ZEITSCHRIFT FÜR DIE ANWALTSPRAXIS

ZAP

L12030 D

Belegexemplar

17. Dez. 1992

AUSGABE

DR

Das Recht
der neuen Bundesländer

23

1. Dezember 1992
3. Jahrgang

Beiträge

Wirtschaftsrecht

H. Obst/J. Brüning, Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz und verfassungsrechtliche Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG

Akteneinsicht in personenbezogene Unterlagen bei „unlauteren Machenschaften" i. S. des § 1 Abs. 3 VermG

Verwaltungsrecht

Berücksichtigung offener Vermögensfragen im Rahmen städtebaulicher Sanierung nach dem BauGB

ZAP-DDR-Aktuell

Beitragsbemessungsgrenzen, Bezugsgröße, Mindest- und Höchstbeiträge in der Sozialversicherung 1993

Aus den Eilnachrichten:

Zweifamilienhauskündigung: Voraussetzungen für die erleichterte Kündigungsmöglichkeit (LG Berlin)

Volkseigenes Grundstück: Gutgläubiger Eigentumserwerb (LG Neubrandenburg)

Grundstückskaufvertrag: ZGB-Anfechtung in Ausreisefällen bei einem unwirksamen Rechtserwerb nach DDR-Recht (BGH)

Investitionsvorranggesetz: Objektbezogenheit investiver Maßnahmen (VG Greifswald)

Rentnerarbeitsverhältnis: Keine Beendigung durch den Einigungsvertrag (BAG)

VERLAG FÜR
DIE RECHTS- UND
ANWALTSPRAXIS
HERNE/BERLIN

Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz und verfassungsrechtliche Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG

von Rechtsanwalt Dr. Henning Obst und Referendar Joachim Brüning, Düsseldorf

Inhalt

I. Einleitung
1. Stichtagsregelung (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG)
2. Erwerbsanbahnung vor dem 18. 10. 1990 (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. a VermG)
3. Erhebliche Bauinvestitionen (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. c VermG)
4. Investitionsvorranggesetz
5. Auswirkungen
II. Vereinbarkeit der neuen Gesetzeslage mit Art. 14 GG
1. Erwerb grundrechtlich geschützter Positionen
a) Ungeschützte Ansprüche
b) Rückübertragungsansprüche im Schutzbereich von Art. 14 GG
aa) Vermögenswerte Natur der Ansprüche
bb) Nutzungs- und Verfügungsbefugnis
cc) Gesetzgeberische Bewertung der Rückgabe-Anwartschaft
dd) Das Vermögensgesetz: Kein vorkonstitutionelles Recht
2. Legalenteignung durch das 2. VermRÄndG
a) Enteignungsbegriff des BVerfG
b) Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums
c) Erfordernisse des Art. 14 an eine Legalenteignung
aa) Allgemeinwohl
bb) Entschädigungsregelung
III. Überleitungsvorschrift des Art. 14 Abs. 4 2. VermRÄndG
1. Problemstellung
2. Interpretation
a) Praktische Aufführung
b) Gegenauffassung
aa) Wortlautauslegung
bb) Verfassungskonforme Auslegung
IV. Zusammenfassung

I. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes (VermRÄndG, BGBl I, 1257) am 22. 7. 1992 hat der Gesetzgeber weitere, die Rückübertragung von Vermögenswerten zum Teil einschränkende oder erschwerende Vorschriften geschaffen.

1. Stichtagsregelung (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG)

So wurde vor allem über die Aufweichung der sog. „Stichtagsregelung" des § 4 Abs. 2 VermG der Rückgabeausschlußtatbestand des **„redlichen Erwerbs"** erheblich **ausgeweitet**. Die Rückgabe ist nunmehr gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG auch bei einem Erwerb auf der Grundlage von § 1 des „Modrow-Gesetzes" vom 7. 3. 1990 (GBl. I. 157 – Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude [VerkaufsG]) ausgeschlossen.

Hierdurch wurde Bürgern der DDR oder Ausländern mit ständigem Wohnsitz in der DDR der Kauf von persönlich genutzten Ein- und Zweifamilienhäusern sowie volkseigenen Gebäuden für Gewerbezwecke ermöglicht (§§ 1, 2 VerkaufsG). Nicht die von § 2 des VerkaufsG geregelten Privatverkäufe, wohl aber die gewerblichen Zwecken dienenden Verkäufe nach § 1 VerkaufsG werden nunmehr durch das VermG anerkannt.

Der Kaufpreis hatte sich nach § 6 der Durchführungsverordnung zum VerkaufsG an dem Wiederbeschaffungspreis, also an dem Preis für den Neubau eines vergleichbaren Gebäudes zu orientieren. Der Erwerb des Eigentums vollzog sich durch Eintragung des Käufers in das Gebäudegrundbuchblatt (§ 4 Abs. 1 VerkaufsG). Für das zum Gebäude gehörende volkseigene Grundstück war dem Käufer ein Nutzungsrecht zu verleihen (§ 4 Abs. 2 VerkaufsG).

Durch die Anerkennung dieser Verkäufe ab März 1990 wird der ursprüngliche Gedanke der Stichtagsregelung aufgegeben, nach dem Sturz Honneckers könne es keinen redlichen Erwerb mehr geben, weil sich jedermann auf den Wechsel der Verhältnisse einrichten mußte (vgl. BARKAM, in: RÄDLER/RAUPACH/BEZZENBERGER, Vermögen in der ehemaligen DDR, Teil 3, Rz. 24 zu § 4 VermG).

2. Erwerbsanbahnung vor dem 18. 10. 1990 (§ 4 Abs. 2 lit. a VermG)

Weiterhin werden nach § 4 Abs. 2 S. 2 lit. a VermG zukünftig die Möglichkeiten des redlichen Erwerbes auch in den Fällen anerkannt, in denen die dem Erwerb zugrundeliegenden **Rechtsgeschäfte nach dem Stichtag** (18. 10. 1989) **abgeschlossen** wurden, wenn nur die **Anbahnung** des Erwerbes vor diesem Datum **aktenkundig** gemacht worden war (vgl. hierzu WITTMER in: OV-Spezial 16/92, S. 4 f.).

3. Erhebliche Bauinvestitionen (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. c VermG)

Von einer Rückübertragung sind nunmehr auch Restitutionsobjekte ausgenommen, bei denen der Erwerber vor dem 19. 10. 1989 in einem wesentlichen Umfang werterhöhende oder substanzerhaltende Investitionen vorgenommen hat. Bei dieser Vorschrift ist damit zu rechnen, daß es bei der Auslegung und Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes **„wesentlicher Umfang"** zu erheblichen Schwierigkeiten kommen wird. Als Anknüpfungspunkt für die Auslegung dieses Begriffes kann grundsätzlich § 5 Abs. 1 lit. a VermG herangezogen werden (so auch WITTMER OV Spezial 16/92, 4 [5]). Hiernach ist die Rückübertragung von Eigentumsrechten unter bestimmten Umständen ausgeschlossen, wenn „mit erheblichem baulichen Aufwand" Nutzungsart oder Zweckbestimmung verändert wurden.

