

L e i t s a t z

zum Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2001

- 1 BvL 17/00 -

§ 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 27. September 1994 ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig. Deshalb ist auch für Mietshausgrundstücke im Beitrittsgebiet, die in der Deutschen Demokratischen Republik auf Grund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Überschuldung durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden und nicht in Natur zurückgegeben werden können, eine Entschädigung zu gewähren.



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2624) mit dem Grundgesetz vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2000 (BVerwG 7 C 1.00) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Vizepräsidenten Papier,

der Richterinnen Jaeger,

Haas,

der Richter Hömig,

Steiner,

der Richterin Hohmann-Dennhardt

und der Richter Hoffmann-Riem,

Bryde

am 10. Oktober 2001 beschlossen:

§ 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG) vom 27. September 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 2624) ist mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

G r ü n d e :

A.

Das Vorlageverfahren betrifft die Frage, ob es verfassungsgemäß ist, dass für nicht restituierbare Mietshausgrundstücke im Beitrittsgebiet, die in der Deutschen Demokratischen Republik auf Grund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Überschuldung durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, eine Entschädigung nicht gewährt wird. 1

I.

Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz - VermG) in der dem Ausgangsverfahren zugrunde gelegten Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1997 (BGBl I S. 1974) regelt in § 1 vermögensrechtliche Ansprüche an Vermögenswerten, die in der Deutschen Demokratischen Republik Gegenstand der in der Vorschrift näher bestimmten Maßnahmen waren, die zum Verlust des Eigentums an dem Vermögenswert führten. Nach Absatz 2 der Regelung gehören zu diesen Vermögenswerten auch bebaute Grundstücke und Gebäude, die auf Grund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Überschuldung einerseits durch Enteignung und andererseits durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden. Vermögenswerte, die den Maßnahmen im Sinne des § 1 VermG unterlagen und in Volkseigentum überführt oder an Dritte veräußert wurden, sind nach § 3 Abs. 1 VermG auf Antrag an die - gemäß § 2 Abs. 1 VermG - Berechtigten zurückzuübertragen, soweit dies nicht gesetzlich ausgeschlossen ist. 2

Die Restitution ist ausgeschlossen, wenn die Rückübertragung von der Natur der Sache her nicht mehr möglich ist (§ 4 Abs. 1 VermG) oder wenn natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Stiftungen an dem Vermögenswert nach dem 8. Mai 1945 in redlicher Weise Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte erworben haben (§ 4 Abs. 2 VermG). In diesen - und anderen hier nicht interessierenden - Fällen steht im Allgemeinen dem Berechtigten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des als Teil des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (EALG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2624) in Kraft getretenen Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG) ein Anspruch auf Entschädigung zu. Das Gleiche gilt, wenn der Berechtigte nach § 8 Abs. 1 Satz 1 VermG statt der Restitution Entschädigung gewählt hat. 3

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Entschädigung regelt § 1 Abs. 3 EntschG. Danach wird für Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG, die nicht durch Enteignung, sondern durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, keine Entschädigung gewährt. Entsprechend dieser Regelung, die bis zur Streichung durch Art. 10 Nr. 6 Buchstabe a EALG in § 9 Abs. 1 Satz 2 VermG in der Ursprungsfassung des Gesetzes vom 23. September 1990 4

(BGBl II S. 889, 1159) enthalten war, können Berechtigte in den genannten Fällen auch nicht statt der Rückübertragung Entschädigung wählen (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 VermG).

§ 1 Abs. 1 bis 3 VermG sowie § 1 Abs. 1 und 3 EntschG lauten, soweit hier von Interesse, wie folgt:

5

§ 1 VermG

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt vermögensrechtliche Ansprüche an Vermögenswerten, die

a) entschädigungslos enteignet und in Volkseigentum überführt wurden;

b) gegen eine geringere Entschädigung enteignet wurden, als sie Bürgern der früheren Deutschen Demokratischen Republik zustand;

c) ...;

d) auf der Grundlage des Beschlusses des Präsidiums des Ministerrates vom 9. Februar 1972 und im Zusammenhang stehender Regelungen in Volkseigentum übergeleitet wurden.

(2) Dieses Gesetz gilt desweiteren für bebaute Grundstücke und Gebäude, die auf Grund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Überschuldung durch Enteignung, Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden.

(3) Dieses Gesetz betrifft auch Ansprüche an Vermögenswerten sowie Nutzungsrechte, die auf Grund unlauterer Machenschaften, zum Beispiel durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung von seiten des Erwerbers, staatlicher Stellen oder Dritter, erworben wurden.

§ 1 EntschG

Grundsätze der Entschädigung

(1) Ist Rückgabe nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) ausgeschlossen (§ 4 Abs. 1 und 2 ... des Vermögensgesetzes) oder hat der Berechtigte Entschädigung gewählt (... § 8 Abs. 1 ... des Vermögensgesetzes), besteht ein Anspruch auf Entschädigung...

