitzenden eine Zäsur in der Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik darstellte und weil dieser Stichtag nicht nur in der Gemeinsamen Erklärung, sondern auch in der Anmeldeverordnung der Deutschen Demokratischen Republik als Eckdatum verwendet worden war und damit bereits in das Recht der Deutschen Demokratischen Republik Eingang gefunden hatte.

c) Schließlich steht die Entscheidung des Gesetzgebers, in § 4 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b VermG ausnahmsweise rechtsgeschäftlich betätigtes Vertrauen selbst dann zu schützen, wenn es sich erst nach dem Stichtag bildete, mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Einklang. Denn die Stichtagsregelung hätte ohne diese Ausnahme die Gruppe der gewerbetreibenden Käufer besonders hart getroffen. Einerseits konnten Gewerbetreibende erstmals nach dem Verkaufsgesetz vom 7. März 1990 Immobilieneigentum erwerben, andererseits hatten sie hierauf ihre wirtschaftliche Existenz gegründet (vgl. BTDrucks 12/2944, S. 51). Zudem bestand ein gesamtwirtschaftliches Interesse daran, den Aufbau und die Fortführung selbständiger Handwerks- und Gewerbebetriebe in den neuen Bundesländern zu erleichtern.

126

3. Die Wahl des 18. Oktober 1989 als Stichtag ist - entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin - auch mit dem Inhalt der Gemeinsamen Erklärung vereinbar. Einer Entscheidung der Frage, welche Rechtsfolgen eine Unvereinbarkeit mit dieser Erklärung hätte, bedarf es daher nicht. Die Gemeinsame Erklärung regelt den Restitutionsausschluß nur für redliche Erwerbe, bei denen das zugrundeliegende Rechtsgeschäft bis zum 18. Oktober 1989 abgeschlossen worden ist, und sieht für später erfolgte Veräußerungen in Ziffer 13 d) eine "Überprüfung" vor. Das Ergebnis dieser Überprüfung ließ die Gemeinsame Erklärung ihrem Charakter als Eckwerte-Papier entsprechend offen. Demzufolge bestand auch die Möglichkeit, bei den nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossenen Kaufverträgen vom Restitutionsausschluß wegen redlichen Erwerbs ganz oder teilweise abzusehen. Soweit die Regierung des Landes Brandenburg vorträgt, daß die in Ziffer 13 d) der Gemeinsamen Erklärung vorgesehene "Überprüfung" nur eine Überprüfung der Redlichkeit im Einzelfall sichern sollte, überzeugt dies nicht. Denn der Grundsatz des redlichen Erwerbs ist bereits in Ziffer 3 b) der Gemeinsamen Erklärung enthalten und setzt stets eine Überprüfung der Red-

127

lichkeit im Einzelfall voraus. Würde Ziffer 13 d) der Gemeinsamen Erklärung ebenfalls nur eine Einzelfallprüfung in bezug auf die Redlichkeit verlangen, wäre die Regelung inhaltlich überflüssig. Die darin enthaltene Beschränkung der Überprüfung auf die nach dem 18. Oktober 1989 abgeschlossenen Rechtsgeschäfte hätte keinen Sinn.

### III.

Die Stichtagsregelung verletzt auch nicht die Grundrechte der Alteigentümer und ihrer Rechtsnachfolger. 128

1. Die ursprüngliche Stichtagsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG a.F. beeinträchtigt die verfassungsmäßigen Rechte der früheren Eigentümer schon deswegen nicht, weil der Anspruch der Alteigentümer auf Wiedergutmachung des ihnen zugefügten Unrechts jedenfalls vor seiner gesetzlichen Ausgestaltung im Vermögensgesetz nicht von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt ist. Da die früheren Eigentümer de facto keine vermögenswerten Rechte mehr innehatten, kann der Anspruch auf Wiedereinräumung entzogener Rechtspositionen seine Wurzeln nur im Rechts- und Sozialstaatsprinzip haben (vgl. BVerfGE 84, 90 <125 f.>). Demzufolge hatte der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung dieses Rechtsanspruchs im Vermögensgesetz einen besonders weiten Gestaltungsspielraum. Daß er diesen Gestaltungsspielraum bei der Regelung des § 4 Abs. 2 VermG a.F. überschritten hätte, ist nicht ersichtlich. 129