Gemeinsam ist beiden Normen, daß der Verfügungsberechtigte in beträchtlichem Umfang Veränderungen an dem Restitutionsobjekt vorgenommen haben muß, die diesem zugute kommen und dessen Wert erhöhen. Deshalb bietet sich an, zur Auslegung des Begriffes „wesentlicher Umfang" die von der Literatur zu § 5 Abs. 1 lit. a VermG herausgearbeiteten Kriterien anzuwenden. Als Maßstab für die **Erheblichkeit** wird hier ein Kostenaufwand angesehen, der **50 % des Wertes** des Gebäudes übersteigt (BARKAM in: RÄDLER/RAUPACH/BEZZENBERGER, a. a. O., Teil 3, § 5 Rz. 6). Kosten für ohnehin notwendige Instandsetzungs- oder Instandhaltungsmaßnahmen werden vom Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 lit. a VermG ausgenommen (BARKAM ebenda; FIEBERG/REICHENBACH/MESSERSCHMIDT, Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, 1992, § 5, Rz. 16). Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil finanzielle Mittel für derartige Arbeiten aufgrund der oft nicht kostendeckenden Mieten nicht zur Verfügung standen und diese Arbeiten von daher zwangsläufig von den Mietern ausgeführt werden mußten. Die Eigenrenovierungen waren unter diesen Umständen verkappte Mietzahlungen und nicht mit echten Investitionen vergleichbar.

In den Fällen allerdings, in denen weit über diese Instandhaltungen hinausgehende Investitionen des Verfügungsberechtigten getätigt wurden, ist nunmehr aufgrund der Neuregelung des § 4 Abs. 2 S. 2 lit. c VermG die Rückgabe ausgeschlossen.

4. Investitionsvorranggesetz

Schließlich ist an die Stelle der „Supervorfahrtsregelung" des § 3a VermG i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. 4. 1991 das Investitionsvorranggesetz (InVorG) getreten. Schon die Regelung des § 3a VermG a. F. bedeutete in der Praxis, daß die **Rückübertragung** von wirtschaftlich lukrativen Vermögenswerten oft daran **scheiterte**, weil der Anmelder nicht in der Lage war, eigene Investitionsvorhaben glaubhaft zu machen, die einen annähernd **gleichen investiven Umfang** beinhalten, wie die eines an dem Vermögenswert interessierten Vorhabenträgers. In derartigen Fällen konnte der Vermögenswert vom Verfügungsberechtigten an einen Vorhabenträger veräußert werden; dem Berechtigten blieb dann nur noch ein Anspruch gegen den Verfügungsberechtigten auf Auskehrung des **Veräußerungserlöses**, hilfsweise auf Zahlung des **Verkehrswertes**. An einer derartigen Veräußerungsmöglichkeit des Verfügungsberechtigten hat

sich auch durch das InVorG nichts geändert. Der Kreis der Verfügungsberechtigten ist aber nunmehr, anders als nach § 3a VermG a. F., nicht mehr auf Körperschaften des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. § 4 Abs. 2 S. 2 InVorG). Dieses wird letztendlich die Zahl derartiger Veräußerungen an Vorhabenträger erhöhen, was auf seiten der Anmelder in erhöhtem Umfang zu Verlusten von Rückübertragungsansprüchen führen wird.

5. Auswirkungen

Vor diesem Hintergrund einer fortlaufenden Verschlechterung der Rechtspositionen der Anmelder muß beachtet werden, daß der Großteil der Anmelder seine Ansprüche noch vor dem ersten Vermögensrechtsänderungsgesetz, d. h. vor dem 18. 4. 1991, anmeldete. Dieses war aufgrund von § 3 der Anmeldeverordnung (GBl I, 1260) erforderlich, da diese Regelung den Ablauf der Anmeldefrist für den 18. 10. 1990 vorsah. Der **Großteil** dieser Anmeldungen ist noch **keiner abschließenden Entscheidung** i. S. des § 33 Abs. 3 VermG zugeführt worden. Als Folge dessen sind die anhängigen Verfahren grundsätzlich den für die Anmelder nachteilhaften Rechtsänderungen unterworfen (vgl. Art. 14 Abs. 4 des 2. VermRÄndG, im einzelnen hierzu u. III).

II. Vereinbarkeit der neuen Gesetzeslage mit Art. 14 GG

Der Entzug bisher bestehender rechtlicher Ansprüche in bezug auf vermögenswerte Güter, wie sie § 2 Abs. 2 VermG benennt, stellt stets die Frage nach der Zulässigkeit, insbesondere nach der Vereinbarkeit mit Art. 14 GG. Bei der Beantwortung dieser Frage müssen die einzelnen „Schichten" des grundgesetzlichen Eigentumsschutzes berücksichtigt werden.

1. Erwerb grundrechtlich geschützter Positionen

a) Ungeschützte Ansprüche

Mit der Anmeldung des Rückübertragungsanspruches ist eine verfassungsrechtlich geschützte **Eigentümerposition** des Anmelders jedenfalls in den Fällen **nicht begründet** worden, in denen von vornherein schon nach der ersten Fassung des VermG Ausschlußtatbestände (z. B. nach § 4 Abs. 2 – redlicher Erwerb – oder § 5 Abs. 1d – gewerbliche Nutzung –) bestanden. Bei einer derartigen Rechtslage war der Rückerwerb des Vermögenswertes zu keinem Zeitpunkt möglich. **Vor Inkrafttreten** des VermG am 26. 9. 1990 konnten **Rückübertragungsansprüche** nicht begründet werden, da die Anmeldeverordnung im wesentlichen nur ein Moratorium, nicht aber materielle Rückgaberegeln enthielt. Geschützt von Art. 14 GG wird aber nur der konkrete Bestand an vermögenswerten Gütern, die einem Grundrechtsträger bereits schon zustehen. In der Zukunft liegende reine Erwartungen, Chancen oder Verdienstmöglichkeiten, deren Eintritt noch ungewiß ist, werden grundsätzlich nicht geschützt (BVerfGE 68, 193 (222); 83, 201 (211); JARASS/PIEROTH, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1992, Art. 14 Rn. 14). In diesem Sinne bestand bis zum erstmaligen Inkrafttreten des VermG lediglich eine – **ungeschützte – Hoffnung** auf Rückgabe.