(3) Für Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 des Vermögensgesetzes, die durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, wird keine Entschädi-

gung gewährt.

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist Rechtsnachfolger seiner Urgroßmutter, die in der Deutschen Demokratischen Republik in ungeteilter Erbengemeinschaft mit drei weiteren Miterben anteilig Eigentümerin eines mit einem Mehrfamilienhaus bebauten Grundstücks war. Nach ihrem Tod im Jahre 1959 schlugen alle in Betracht kommenden Erben, unter ihnen der Kläger, die Erbschaft nach ihr aus. Das Staatliche Notariat stellte daraufhin fest, dass ein anderer Erbe als die Deutsche Demokratische Republik nicht vorhanden sei; der Erbanteil an dem Grundstück wurde in Volkseigentum überführt. 1972 wurde das Grundstück von der Erbengemeinschaft an private Erwerber verkauft. Später wurde es noch zweimal weiterveräußert.

6

Der Antrag des Klägers auf Restitution eines Miteigentumsanteils von einem Viertel an dem genannten Grundstück wurde abgelehnt; auch eine Entschädigung komme nicht in Betracht. Das Verwaltungsgericht wies die daraufhin erhobene Klage, gerichtet auf Rückübertragung des Miteigentumsanteils, hilfsweise auf Gewährung einer Entschädigung, ab. Ob ein Restitutionsanspruch nach § 1 Abs. 2 VermG dem Grunde nach gegeben sei, sei zweifelhaft, könne aber offen bleiben. Die Rückübertragung sei jedenfalls gemäß § 4 Abs. 2 VermG wegen redlichen Erwerbs des Grundstücks durch die jetzige Eigentümerin ausgeschlossen. Auch der Hilfsantrag bleibe ohne Erfolg, weil nach § 1 Abs. 3 EntschG für Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG, die durch Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, eine Entschädigung nicht gewährt werde.

7

2. Das Bundesverwaltungsgericht ließ die Revision auf die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers, die dieser auf die Frage der Gewährung einer Entschädigung beschränkt hatte, in diesem Umfang zu, weil im Revisionsverfahren geklärt werden könne, ob § 1 Abs. 3 EntschG mit höherrangigem Recht in Einklang stehe. Sodann hat es das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 1 Abs. 3 EntschG mit dem Grundgesetz vereinbar ist (vgl. VIZ 2001, S. 81).

8

a) Die Gültigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG sei für die Entscheidung im Revisionsverfahren erheblich. Bei Verfassungsmäßigkeit der Regelung wäre die Revision zurückzuweisen, weil dann feststünde, dass der Kläger keinen Anspruch auf Entschädigung habe. Dagegen wäre bei Nichtigkeit der Norm das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache an dieses zurückzuverweisen. Dann wäre aufzuklären, ob die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 VermG erfüllt sind.

9

Die Vorlage beschränke sich nicht auf den entscheidungserheblichen Teil des § 1 Abs. 3 EntschG, der die Erbausschlagung betreffe, sondern beziehe den Eigentumsverzicht und die Schenkung mit ein. Es handele sich nur um verschiedene Alternativen der rechtsgeschäftlichen Aufgabe des Eigentums oder der Erbschaft, die in der verfassungsrechtlichen Beurteilung keine Unterschiede aufwiesen.

10

b) § 1 Abs. 3 EntschG sei mit dem Grundgesetz unvereinbar. Die Vorschrift verstoße zwar weder gegen Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip. Sie widerspreche aber dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. 11

aa) Eine Ungleichbehandlung ergebe sich für den durch § 1 Abs. 3 EntschG erfassten Personenkreis einmal im Verhältnis zu den Berechtigten, deren Vermögenswert einer Schädigungsmaßnahme nach § 1 Abs. 1 oder 3 VermG unterlegen habe. Die Vergleichbarkeit mit dieser Gruppe leite sich daraus her, dass das Vermögensgesetz den Tatbestand des § 1 Abs. 2 ebenso wie die Tatbestände des § 1 Abs. 1 und 3 als wieder gutzumachendes Unrecht bewerte. § 1 Abs. 2 VermG diene nicht allein dem ordnungspolitischen Zweck der Rückkehr zu normalen privatnützigen Eigentumsstrukturen. Gegen ein solches Regelungsverständnis spreche bereits, dass der Gesetzgeber es für Enteignungen im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG bei der Entschädigung belassen und damit der Vorschrift einen über die Rückübertragung hinausgehenden Wiedergutmachungszweck zugewiesen habe. Von diesem Zweck würden auch die übrigen Tatbestandsalternativen des § 1 Abs. 2 VermG erfasst. Eigentumsverzicht, Schenkung und Erbausschlagung stellten sich als eine der förmlichen Enteignung vergleichbare "kalte Enteignung" von Grundstücken, Gebäuden und hier des Erbanteils an einem Grundstück dar. 12