2. Die nachträgliche Beschränkung des Rückübertragungsanspruchs in § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG n.F. verletzt die verfassungsmäßigen Rechte der Alteigentümer ebenfalls nicht. 130

Selbst wenn man davon ausgeht, daß der Anspruch auf Rückübertragung nach seiner gesetzlichen Ausgestaltung im Vermögensgesetz unter dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG steht (vgl. BVerfGE 95, 48 <58>), müssen die nachträgliche Änderung der Stichtagsregelung und die daraus folgende Erweiterung des Restitutionsausschlusses wegen redlichen Erwerbs als eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums angesehen werden. Die Eigentumsgarantie gebietet es nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen (vgl. BVerfGE 83, 201 <212>). Vielmehr kann der Gesetzgeber im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch angemessene und zumutbare Überleitungsregelungen individuelle Rechtspositionen umgestalten (vgl. BVerfGE 70, 191 <201 f.>; stRspr). 131

Die Änderung des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG n.F. verfolgte den Zweck, eine in der ursprünglichen Stichtagsregelung übersehene relativ kleine Gruppe von besonders schutzwürdigen Erwerbserwerb nachträglich zu berücksichtigen und die mit der Stichtagsregelung verbundenen Härten zu korrigieren. Bei den "Anbahnungsfällen" wurde die Stichtagsregelung eingeschränkt, weil es unbillig erschien, sie auch dann anzuwenden, wenn dem Erwerbsanliegen aus Gründen, auf die der Käufer keinen Einfluß hatte, nicht rechtzeitig entsprochen wurde (vgl. BTDrucks 12/2480, S. 44). In den "Unter- 132

nehmensschutzfällen" sprachen volkswirtschaftliche Gründe dafür, bei Handwerkern und anderen Kleingewerbetreibenden von einer die betrieblichen Grundlagen berührenden Restitutionslösung abzusehen. Schließlich war bei den "Investitionsschutzfällen" eine außergewöhnliche Vertrauensbetätigung zu berücksichtigen.

Der Gesetzgeber konnte im Interesse dieser Gemeinwohlziele eine Einschränkung des Rückübertragungsanspruchs für erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ansehen, weil die Interessen der Alteigentümer durch diese eng umrissenen Ausnahmetatbestände nur in sehr beschränktem Umfang zurückgestellt und mit der Gesetzesänderung auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes ausreichend berücksichtigt wurden. Die Neuregelung fand nach Art. 14 Abs. 4 des 2. VermRÄndG nur Anwendung auf Restitutionsverfahren, die bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes noch nicht durch eine das behördliche Verfahren abschließende Verwaltungsentscheidung beendet waren (vgl. BVerwGE 94, 279 <280 f.>). Ferner konnten die im Einigungsvertrag enthaltenen Regelungen des Vermögensgesetzes im Hinblick auf die Unübersichtlichkeit der Sach- und Rechtslage in den neuen Bundesländern nicht als auf Dauer und in allen Einzelheiten feststehend angesehen werden. Diese Regelungen stellten eher einen "legislatorischen Pilotversuch" dar, der im Hinblick auf später gewonnene Erfahrungen und Einsichten latent auf Änderung, Anpassung und Umgestaltung angelegt war (vgl. BVerwG, NJW 1996, S. 1767 <1768>). Schließlich wurde den Alteigentümern der Rückgabeanspruch nicht ersatzlos entzogen, sondern in einen Entschädigungsanspruch übergeleitet.

133

### C.

Erweist sich die Vorschrift des § 4 Abs. 2 VermG in der Fassung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes - auch bei Zugrundelegung der verwaltungsgewöhnlichen Auslegung des Erwerbsbegriffes - als mit dem Grundgesetz vereinbar, erübrigt sich ein näheres Eingehen auf die von der Antragstellerin verfolgten weiteren Anträge, einschließlich der Hilfsanträge.

134

Papier	Grimm	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
Steiner		Hohmann-Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 23. November 1999 -  
1 BvF 1/94**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 23. November 1999 - 1 BvF 1/94  
- Rn. (1 - 134), [http://www.bverfg.de/e/fs19991123\\_1bvf000194.html](http://www.bverfg.de/e/fs19991123_1bvf000194.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1999:fs19991123.1bvf000194