b) Rückübertragungsansprüche im Schutzbereich von Art. 14 GG

Eine andere Betrachtungsweise ist allerdings für die Restitutionsverfahren angebracht, auf die gemäß der im Zeitpunkt des Inkrafttretens geltenden Fassung des VermG (noch) keine der die Rückübertragung ausschließenden Vorschriften anwendbar waren. Hier war **mit** der **Anmeldung** ein **Anspruch** auf die Rückübertragung eines konkreten Vermögenswertes **entstanden**. Dieser Anspruch hat die Qualität eines **subjektiv-öffentlichen Rechtes**, da dem Berechtigten ein Anspruch gegen den Staat entstanden war, den ihm zustehenden Vermögenswert zurück-

zuübertragen (WÄCHTER, Verfügungsverbot und Privatisierung, DtZ 92, 265 [267]; KG NJW 91, 360). Lediglich durch die Masse der Anmeldungen und die grundsätzlichen Probleme, mit denen die zuständigen Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen zu kämpfen hatten und z. T. auch noch zu kämpfen haben, wurde ein baldiger oder doch wenigstens in überschaubarer Zeit erfolgender Abschluß des Verwaltungsverfahrens verhindert und damit die Rückübertragung der Vermögenswerte verzögert.

Erst durch die ungewöhnliche **Verzögerung des Verwaltungsverfahrens**, die zugleich eine **Verletzung** des durch Gesetz (§ 75 VwGO) und Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) begründeten **Anspruchs auf Entscheidung** in angemessener Frist darstellt (vgl. dazu OBST, ZAP-DDR F. 16, S. 145) wurde auch der Weg zu einer für die Anmelder nachteilhaften Veränderung der Rechtslage durch den Gesetzgeber eröffnet, die schließlich dazu geführt hat, daß einmal entstandene Rückübertragungsansprüche nach der heutigen Rechtslage nicht mehr durchsetzbar sind. Diese **Rückübertragungsansprüche** werden – zu Recht – von BÖHMER (Verfassungsrechtliche Fragen der Enteignung nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten AnwBl. 91, 456 [459]) unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 83, 202 [208]) dem **verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff** zugeordnet. Nach der Rechtsprechung liegt ein durch Art. 14 GG geschütztes Recht vor, wenn ein **vermögenswertes Recht** dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Eigentum an einer Sache zur **privaten Nutzung** und zur **eigenen Verfügung** zugeordnet ist (BVerfGE 78, 51 [71]). Auf dieser Grundlage wird der Schutz des einzelnen durch Art. 14 GG nicht nur für dingliche oder sonstige absolute Rechte, sondern auch für Forderungen bejaht (BVerfGE 45, 142 [179]; 70, 278 [258]; 83, 201 [209]). Für die hier in Rede stehenden Rückübertragungsansprüche, denen im Zeitpunkt ihres Entstehens keine Ausschlußvorschriften nach dem VermG gegenüberstanden, treffen diese Voraussetzungen zu.

Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, die Rückübertragungsansprüche seien im Zuge der Wiedervereinigung vom Staat einseitig gewährt worden und unterfielen von daher dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den vermögenswerten subjektiven öffentlichen Rechten unterfallen derartige Rechtspositionen dem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff bereits dann, wenn sie im Zusammenhang mit einer eigenen Leistung stehen und nicht ausschließlich auf einem Anspruch, den der Staat in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht durch Gesetz einräumt, beruhen (BVerfG 53, 257 [291]; 69, 272 [299]). Als Beispiele für derartige einseitige staatliche Gewährungen werden etwa Sozialhilfe, Kindergeld oder Subventionen genannt (PIEROTH/SCHLINK, Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl., 1989, Rz. 1005).

Das Vorliegen einer derartigen einseitigen Gewährung ist bei den hier in Rede stehenden Rückübertragungsansprüchen zu verneinen. Anderenfalls würde der Umstand verkannt, daß die zurückzuübertragenden Vermögenswerte in der Vergangenheit im Eigentum der Anspruchsteller oder deren Rechtsvorgänger standen oder durch deren Leistungen erworben wurden. Für den Zeitpunkt dieses Eigentumserwerbs kann es nicht entscheidend sein, ob dieser vor Inkrafttreten des Grundgesetzes lag. Würde hierauf abgestellt, könnte z. B. auch eine vor Inkrafttreten des Grundgesetzes durch eigene Mittel erworbene Renten-Anwartschaft heute durch den Gesetzgeber uneingeschränkt entzogen werden.

Die hier in Rede stehenden Rückübertragungsansprüche, denen im Zeitpunkt ihres Entstehens keine Ausschlußvorschriften nach dem VermG gegenüberstanden, haben auch nicht den Charakter von bloßen Chancen oder tatsächlichen Gegebenheiten, die der Gesetzgeber uneingeschränkt verändern kann. Als solche rechtlich ungeschützten „Chancen" sind von der Rechtsprechung z. B. die Nachbarschaft einer Gaststätte zu einer Kaserne, die ihr Kunden verschaffte (BGHZ 55, 261) oder die Parkmöglichkeiten auf öffentlicher Straße in der Nähe eines Geschäftes (BVerwG, NJW 1983, 770) eingestuft worden. All diesen Fällen ist eine mehr oder weniger zufällige, rein faktische Begünstigung gemein, auf deren Entstehen und Fortbestand der Begünstigte keinen Einfluß hat. Demgegenüber sind die hier in Rede stehenden Rückübertragungsansprüche als dem Anspruchsteller konkret zustehende und von ihm auch

rechtlich durchsetzbare Rechtspositionen ausgestaltet. Darüber hinaus läßt sich eine Pflicht des Gesetzgebers, die Wiedergutmachung vorkonstitutionellen Unrechts im Wege der Rückübertragung von entzogenen Vermögenswerten durchzuführen, aus dem Wesensgehalt des Eigentumsgrundrechts herleiten (vgl. grds. zu dieser Pflicht MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, Rz. 90 zu Art. 1 GG und Bd. III, Rz. 42 zu Art. 79 GG). Dies erfordert es, die von den DDR-Organen vorgenommenen, kraß rechtsstaatswidrigen Enteignungen rückgängig zu machen.

aa) Vermögenswerte Natur der Ansprüche

Die vermögenswerte Natur dieser Ansprüche ergibt sich daraus, daß die Anmelder ihr Interesse am Erwerb der einzelnen Restitutionsobjekte nach eigener Wahl durchsetzen oder sich statt dessen für eine Entschädigung entscheiden konnten (§ 8 Abs. 1 VermG).