Die Ungleichbehandlung bestehe darin, dass diejenigen, die unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 VermG ihr Eigentum aufgegeben oder die Erbschaft ausgeschlagen hätten, beim Ausschluss der Restitution auch von einer Entschädigung und damit von jeder Wiedergutmachung ausgenommen seien. Das sei im Verhältnis zu den Berechtigten nach § 1 Abs. 1 und 3 VermG nicht durch einen hinreichenden sachlichen Grund gerechtfertigt. 13

Die Bundesregierung habe in ihren Erläuterungen zum Vermögensgesetz als einen solchen Grund den Umstand angesehen, dass der Berechtigte sein Eigentum - wenn auch unter ökonomischem Zwang, dem aber Bürger der Deutschen Demokratischen Republik in gleicher Weise ausgesetzt gewesen seien - letztlich auf Grund eigener Entscheidung aufgegeben habe. Diese Begründung lasse unberücksichtigt, dass § 1 Abs. 2 VermG nur die Fälle des Eigentumsverzichts, der Schenkung und der Erbausschlagung erfasse, die durch eine ökonomische Zwangssituation gekennzeichnet gewesen seien, in der die Betroffenen keinen anderen Ausweg mehr gesehen hätten. Die Annahme einer "eigenen Entscheidung" stehe im Widerspruch dazu, dass der Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 VermG diese Tatbestände als der Enteignung vergleichbar angesehen und als wieder gutzumachendes Unrecht bewertet habe. 14

Als weitere Begründung habe die Bundesregierung in den erwähnten Erläuterungen genannt, dass es unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht angemessen erscheine, denjenigen, der sich seines Grundstücks unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse entledigt habe, anders zu behandeln als denjenigen, der sein Grundstück unter den gleichen Rahmenbedingungen behalten habe. Dem liege of- 15

fenbar die Vorstellung zugrunde, dass durch eine Entschädigungsleistung an diejenigen, die auf ihre überschuldeten Grundstücke verzichtet hätten, die Eigentümer benachteiligt werden könnten, die ihr Eigentum trotz Überschuldung behalten hätten und nach der Wiedervereinigung für ihre "heruntergekommenen" Objekte keine Entschädigung erhalten könnten. Dieser Grund könne die Ungleichbehandlung schon deshalb nicht rechtfertigen, weil er auf ein anderes Vergleichspaar bezogen sei.

Ebenso wenig könne die Ungleichbehandlung gegenüber Geschädigten nach § 1 Abs. 1, 3 VermG damit gerechtfertigt werden, dass es sich bei § 1 Abs. 2 VermG nicht um eine individuell diskriminierende Maßnahme gegenüber dem Eigentümer oder Erben, sondern letztlich um systembedingtes Unrecht und einen eher mittelbaren, längerfristigen Druck gehandelt habe. Als systembedingtes Unrecht lasse sich auch der Schädigungstatbestand des § 1 Abs. 1 Buchstabe d VermG ansehen, ohne dass dies dort zum Ausschluss einer Entschädigung geführt hätte. 16

Ein hinreichender Differenzierungsgrund sei schließlich nicht darin zu sehen, dass Eigentumsaufgabe oder Erbausschlagung in rechtsgeschäftlicher Form erfolgt sei. Auch in die Tatbestände des § 1 Abs. 1 Buchstabe d und Abs. 3 VermG seien Eigentumsverluste auf Grund rechtsgeschäftlicher Veräußerung einbezogen. Ein Entschädigungsausschluss sei daran jedoch nicht geknüpft worden. 17

bb) § 1 Abs. 3 EntschG sei mit Art. 3 Abs. 1 GG zum anderen deshalb unvereinbar, weil der Gesetzgeber die Entschädigung in den Überschuldungsfällen ohne hinreichenden sachlichen Grund unterschiedlich geregelt habe. Eine Entschädigung habe er nur in den Fällen des Eigentumsverzichts, der Schenkung und der Erbausschlagung, nicht aber für den Fall der Enteignung ausgeschlossen. Dass diese eine hoheitliche Zwangsmaßnahme dargestellt habe, rechtfertige die Ungleichbehandlung nicht. Bei den übrigen Tatbestandsalternativen handele es sich um Akte einer erzwungenen Selbstschädigung, zu denen es gekommen sei, weil die Betroffenen keinen anderen Ausweg als den Verzicht auf den Vermögenswert gesehen hätten. Deshalb habe der Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 VermG den Eigentumsverzicht, die Schenkung und die Erbausschlagung der Enteignung gleichgestellt und wegen des ökonomischen Zwangs ebenso wie diese als wieder gutzumachendes Unrecht bewertet. 18

III.