bb) Nutzungs- und Verfügungsbefugnis

Auch die Zuordnung einer Nutzungs- und Verfügungsbefugnis zugunsten der Anmelder ist bei derartigen Rückübertragungsansprüchen zu bejahen. Für die Zuordnung einer **Nutzungsbefugnis** ist es **nicht erforderlich**, daß aus dem Recht oder Anspruch **bereits** fortlaufend **Vorteile** gezogen werden können. Ein Recht ist schon dann privatnützig, wenn es zum eigenen Vorteil **ausgeübt** werden kann und von daher dem Berechtigten „von Nutzen" ist (BVerfGE 53, 257 [290]; 83, 201 [210]). Aufgrund der Anmeldung konnten die Berechtigten die ihnen zustehenden Ansprüche zum eigenen Vorteil nutzen. Neben einer Abtretung oder Verpfändung der Ansprüche (§ 3 Abs. 1 VermG) war eine Rechtsausübung bereits insoweit möglich, als der Antragsteller schon Veränderungen oder Belastungen des Restitutionsobjektes durch den Verfügungsberechtigten oder Dritte – gleichgültig welcher Art – gem § 3 Abs. 3 VermG abwehren konnte (BARKAM, in: RÄDLER/RAUPACH/BEZZENBERGER, a. a. O., Teil 3, § 3, Rn. 29 ff.: FIEBERG/REICHENBACH/MESSERSCHMIDT/VERSTEGEN, Kommentar zum VermG, 1992, § 3 Rn. 30 f.). Mit der Anmeldung ist somit sowohl eine rechtliche Verfügbarkeit, eine wirtschaftliche Nutzbarkeit und eine im status nasciturus befindliche Rechtsausübungsbefugnis begründet. Dies reicht für die Privatnützigkeit aus.

cc) Gesetzgeberische Bewertung der Rückgabe-Anwartschaft

Davon, daß derartige Rückübertragungsansprüche dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfallen, ist auch der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des 2. VermRÄndG ausgegangen.

Indirekt geht dieses aus der Begründung zur Neufassung des § 4 Abs. 2 VermG hervor. Gegen die gänzliche Streichung des Stichtages und damit die uferlose Ausdehnung des redlichen Erwerbes wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, daß dieses nach Auffassung der Ausschußmehrheit „mit einem sehr hohen verfassungsrechtlichen Risiko belastet" sei: „Hierin wäre eine rückwirkende Verkürzung der Ansprüche zu sehen, die nur zu rechtfertigen wäre, wenn es dafür wichtige Gründe gibt, denen nur so Rechnung getragen werden kann" (vgl. BT-Drucks. 12/2944, S. 51).

Der Gesetzgeber sieht damit eine **Kürzung** derartiger Rückübertragungsansprüche nur unter sehr **engen Voraussetzungen** und unter strenger Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als rechtmäßig an, die üblicherweise bei Grundrechtseingriffen, wie z. B. nach Art. 14 GG, vorliegen müssen.

dd) Das Vermögensgesetz: Kein vorkonstitutionelles Recht

Schließlich kann der Anwendbarkeit von Art. 14 GG auf derartige Rückübertragungsansprüche nicht entgegengehalten werden, daß das VermG als vorkonstitutionelles Gesetz dem Anwendungsbereich von Art. 14 GG entzogen sei.

Obwohl das Vermögensgesetz wenige (vier) Tage vor dem Wirksamwerden des Beitritts als Recht der DDR in Kraft getreten ist, stand nach dem Willen der am Einigungsvertrag Beteiligten bereits fest, daß das VermG auch nach dem Beitritt rechtlichen Bestand haben sollte (BARKAM, in: RÄDLER/RAUPACH/BETZZENBERGER, a. a. O., Teil 3, Vorbemerkungen zum VermG, Rn. 41). Die Tatsache, daß das VermG an bundesdeutschem Recht zu messen ist, ergibt sich auch daraus, daß es bereits vor seinem Inkrafttreten am 23. 9. 1990 Bestandteil des Einigungsvertrages vom 31. 8. 1990 war (OBST, Anmerkung zu BGH NJW 1992, 1757 – zivilrechtliche Anfechtung von Grundstückskaufverträgen in Ausreisefällen – ZAP-DDR F. 7, S. 71 [73]).

2. Legalenteignung durch das 2. VermRÄndG

Erlangte der Berechtigte mit der Anmeldung und dem Inkrafttreten des VermG somit einen Rückübertragungsanspruch auf die ihm entzogenen Vermögenswerte, der dem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff unterfällt, haben sich die für ihn nachteilhaften **Änderungen des VermG** an den allgemeinen, durchgehend für alle belastenden Gesetzgebungsakte geltenden rechtsstaatlichen Prinzipien zu orientieren. Rechtlich **unterfallen** diese Änderungen des ersten und des zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes dem **Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 3 GG** (BÖHMER, a. a. O., S. 259).

Auch der Bundesgerichtshof zieht in seiner Entscheidung vom 3. 4. 1992 (NJW 1992, 1757 [1759]) die Anwendung von Art. 14 Abs. 3 GG in den Fällen in Erwägung, in denen eine Rückgabe des Vermögenswertes wegen eines redlichen Erwerbs ausgeschlossen ist. Die Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 3 GG wird dabei vom BGH nicht wegen eines fehlenden Enteignungstatbestandes ausgeschlossen, sondern weil nach seiner Auffassung das Eigentum der von unlauteren Machenschaften (§ 1 Abs. 3 VermG) Betroffenen bis zum Inkrafttreten des VermG nur durch Art. 2 des Verfassungsgrundsätzegesetzes geschützt war. Auch wenn diese rechtliche Wertung im Ergebnis angreifbar ist und zudem nicht auf rechtliche Ansprüche nach Inkrafttreten des VermG übertragen werden kann, zeigt die BGH-Entscheidung doch richtig auf, daß gesetzliche Eingriffe in den Restitutionsanspruch grundsätzlich an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen sind.

a) Enteignungsbegriff des BVerfG

Eine derartige rechtliche Betrachtungsweise ist auch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Enteignungsbegriff geboten. Danach ist dem Gesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen einer generellen Neugestaltung eines Rechtsgebietes bestehende Rechte abzuschaffen, für die es im neuen Recht keine Entsprechung mehr gibt. Auch kann er das Entstehen von Rechten für die Zukunft ausschließen, die nach bisherigem Recht möglich waren (BVerfGE 31, 275 [284]; 58, 300 [337 f.]; 83, 201 [211 f.]). Werden dadurch nach **altem Recht erworbene**, der Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unterliegende **Rechtspositionen entzogen**, wirken sich derartige gesetzgeberische Umgestaltungen für den Betroffenen als **Enteignung** aus (BVerfGE 24, 367 [394]; 45, 297 [332]; 58, 300 [338]; 83, 201 [212]). Deren entscheidendes Kriterium wird im Entzug des Eigentums und in dem damit bewirkten Rechts- und Vermögensverlust gesehen (BVerfGE 24, 367 [394]; 52 1[27]; 83, 201 [211]).

b) Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums

Von dem Eigentumsentzug ist die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zu unterscheiden. Der Gesetzgeber hat dabei (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) generell und abstrakt die Rechte und Pflichten des Eigentümers unter Beachtung der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) festzulegen (BVerfGE 58, 300 [339]; 72, 66 [76]).