Zu der Vorlage haben sich das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung und der Kläger des Ausgangsverfahrens geäußert. 19

1. Das Bundesministerium bezweifelt die Zulässigkeit der Vorlage. Es sei nicht geklärt, ob es für die Endentscheidung über den Klageanspruch auf die Gültigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG ankomme. Voraussetzung dafür wäre, dass der Tatbestand des § 1 Abs. 2 VermG erfüllt sei. Das sei im Ausgangsverfahren aber offen geblieben. 20

Jedenfalls sei die Regelung des Entschädigungsausschlusses in § 1 Abs. 3 EntschG verfassungsgemäß. Sie stehe insbesondere mit dem allgemeinen Gleichheits- 21

satz des Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang. Der Gesetzgeber habe mit § 1 Abs. 3 EntschG in verfassungsrechtlich zulässiger Weise an unterschiedliche Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft und sich dabei im Rahmen seines Einschätzungs- und Auswahlermessens gehalten. Ein wesentlicher Grund für die Möglichkeit der Rückübertragung nach § 1 Abs. 2 VermG habe darin gelegen, in den neuen Ländern unverzüglich zu vernünftigen dezentralen, privatnützigen Eigentumsstrukturen zurückzukehren. Dieser Grund rechtfertige den Entschädigungsausschluss in § 1 Abs. 3 EntschG jedenfalls insoweit, als die Überführung in Volkseigentum in der Form eines rechtsgeschäftlichen Zusammenwirkens mit dem Eigentümer - wie beim Verzicht, der Schenkung oder der Erbausschlagung - und nicht gegen seinen Willen - wie bei der Enteignung - erfolgt sei.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist demgegenüber der Auffassung, dass die zur Prüfung gestellte Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht zu vereinbaren ist. Er teilt im Wesentlichen die Erwägungen, die das Bundesverwaltungsgericht zu dem Vorlagebeschluss bewogen haben. 22

B.

Die Vorlage ist zulässig. 23

I.

Das Bundesverwaltungsgericht hat den Vorlagebeschluss entsprechend den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG begründet, insbesondere angegeben, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG abhängt. 24

Entscheidungserheblich ist die zur Prüfung gestellte Norm nur, wenn es für die Endentscheidung auf den Bestand der Regelung ankommt (vgl. BVerfGE 79, 240 <243> m.w.N.). Aus den Erwägungen des vorlegenden Gerichts muss sich deshalb hinreichend deutlich ergeben, dass bei Gültigkeit der Norm ein anderes Ergebnis zu erwarten ist als im Fall ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 88, 198 <201>; 97, 49 <60>). Das ist hier der Fall. Das Bundesverwaltungsgericht hat nachvollziehbar dargelegt, dass bei Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG die Revision des Klägers zurückgewiesen werden muss, bei Verfassungswidrigkeit der Vorschrift die Revision dagegen im Sinne der Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht Erfolg haben wird. Auch wenn im Ausgangsverfahren offen geblieben ist, ob das Grundstück, auf das sich die Klage bezieht, die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 VermG erfüllt, kommt es jedenfalls für die das Revisionsverfahren abschließende Entscheidung auf die Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG an; die Revision des Klägers kann mit der Folge der rechtskräftigen Verneinung eines Entschädigungsanspruchs nur zurückgewiesen werden, wenn die Regelung gültig ist. Das reicht für die Zulässigkeit aus (vgl. BVerfGE 18, 257 <263>). 25

II.

Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Vorlage lassen sich auch nicht aus For- 26

mulierung und Reichweite der Vorlagefrage herleiten.

1. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht § 1 Abs. 3 EntschG insgesamt zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellt, die Vorlagefrage also nicht auf den entscheidungserheblichen Fall der Erbausschlagung im Sinne dieser Vorschrift beschränkt. Das begegnet jedoch keinen Bedenken. Auch in den in § 1 Abs. 3 EntschG weiter geregelten Fällen des Eigentumsverzichts und der Schenkung geht es um die rechtsgeschäftliche Aufgabe von Rechtspositionen, die unter dem Gesichtspunkt der Entschädigung verfassungsrechtlich nur einheitlich beurteilt werden kann. Es dient daher der mit der Normenkontrollentscheidung des Bundesverfassungsgerichts angestrebten rechtlichen Befriedung, wenn § 1 Abs. 3 EntschG hinsichtlich aller Regelungsvarianten verfassungsrechtlich überprüft wird (vgl. BVerfGE 62, 354 <364>). 27

2. Unbedenklich ist ferner, dass in der Vorlage nur § 1 Abs. 3 EntschG zur Prüfung gestellt ist. Es versteht sich von selbst, dass in die Vorlagefrage § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG einzubeziehen ist, weil in dieser Regelung für diejenigen Berechtigten, die nicht von § 1 Abs. 3 EntschG erfasst werden, bestimmt ist, dass sie für den Fall des Restitutionsausschlusses Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz erhalten. Begünstigende Regelung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG) und benachteiligende Regelung (§ 1 Abs. 3 EntschG) bilden für die Beantwortung der Vorlagefrage im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG eine Einheit. 28

C.

§ 1 Abs. 3 EntschG ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig. 29

I.

Die zur Prüfung gestellte Regelung steht allerdings, wie auch das Bundesverwaltungsgericht angenommen hat, sowohl mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG als auch mit dem Sozial- und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) in Einklang. 30

1. Eine vermögenswerte Rechtsposition, in die § 1 Abs. 3 EntschG unter Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG eingegriffen haben könnte, hat niemals bestanden. Das hat das Bundesverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. 31

Art. 14 Abs. 1 GG wird auch nicht dadurch verletzt, dass der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 3 EntschG die Gewährung einer Entschädigung für Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG ausgeschlossen hat, die auf Grund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Überschuldung durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden und nicht restituiert werden. Aus den Grundrechten lässt sich nicht herleiten, dass die Bundesrepublik Deutschland Vermögensschäden wieder gutmachen muss, für deren Zustandekommen eine nicht an das Grundgesetz gebundene Staatsgewalt wie die der Deutschen Demokratischen Republik die Verantwortung trägt. Auch Art. 14 GG verpflichtet den Bundesgesetzgeber daher nicht zu Re- 32

gelungen, die einen Ausgleich solcher Schäden durch die Gewährung einer Entschädigung in Geld oder Geldeswert vorsehen (vgl. BVerfGE 102, 254 <297>).

2. § 1 Abs. 3 EntschG begegnet auch im Hinblick auf das Sozial- und das Rechtsstaatsprinzip keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Volumen der Entschädigungsleistungen, die das Entschädigungsgesetz für diejenigen vorsieht, die in der Deutschen Demokratischen Republik von Vermögensverlusten betroffen wurden und Wiedergutmachung in Natur nicht erhalten, ist insgesamt nicht so niedrig, dass von einem mit den genannten Verfassungsgrundsätzen noch vereinbaren Verlustausgleich nicht mehr gesprochen werden kann (vgl. BVerfGE 102, 254 <301 f.>). Diese Einschätzung wird durch die Einzelregelung des § 1 Abs. 3 EntschG nicht in Frage gestellt.

33

II.

Die zu überprüfende gesetzliche Regelung widerspricht jedoch dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, weil nach ihr Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG, die durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, ohne ausreichende Rechtfertigung von einer Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz ausgeschlossen sind.

34

1. Wie das vorlegende Gericht zutreffend ausgeführt hat, werden Berechtigte im Sinne des § 2 Abs. 1 VermG, die zu der von § 1 Abs. 3 EntschG betroffenen Personengruppe gehören, in zweifacher Hinsicht schlechter behandelt als andere Alteigentümer oder deren Rechtsnachfolger. Sie werden einmal gegenüber denen benachteiligt, die sich auf einen der Schädigungstatbestände des § 1 Abs. 1 und 3 VermG berufen und, wenn eine Rückgabe des Vermögenswerts ausgeschlossen ist, gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG Entschädigung beanspruchen können. Eine Schlechterstellung der Betroffenen, zu denen der Kläger des Ausgangsverfahrens angehört, ist zum anderen im Binnenbereich des § 1 Abs. 2 VermG im Vergleich zu den Eigentümern oder deren Rechtsnachfolgern gegeben, die ebenfalls nach § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG entschädigungsberechtigt sind, weil das nicht restituierbare Grundstück unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 VermG durch Enteignung in Volkseigentum übernommen wurde.

35

2. In beiden Fällen fehlt es an einem hinreichend gewichtigen sachlichen Grund, der die Benachteiligung derjenigen, die von der Ausschlussnorm des § 1 Abs. 3 EntschG betroffen werden, rechtfertigen könnte.

36

a) Das Bundesverwaltungsgericht versteht § 1 Abs. 2 VermG insgesamt als eine Regelung, die wie § 1 Abs. 1 und 3 VermG dazu bestimmt ist, Unrecht wieder gutzumachen, das den Betroffenen in vermögensrechtlicher Hinsicht unter der Verantwortung der Deutschen Demokratischen Republik zugefügt worden ist. Die Regelung diene nicht allein dem ordnungspolitischen Zweck, die Rückkehr zu normalen privaten Eigentumsstrukturen zu ermöglichen. Das stimmt mit den Erläuterungen der Bundesregierung zum Vermögensgesetz überein.