Wegen des generell-abstrakten Charakters kann eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung**, wie das Bundesverfassungsgericht es selbst nicht für ausgeschlossen hält (BVerfGE 52, 1 [28]; 58, 300 [331 f.]), gleichzeitig eine **Legalenteignung bewirken**, weil die Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zugleich subjektive Rechte entzieht, die der

einzelne aufgrund des alten Rechts ausgeübt hat. Die rechtliche Grundlage für einen derartigen Entzug subjektiver Rechte ist aber nicht der Inhalts- und Schrankenbestimmung regelnde Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, sondern nur Art. 14 Abs. 3 GG (BÖHMER, a. a. O., S. 495).

Die vom Gesetzgeber im 2. VermRÄndG vorgenommenen Änderungen des VermG zugunsten der Möglichkeit eines gutgläubigen Erwerbes auch nach dem Stichtag (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. a VermG) und zugunsten des Erwerbes nach dem „Modrow-Gesetz" vom 7. 3. 1990 (§ 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG), sind auf die **Vollentziehung** der Ansprüche des Berechtigten auf Real-Restitution gerichtet. Wenn die nach dem 2. VermRÄndG entstandene Rechtslage nunmehr ergibt, daß der Verfügungsberechtigte sich erfolgreich auf einen redlichen Erwerb berufen kann, ist der hierauf gerichtete Rückübertragungsanspruch des Berechtigten mit Inkrafttreten des zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes nunmehr vollständig entfallen; es bleibt lediglich der Entschädigungsanspruch nach § 9 VermG. Damit läßt sich feststellen, daß die Veränderungen des § 4 Abs. 2 S. 2 VermG eine Legalenteignung der aufgrund der bisherigen Rechtslage entstandenen Rückübertragungsansprüche darstellt. **Entsprechendes** gilt, wenn durch das **InVorG** erstmalig bisher nicht berechtigte Verfügungsberechtigte die Rückübertragung durch (private) Verkäufe verhindern können.

Ein derartiger **Vollentzug** eines Anspruchs kann aber **niemals** eine **Schrankenbestimmung** nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, sondern nur eine **Enteignung** darstellen (BVerfGE 83, 201 [211]; 52, 1 [27]; PIEROTH/SCHLINK a. a. O. Rn. 1016). Eine Schranken- oder Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG setzt nämlich voraus, daß das fragliche Recht nur begrenzt und eingeschränkt wird, im Kern jedoch bestehen bleibt. Dies ist bei den erwähnten Änderungen des 2. VermRÄndG nicht der Fall, da der Rückgabeanspruch vollständig ausfällt.

c) Erfordernisse des Art. 14 GG an eine Legalenteignung

Die durch das 2. VermRÄndG vorgenommenen (Legal-)Enteignungen wären nach dem Grundgesetz nur dann zulässig, wenn das Änderungsgesetz die erforderlichen materiellen Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG erfüllt.

aa) Allgemeinwohl

Zunächst muß der mit der Enteignung verfolgte Zweck dem „Wohle der Allgemeinheit" dienen.

(1) Es bestehen bereits erhebliche Bedenken, ob die in § 4 Abs. 2 S. 2 VermG vorgenommene Erweiterung der Möglichkeit des redlichen Erwerbes, durch die einmal entstandene Rückübertragungsansprüche der Berechtigten ausgeschlossen werden, geeignet ist, diesem Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG zu entsprechen. Geschützt werden sollen durch § 4 Abs. 2 S. 2 lit. b) VermG diejenigen Verfügungsberechtigten, die im Vertrauen auf den Fortbestand der DDR-Rechtsordnung und aufgrund des Gesetzes vom 7. 3. 1990 (Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude) spätere Restitutionsobjekte zu Eigentum erworben haben (vgl. BT-Drucks. 12/2695, S. 7 und S. 28). Hierdurch wird jedoch **kein** evident dem Gemeinwohl dienender Enteignungszweck verfolgt. **Geschützt** wird lediglich das **Interesse von Privatpersonen** an der Aufrechterhaltung einer für sie günstigen Vermögensposition.

Handwerkern und Gewerbetreibenden sollte nach dem o. g. Gesetz die Möglichkeit eingeräumt werden, Immobilieneigentum zu erwerben und eine wirtschaftliche Existenz zu gründen. Daß derartiges dem Gemeinwohl dient, wird offensichtlich von WITTMER (OV-Spezial 16/92, 4 f.) angenommen. Er vertritt die Auffassung, bei § 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG handele es sich um eine „vergangenheitsorientierte investive Vorfahrtsregelung", die Erwerbungen von Handwerkern oder Gewerbetreibenden für die Ausübung ihres Berufes schütze.

Auch eine solche Wertung – die jedenfalls auf die umfangreichen Privatverkäufe an Nicht-Gewerbetreibende nach § 2 VerkaufsG nicht übertragen werden kann – reicht jedoch zur

Annahme der Gemeinnützigkeit nicht aus. Als rechtmäßig wird eine Enteignung, deren Vorteile überwiegend Privaten zugute kommen sollen, nur dann erachtet, wenn ein im Allgemeininteresse liegender Zweck erreicht werden soll und dessen Erfüllung sichergestellt wird (BVerfGE 73, 264 [286 f.]; PAPIER, in MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Kommentar zum Grundgesetz, 23. Ergänzungslief., Sept. 1983, Rn. 59). Als zulässig kann eine Enteignung zugunsten Privater angesehen werden, wenn sichergestellt ist, daß das damit verbundene Anwachsen des privaten Gewinn- und Innovationskapitals der Erhaltung oder Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dient (PIEROTH/SCHLINK, Grundrechte, 3. Aufl., 1989, Rn. 1036). Dazu sind Enteignungsvorschriften, die ausschließlich einen redlichen Erwerbsvorgang durch Private sicherstellen oder ermöglichen sollen, aber ungeeignet. Denn § 4 Abs. 2 S. 2 VermG stellt – ebenso wie das „Modrow-Gesetz" v. 7. 4. 1990 – **nicht sicher**, daß eine **Aufnahme oder Fortführung** des Handwerks oder des Gewerbes auch **tatsächlich erfolgt**. Ob und in welchem Umfang die durch § 4 Abs. 2 S. 2 Buchst. b VermG bewirkte Erhöhung des privaten Innovationskapitals tatsächlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Struktur und damit dem Gemeinwohl dient, ist allein ins **Belieben des Erwerbers** gestellt. Eine Gemeinnützigkeit und damit ein rechtmäßiger Enteignungszweck ist also bei der Neuregelung des § 4 Abs. 2 S. 2 lit. b VermG nicht zu erkennen.