37

Dort wird zwar zur Rückübereignung von Immobilien, die auf Grund ökonomischen Zwangs in Volkseigentum übernommen wurden, ausgeführt, es stehe hier nicht die Korrektur diskriminierender oder rechtsstaatswidriger Maßnahmen in Rede, sondern die Korrektur einer verfehlten Wohnungs- und Mietpolitik; diese habe Eigentümer von Mietgrundstücken im Osten wie im Westen gleichermaßen getroffen (vgl. BTDrucks 11/7831, S. 1). Dass damit aber der Zusammenhang mit Vorgängen nicht geleugnet werden soll, die auf diskriminierende oder rechtsstaatswidrige Weise zum Verlust von Vermögenswerten führten, wird schon daraus deutlich, dass gleichzeitig betont wird, das Vermögensgesetz gehe mit der Regelung über die Rückübereignung der genannten Immobilien über die Wiedergutmachung diskriminierenden und rechtsstaatswidrigen Unrechts hinaus (vgl. BT-Drucks 11/7831, S. 1). Außerdem wird zu § 1 Abs. 2 VermG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Vorschrift auch die Fälle der "kalten Enteignung" von Grundvermögen erfasse, in denen ein weiteres Festhalten am Eigentum in Anbetracht der bestehenden (oder unmittelbar bevorstehenden) Überschuldung als wirtschaftlich sinnlos habe erscheinen müssen und deshalb der Ausweg über den Eigentumsverzicht, die Schenkung oder die Erbausschlagung gesucht worden sei (vgl. BTDrucks 11/7831, S. 2 f.). Im Hinblick auf diesen Befund trägt § 1 Abs. 2 VermG im Ganzen auch wiedergutmachungsrechtlichen Charakter, wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend angenommen hat.

Für Vermögenswerte, die von Schädigungsmaßnahmen im Verständnis des § 1 Abs. 1 und 3 VermG betroffen wurden, und für Grundstücke im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG, die förmlich enteignet wurden, kommt dieser Charakter konsequent darin zum Ausdruck, dass sie nicht nur nach dem Vermögensgesetz der Restitution unterliegen, sondern dass für ihren Verlust, wenn die Rückübertragung ausgeschlossen ist, gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG auch Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz, also wenigstens Wiedergutmachung in Geldeswert, gewährt wird. Durch diese Regelung sind die Eckwerte in Nr. 3 Buchstabe a und b sowie Nr. 4 der Gemeinsamen Erklärung der beiden deutschen Regierungen zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990 (BGBl II S. 889, 1237; im Folgenden: GemErkl) gesetzlich umgesetzt worden. Danach ist, wenn Eigentumsrechte an Grundstücken nicht zurückgegeben werden können, weil dies von der Natur der Sache her nicht möglich ist oder weil Bürger der Deutschen Demokratischen Republik an dem Vermögenswert in redlicher Weise Eigentum erwarben, an die ehemaligen Eigentümer eine Entschädigung zu leisten; Entsprechendes gilt für die Eigentümer von Hausgrundstücken, die auf Grund ökonomischen Zwangs in Volkseigentum übernommen wurden.

Unter "ökonomischem Zwang" wird dabei aber nicht nur die eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Überschuldung verstanden, die zur förmlichen Enteignung des Hausgrundstücks führte. Erfasst wird vielmehr auch die Überschuldung, derentwegen der Eigentümer sein Eigentum durch Verzicht oder Schenkung und der Erbe sein Erbrecht durch Ausschlagung aufgeben mussten (vgl. Neuhaus, in: Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/ Neuhaus, Gesetz zur Regelung offener Vermögensfra-

gen, § 1 VermG Rn. 85 <Stand: April 1995>). Offenbar hat auch dem die Vorstellung zugrunde gelegen, dass es in den zuletzt genannten Fällen ebenfalls um Wiedergutmachung von Unrecht im Bereich des Vermögensrechts geht.

b) Vor diesem Hintergrund ist es systemwidrig, wenn der Gesetzgeber zwar für die Fälle des § 1 Abs. 1 und 3 VermG und für die des § 1 Abs. 2 VermG, soweit sie die Übernahme in Volkseigentum durch Enteignung betreffen, neben der Restitution in Natur auch die Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz vorgesehen, diese Möglichkeit aber für die Fälle des § 1 Abs. 2 VermG ausgeschlossen hat, in denen die Übernahme in Volkseigentum auf Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung beruhte. Systemwidrigkeit einer Regelung führt zwar allein noch nicht zur Annahme eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Die Systemwidrigkeit ist aber Indiz für einen solchen Verstoß. Entscheidend kommt es darauf an, ob die Abweichung vom System sachlich hinreichend gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 9, 20 <28>; 81, 156 <207>; stRspr). Bei dem Entschädigungsausschluss in § 1 Abs. 3 EntschG ist dies im Verhältnis zu beiden genannten Vergleichsgruppen nicht der Fall.

41

aa) Dass die von diesem Ausschluss Betroffenen gegenüber den nach § 1 Abs. 1 oder 3 VermG Restitutionsberechtigten, die in den Fällen des § 4 Abs. 1 und 2 VermG Entschädigung in Geldeswert nach dem Entschädigungsgesetz erhalten, benachteiligt werden, kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass das Eigentum an Grundstücken im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG dort, wo es durch Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurde, - wenn auch unter wirtschaftlichem Druck - letztlich auf Grund eigener Entscheidung aufgegeben worden sei. Dieser Gesichtspunkt, auf den die Bundesregierung in den Erläuterungen zum Vermögensgesetz abgehoben hat (vgl. BTDrucks 11/7831, S. 9 zu § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. S. 8 f. zu § 8), scheidet als Rechtfertigungsgrund nicht nur deswegen aus, weil die schon erwähnte Bewertung der Verlustgründe des § 1 Abs. 3 EntschG als wiedergutmachungspflichtige "kalte Enteignung" die Annahme ausschließt, es habe sich bei der "eigenen Entscheidung" des Betroffenen zur Eigentumsaufgabe um eine Entscheidung gehandelt, die frei getroffen werden konnte. Der von der Bundesregierung genannte Umstand ist als Rechtfertigungsgrund vielmehr auch deshalb ungeeignet, weil von den Schädigungstatbeständen in § 1 Abs. 1 und 3 VermG ebenfalls Sachverhalte erfasst werden, bei denen es im Rahmen rechtsgeschäftlicher Veräußerung unter Druck und Zwang zu Eigentumsverlusten auf Grund "eigener Entscheidung" des Berechtigten kam, ohne dass dies wie in § 1 Abs. 3 EntschG die Regelung eines Entschädigungsausschlusses zur Folge gehabt hätte. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu zutreffend auf die Vorschriften des § 1 Abs. 1 Buchstabe d VermG (vgl. dazu BTDrucks 11/7831, S. 2) und des § 1 Abs. 3 VermG (vgl. BTDrucks 11/7831, S. 3, und auch schon BVerfGE 95, 48 <49, 56 ff.>) verwiesen.

42

Die Benachteiligung der von § 1 Abs. 3 EntschG Betroffenen lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass es sich bei den Maßnahmen im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG nicht um gezielt gegen den einzelnen Eigentümer oder Erben gerichtete Un-

43

rechtsmaßnahmen, sondern um ein nur mittelbar wirkendes und eher langfristig angelegtes Systemunrecht gehandelt habe. Abgesehen davon, dass auch die in § 1 Abs. 2 VermG genannten Vorgänge jeweils zu einem Einzelpersonen treffenden wiedergutmachungsbedürftigen Eigentumsverlust führten, werden auch von § 1 Abs. 1 Buchstabe d VermG Sachverhalte erfasst, die als systembedingtes Unrecht anzusehen und nicht mit einem Entschädigungsausschluss verbunden sind (vgl. Neuhaus, a.a.O., § 1 EntschG Rn. 61 <Stand: Oktober 1996>). Auch insoweit fehlt es daher an Unterschieden, die die Benachteiligung der Gruppe rechtfertigen könnten, zu der der Kläger des Ausgangsverfahrens gehört.

bb) Das Gleiche gilt für die Ungleichbehandlung dieser Gruppe im Verhältnis zu denen, die als Enteignete oder deren Rechtsnachfolger unter den Tatbestand des § 1 Abs. 2 VermG fallen. 44

(1) Auch insoweit kommt der Gesichtspunkt, dass in den Fällen des § 1 Abs. 3 EntschG die Übernahme in Volkseigentum letztlich auf einer "eigenen Entscheidung" des Eigentümers oder des Erben beruht habe, als Rechtfertigungsgrund nicht in Betracht. Anders wäre es allenfalls dann, wenn der Unrechtsgehalt der Vermögensschädigung in diesen Fällen geringer wäre als in den Fällen, in denen Volkseigentum im Wege der förmlichen Enteignung begründet wurde. Dafür ist jedoch nichts ersichtlich. 45

Schon Nr. 4 GemErkl machte, wie erwähnt, für die Rückgabe der hier in Rede stehenden Mietshausgrundstücke keinen Unterschied zwischen den Enteignungsfällen und den anderen heute in § 1 Abs. 3 EntschG geregelten Fällen, sondern erfasste mit dem Begriff des "ökonomischen Zwangs" die Überschuldung als Ursache für alle Vorgänge, die zur Übernahme in Volkseigentum führten. Dem ist der Gesetzgeber bei der Umsetzung dieses Eckwerts in § 1 Abs. 2 VermG gefolgt. Die Gleichsetzung der Fälle der "kalten Enteignung" mit dem Fall der förmlichen Enteignung in den Erläuterungen der Bundesregierung zum Vermögensgesetz lässt Unterschiede zwischen diesen Fallgruppen hinsichtlich des Gewichts des diskriminierenden Unrechts ebenfalls nicht erkennen. Auch sonst gibt es dafür keinen Anhaltspunkt. 46

Insbesondere kann nicht festgestellt werden, der Druck der ökonomischen Verhältnisse auf die Eigentümer von Mietshausgrundstücken sei in den Fällen des § 1 Abs. 3 EntschG generell nicht so stark gewesen, dass den Betroffenen noch die Wahl zwischen Eigentumsaufgabe und Festhalten am Grundstückseigentum geblieben wäre. Mit dem Bundesverwaltungsgericht ist deshalb davon auszugehen, dass es sich bei dem Eigentumsverzicht, der Schenkung und der Erbausschlagung im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG wie des § 1 Abs. 3 EntschG um Akte der Selbstschädigung zugunsten des Volkseigentums handelte, die nicht auf Grund freier Entscheidung des jeweils Betroffenen zustande kamen, sondern durch die damaligen Verhältnisse erzwungen wurden und deshalb hinsichtlich ihres diskriminierenden Unrechtsgehalts nicht geringer zu bewerten sind als förmliche staatliche Enteignungen. 47