(2) Auch die in § 4 Abs. 2 S. 2 lit. a getroffene Stichtagsregelung schützt ausschließlich Private. In krassen Fällen kann durch diese Stichtagsregelung sogar eine extreme Eigennützigkeit der Erwerber von Grundstücken geschützt werden. Dieses ist vor allem in den Fallgruppen anzunehmen, in denen vor dem Stichtag der Erwerb eines preisgünstigen Hausgrundstückes eingeleitet wurde, das inzwischen in seinem Wert um ein Vielfaches gestiegen ist. In gleicher Weise ohne Beziehung zum Gemeinwohlinteresse ist die Regelung des § 4 Abs. 2 lit. c VermG. Entscheidend für diese Wertung ist, daß nur Investitionen, die **vor** dem Stichtag getätigt wurden und damit schon in der Vergangenheit abgeschlossen wurden und ihren Zweck bereits erreicht haben, geschützt werden. Ein in der Zukunft liegendes Gemeinwohlinteresse, das durch die nunmehrige Legalenteignung realisiert werden soll, kann somit durch Vorschrift nicht mehr erreicht, geschweige denn sichergestellt werden. Hinzu kommt, daß eine derartige Ausweitung der Stichtagsregelungen dem Gemeinwohlinteresse unter finanziellen Gesichtspunkten zuwiderläuft. Folge eines redlichen Erwerbes nach § 4 Abs. 2 VermG ist nämlich immer eine Entschädigungspflicht des Staates, die zu Lasten der Allgemeinheit geht.

(3) Im Gegensatz dazu ist die Erfüllung der investiven und damit der dem Gemeinwohl dienenden Zwecke beim InVorG sichergestellt. § 13 InVorG enthält eine Frist, innerhalb derer die investiven Maßnahmen durchgeführt sein müssen. § 15 InVorG bestimmt, daß ein Investitionsvorrangbescheid widerrufen werden kann, wenn der erworbene Vermögenswert nicht für den investiven Zweck verwendet wird. Durch diese „Zwangsmittel" wird der Vorhabenträger angehalten, die Investitionen zu realisieren und damit das Gemeinwohlinteresse an der Enteignung der Rückübertragungsansprüche zu befriedigen. **Legitime Enteignungszwecke** sind nach dem oben Gesagten beim Investitionsvorranggesetz **erkennbar**.

bb) Entschädigungsregelung

Zu überprüfen ist weiterhin, ob die Entschädigungsregelung den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG genügt. Danach muß ein enteignendes Gesetz zugleich „Art und Ausmaß der Entschädigung" regeln (sog. Junktims-Klausel).

(1) Für das VermG trifft § 9 VermG eine Entschädigungsregelung. In dieser Regelung ist bestimmt, für welche Enteignungstatbestände eine Entschädigung gewährt wird und welcher Art diese ist. Alles Nähere, insbesondere das Ausmaß der Entschädigung, regelt ein besonderes Gesetz (vgl. § 9 Abs. 3 VermG). Dieses Entschädigungsgesetz ist bis heute nicht erlassen. Das von Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG geforderte Junktim einer zugleich im enteignenden Gesetz enthaltenen Regelung über das Ausmaß der Entschädigung ist also nicht eingehalten. Dieses hat die Nichtigkeit des Enteignungsgesetzes zur Folge (BVerfGE 58, 300 [319]; JARASS/PIEROTH, a. a. O., Art. 14 Rn. 65).

(2) Eine Ausnahme bestünde lediglich dann, wenn das VermG als vorkonstitutionelles Gesetz einzustufen wäre. Die Junktims-Klausel gilt nämlich nicht für vorkonstitutionelles Recht (BVerfGE 46, 268 [288]).

Vom **Bundesgerichtshof** wird das **VermG** jedenfalls in seiner ursprünglichen Fassung als **vorkonstitutionelles Recht** angesehen (BGH NJW 92, 1757 [1759]). Eine derartige rechtliche Beurteilung ist jedoch **nicht zwingend** (vgl. o. 1 b dd). Daß das Vermögensgesetz, obwohl es vier Tage vor dem Wirksamwerden des Beitritts als Recht der DDR in Kraft getreten ist, auch nach dem Beitritt Geltung haben sollte, stand nach dem Willen aller am Einigungsvertrag beteiligten Parteien fest (BARKAM in: RÄDLER/RAUPACH/BETZZENBERGER, a. a. O., Vorbemerkung zum VermG, Rn. 41). Weiterhin ist das VermG bereits **vor** seinem **Inkrafttreten** am 23. 9. 1990 **Bestandteil des Einigungsvertrages** vom 31. 8. 1990 geworden. Im übrigen hat der Bundesgesetzgeber jedenfalls mit der umfangreichen Neuregelung des 1. VermRÄndG das VermG derart neu gestaltet, daß nunmehr ein Bundesgesetz vorliegt.

Es bestehen daher keine durchgreifenden Gründe, das VermG aktuell nicht an den Erfordernissen der Junktims-Klausel nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG mit all den damit verbundenen Konsequenzen zu messen.

(3) Auch das InVorG sieht eine Entschädigung des Inhabers des Rückübertragungsanspruches im Falle des Investitionsverkaufs vor. Zur **„Entschädigung"**, d. h. **Auslieferung** des **Kaufpreises** bzw. **Zahlung** des **Verkehrswertes**, ist nach § 16 InVorG der Verfügungsberechtigte verpflichtet, der das Restitutionsobjekt aufgrund einer Investitionsbescheinigung veräußert hat. Dieser Verfügungsberechtigte ist, wie sich aus § 4 Abs. 2 S. 2 InVorG ergibt, nicht unbedingt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. **Generell** trifft aber, auch bei Enteignungen, die Privaten zugute kommen sollen, die **Entschädigungspflicht den Staat**. Daß die Entschädigung vom Staat zu leisten ist, ergibt sich aus dem Zweck des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG. Einmal soll der Gesetzgeber gezwungen werden, sich darüber im klaren zu sein, daß er überhaupt eine Enteignung vornimmt und eine entsprechende Entschädigung zu leisten hat. Andererseits soll er sich auch darüber im klaren sein, in welchem Umfang die öffentlichen Haushalte belastet werden (BVerfGE 46, 286 [287]; PAPIER, in: MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, a. a. O., Art. 14, Rn. 487). Eine „Entschädigung" durch einen Privaten ist auch dem Verständnis von der Funktion der Grundrechte fremd. Grundrechte begründen nach ihrer klassischen Funktion nur ein Rechtsverhältnis zwischen dem Bürger und dem Staat (vgl. etwa PIEROTH/SCHLINK, a. a. O., Rn. 71). Als Folge dessen begründet die Entschädigungsklausel auch nur eine Pflicht des Staates zur Ersatzleistung.

Dieses **Erfordernis** ist jedenfalls in den Fällen **nicht erfüllt**, in denen private Verfügungsberechtigte zur **„Ersatzleistung"** verpflichtet sind. Anders als im Falle des § 3a VermG a. F., der stets einen Zahlungsanspruch gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften begründete, entspricht die gem. §§ 4, 16 InVorG begründete Zahlungspflicht von Privaten somit nicht den Erfordernissen der Junktims-Klausel. Dies spricht dafür, eine **partielle Nichtigkeit** auch dieser Vorschriften jedenfalls bei **Verkäufen** durch **private** Verfügungsberechtigte anzunehmen.

III. Überleitungsvorschrift des Art. 14 Abs. 4 2. VermRÄndG

1. Problemstellung

Ein besonderes verfassungsrechtliches Problem enthält die Überleitungsvorschrift in Art. 14 Abs. 4 des 2. VermRÄndG. Danach sind die maßgeblichen Änderungen des Gesetzes, insbesondere die Änderungen des Vermögensgesetzes selbst, auf Verfahren anzuwenden, „die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen, aber noch nicht durch eine abschließende Entscheidung abgeschlossen worden sind".

Neben der Deutung des Pleonasmus bereitet auch die verfassungsrechtliche Auslegung dieser Vorschrift im Lichte des Art. 14 GG erhebliche Schwierigkeiten.

2. Interpretation

Zugrunde liegt die Frage, wie in jenen Fällen vorgegangen werden soll, in denen die Rückgabeberechtigten vor Inkrafttreten des 2. VermRÄndG bereits einen **Rückgabebescheid erhalten** haben, der jedoch vom Verfügungsberechtigten **angefochten** wurde, so daß der Bescheid zur Rechtsänderung **nicht bestandskräftig** wurde. In vielen derartigen Fällen wird nach der **jetzigen Rechtslage** die **Rückgabe ausgeschlossen** sein, da durch das 2. VermRÄndG in erheblichem Umfang Eigentumsverschiebungen zugunsten von Privatpersonen nach dem Stichtag (18. 10. 1989) toleriert und als redlicher Erwerb eingestuft werden (vgl. o. I 1 a). Das 2. VermRÄndG bewirkt in diesen Fällen somit unmittelbar, ohne daß sich an dem Sachverhalt irgend etwas ändert, daß mit der Anwendung des neuen Rechts die Grundlage für die Rückübertragung entfällt.

Dies bedeutet im Klartext, daß diejenigen Antragsteller, die sich aufgrund des Rückgabebescheides bereits „im sicheren Hafen" der Reprivatisierung wähnten und den Vollzug der Reprivatisierung im Einklang mit der Rechtslage legitimerweise erwarten konnten, nunmehr leer ausgehen und lediglich noch die – minimale – Entschädigungszahlung erwarten können.

a) Praktische Ausführung

Eine derartige Vorgehensweise wird nunmehr jedenfalls von verschiedenen Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen empfohlen. Diese Handhabung wird auch von KUHLMEY und TENBIEG im Aufsatz „Behandlung von Altfällen nach dem 2. VermRÄndG" (vgl. OV spezial, Nr. 17/92; in diesem Sinne auch die Bearbeitungsrichtlinien in: Infodienst Kommunal 56/92 v. 11. 9. 1992), für richtig erachtet.

b) Gegenauffassung

aa) Wortlautauslegung

Dieser Gesetzesauslegung ist zunächst entgegenzuhalten, daß der Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 2. VermRÄndG keineswegs eindeutig eine derartige Vorgehensweise trägt.

Der hier enthaltene Begriff der „abschließenden Entscheidung" beinhaltet **keineswegs zwingend**, daß hiermit die **Entscheidung des Widerspruchsausschusses** gemeint ist (so aber KUHLMEY/TENBIEG, ebd.).

Sicherlich ist es richtig, daß das (mehrstufige) Verwaltungsverfahren erst mit dem Widerspruchsverfahren abgeschlossen wird. Andererseits ist es durchaus plausibel, das Tatbestandsmerkmal „eine abschließende Entscheidung" als Entscheidung des erstinstanzlichen Vermögensamtes zu verstehen. Dies ergibt sich aus §§ 31, 32 VermG, wonach die Behörde vor der endgültigen Entscheidung vorbereitende Auskünfte einziehen kann (§ 31 Abs. 4) und dem Antragsteller die beabsichtigte Entscheidung vor ihrem endgültigen Erlaß in Form eines Vorbescheides zur Kenntnis bringen muß (§ 32 Abs. 1 VermG). Dieser Vorbescheid stellt jedoch keinen Verwaltungsakt und damit keine abschließende Entscheidung dar. Der darauffolgende Rückgabebescheid jedoch beinhaltet eine endgültige Stellungnahme und damit eine abschließende Entscheidung der erstinstanzlichen Behörde. Der Begriff „abschließend" besagt also in diesem Zusammenhang, daß die Angelegenheit wirklich **inhaltlich** vom zuständigen Amtsträger **durchentschieden** wird. Auch die Tatsache, daß das Gesetz ausdrücklich **„eine . . .** Entscheidung" erwähnt, spricht für diese Auslegung. Der Begriff „eine" macht deutlich, daß schon die **erste** Entscheidung ausreichend ist, **somit** nicht auf die (zweite) **Entscheidung des Widerspruchsausschusses** gewartet werden muß.

(2) Hätte der Gesetzgeber in Art. 14 Abs. 4 2. VermRÄndG den Begriff der abschließenden Entscheidung im Sinne einer Entscheidung des Widerspruchsausschusses definieren wollen, hätte dies im übrigen unschwer zum Ausdruck gebracht werden können. So wäre es etwa

denkbar gewesen, davon zu sprechen, daß die neue Rechtslage auf Verfahren angewandt werden soll, in denen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes noch keine Bescheidung des Widerspruchs durch die zuständige Widerspruchsbehörde vorliegt. Wenn auf eine solche einfache und naheliegende Formulierung vom **Gesetzgeber verzichtet** wurde, legt dies nahe, die Vorschrift derart zu verstehen, daß als abschließende Entscheidung die endgültige inhaltliche Festlegung des mit der Angelegenheit befaßten Amtes in Form des Rückgabebescheides gilt.