(2) Weitere Gründe, welche die mit § 1 Abs. 3 EntschG verbundene Ungleichbe- 48

handlung im Binnenbereich des § 1 Abs. 2 VermG rechtfertigen könnten, liegen nicht vor. Ein derartiger Grund kann insbesondere nicht in der in den Erläuterungen zum Vermögensgesetz angestellten Erwägung der Bundesregierung gesehen werden, es erscheine unter Gleichheitsgesichtspunkten unangemessen, denjenigen, der sich seines Grundstücks unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse entledigt hat, anders zu behandeln als denjenigen, der sein Grundstück unter den gleichen Rahmenbedingungen behalten hat (vgl. BTDrucks 11/7831, S. 9).

Das Bundesverwaltungsgericht hat angenommen, dieser Erwägung liege die Vorstellung zugrunde, dass durch eine Entschädigungsleistung an diejenigen, die auf ihre überschuldeten Grundstücke verzichtet hätten, die Eigentümer benachteiligt werden könnten, die ihr Eigentum trotz Überschuldung behalten hätten und nach der Wiedervereinigung für ihre "heruntergekommenen" Objekte eine Entschädigung nicht erhalten könnten. Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass die Zubilligung einer Entschädigung für die in § 8 Abs. 1 Satz 2 VermG und § 1 Abs. 3 EntschG genannten Grundstücke den Gesetzgeber dazu verpflichten könnte, sämtliche Folgen zu korrigieren, zu denen die 40-jährige sozialistische Mietpreispolitik der Deutschen Demokratischen Republik geführt hat (vgl. Redeker/Hirtschulz, in: Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/Neuhaus, a.a.O., § 8 VermG Rn. 16 <Stand: Dezember 2000>).

49

Derartige Konsequenzen sind jedoch von Verfassungs wegen nicht zu ziehen. Die Aufgabe des Eigentums an Mietshausgrundstücken im Wege des Verzichts, der Schenkung oder der Erbausschlagung wegen ökonomischen Zwangs und das Festhalten an diesem Eigentum trotz gleicher Rahmenbedingungen sind Sachverhalte, die sich so grundlegend voneinander unterscheiden, dass sie verfassungsrechtlich nicht gleich behandelt werden müssen. Abgesehen davon ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich ohnehin nicht verpflichtet, alle Nachteile auszugleichen, die die Menschen unter der Herrschaft der Deutschen Demokratischen Republik in den unterschiedlichsten Lebensbereichen haben hinnehmen müssen (vgl. BVerfGE 102, 254 <313>).

50

D.

Die Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 EntschG hat gemäß § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG die Nichtigkeit der Regelung zur Folge. Eine bloße Unvereinbarkeitserklärung, wie sie bei Verstößen gegen Art. 3 Abs. 1 GG regelmäßig angebracht ist, kommt hier nicht in Betracht, weil sie voraussetzt, dass dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen. Daran aber fehlt es.

51

Würden diejenigen, die sich auf die Schädigungstatbestände des § 1 Abs. 1 oder 3 VermG oder auf das Vorliegen einer Enteignung im Sinne des § 1 Abs. 2 VermG berufen können und im Fall des Restitutionsausschlusses nach § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG entschädigt werden, künftig wie die von § 1 Abs. 3 EntschG Betroffenen von einer Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz ausgeschlossen, wäre der

52

Kreis der Entschädigungsberechtigten so klein, dass dieses Gesetz in erheblichem Umfang leer laufen würde. Es kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Vermögensgesetz inzwischen weitgehend vollzogen ist. Angesichts dessen bleibt nur die Möglichkeit, Gleichheit unter den genannten Personengruppen dadurch herzustellen, dass diejenigen, die nach § 1 Abs. 3 EntschG derzeit von der Gewährung einer Entschädigung ausgenommen sind, in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 EntschG einbezogen werden. Diese Rechtsfolge tritt mit der Feststellung der Nichtigkeit der zur Prüfung gestellten Regelung ein. Unanfechtbare Entscheidungen, durch die Anträge auf Bewilligung einer Entschädigung im Hinblick auf § 1 Abs. 3 EntschG abgelehnt wurden, bleiben hiervon unberührt, sofern der Gesetzgeber nichts anderes bestimmt (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG).

Papier	Jaeger	Haas
Hömig	Steiner	Hohmann- Dennhardt
Hoffmann-Riem		Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2001 -
1 BvL 17/00**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2001 -
1 BvL 17/00 - Rn. (1 - 52), [http://www.bverfg.de/e/
ls20011010_1bvl001700.html](http://www.bverfg.de/e/ls20011010_1bvl001700.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:ls20011010.1bvl001700