(3) Gegen die Auslegung des Begriffs „abschließende Entscheidung" im Sinne eines Widerspruchsbescheides spricht schließlich, daß es nach § 36 Abs. 4 VermG eine große Zahl von **Verfahren** gibt, in denen gar **kein Widerspruchbescheid** ergeht. Dies sind gem. § 25 Abs. 1 S. 2 VermG die auf die Unternehmensrückgabe bezogenen Entscheidungen, in denen das Widerspruchsverfahren gesetzlich ausgeschlossen ist. In diesem Fall kann also **ohnehin** nur auf die **erstinstanzliche Entscheidung** abgestellt werden. Wollte man den Begriff „abschließende Entscheidung" mit KUHLMEY/TENBIEG als Widerspruchsentscheidung verstehen, würde in den Unternehmensrückgabefällen entweder gar keine abschließende Entscheidung der Verwaltung vorstellbar sein oder aber es müßte ausnahmsweise doch die erstinstanzliche Entscheidung als „abschließend" gewertet werden. Dies wiederum liefe auf die absurde Situation hinaus, in Unternehmensrückgabefällen die erstinstanzliche Verwaltungsentscheidung, in Grundstücksrückgabefällen u. ä. Verfahren nur die zweitinstanzliche Entscheidung als „abschließend" zu akzeptieren. Eine derartige Ungleichbehandlung wäre letztlich willkürlich.

Die Auffassung, daß im Widerspruchsverfahren schwebende Angelegenheiten nach neuem Recht zu bewerten sind, hätte im übrigen eine **massive Verfahrensverzögerung** zur Folge. Die gesamte Angelegenheit müßte dann vom Widerspruchsausschuß, der die Akte seinerseits nicht an die erste Instanz zurückgeben kann, sachlich neu aufgerollt werden. Dann wären z. B. neue Ermittlungen, etwa zu Verkaufsbemühungen vor dem Stichtag oder die Prüfung, ob die Voraussetzungen eines Verkaufs nach dem Modrow-Gesetz vorlagen, vorzunehmen. Diese neue Sachverhaltsermittlung erfordert erheblichen Zeitaufwand.

Die Rechtsauffassung, für die im Widerspruchsverfahren schwebenden Verfahren neues Recht anzuwenden, steht damit in einem eklatanten **Widerspruch zu der Zielsetzung** des 2. VermRÄndG, Verfahrensbeschleunigungen und -erleichterungen zu bewirken.

bb) Verfassungskonforme Auslegung

Entscheidend ist jedoch auch in diesem Zusammenhang wiederum die Auslegung der Rechtsvorschrift im Lichte des grundrechtlichen Eigentumsschutzes.

(1) Bereits mit der Wiedervereinigung konnte der Antragsteller aufgrund des damit auch in seinem Geltungsbereich auf die neuen Bundesländer ausgedehnten Rechtsschutzprinzips gem. Art. 19 Abs. 4 GG damit rechnen, daß über seinen Antrag auf Rückübertragung in angemessener Frist entsprechend der jeweiligen Rechtslage entschieden wird (vgl. hierzu näher: OBST ZAP-DDR F. 16, S. 145). Diese allgemeine, mit der Antragstellung und der Wiedervereinigung erwachsene **Rechtsposition** hat sich in **denjenigen Fällen**, in denen dem Antragsteller bereits der gesetzeskonforme **Rückgabebescheid zugegangen** ist, noch weiter **verfestigt**. Der Gesetzgeber konnte eine derartig **geschützte Vertrauensposition** nur noch in den Grenzen des Art. 14 Abs. 3 beseitigen. Dies ist vorliegend nicht geschehen, da die Verschlechterung der Rechtslage zu Lasten des Antragstellers durch das 2. VermRÄndG nicht durch eine Entschädigung ausgeglichen wird. Nach Art. 14 GG wäre jedoch erforderlich, daß das 2. VermRÄndG für den Entzug der Rechtsposition des Alteigentümers im Rahmen des § 4 VermG eine Regelung über Art und Ausmaß der Entschädigung enthält. Wollte man noch vertreten, daß **§ 9 VermG die Art der Entschädigung** regelt, liegt jedenfalls wegen des bis heute fehlenden Entschädigungsgesetzes eine Regelung über das **Ausmaß** der Entschädigung **nicht vor**, so daß die Vorausset-

zungen des Art. 14 GG unzweifelhaft nicht eingehalten sind. Jede Interpretation des Art. 14 Abs. 4 2. VermRÄndG dahingehend, daß nach dem neuen Recht auch Fälle zu entscheiden sind, in denen der positive Rückgabebescheid durch den Widerspruch angefochten wurde, beinhaltet somit einen **Verstoß** gegen den grundgesetzlichen **Eigentumsschutz**. Art. 14 Abs. 4 2. VermRÄndG ist demnach verfassungskonform so auszulegen, daß hiernach Fälle, die nach der bisherigen Rechtslage bereits durch einen erstinstanzlichen Bescheid abgeschlossen wurden, weiter nach dem **geltenden Recht** abzuwickeln sind.

(2) Jede andere Interpretation würde im übrigen darauf hinauslaufen, den **Rechtsentzug** von der beliebigen und für den Antragsteller nicht steuerbaren **Bearbeitungsintensität** der Verwaltung abhängig zu machen. In vielen Fällen schwebte das Widerspruchsverfahren bereits viele Monate vor Inkrafttreten des 2. VermRÄndG. Regelmäßig wurden die Widerspruchsverfahren nicht innerhalb der von § 75 VwGO vorgesehenen Drei-Monats-Frist abgeschlossen. Die reine Verwaltungsuntätigkeit hätte in diesen Fällen somit bewirkt, daß ein Rechtsentzug zu Lasten der Altberechtigten stattfindet.

(3) Dieses Ergebnis wird noch eklatanter, wenn berücksichtigt wird, daß in vielen Fällen die widerspruchsführenden **Verfügungsberechtigten** auf eine **Verfahrensverzögerung** hinwirkten. Auch wenn sie von den – auch von Fachleuten nicht erwarteten (vgl. WITTMER, OV spezial, 16/92, S. 4) – Neuregelungen des VermG keine Kenntnis haben konnten, haben die Verfügungsberechtigten häufig versucht, durch **völlig unbegründete Widersprüche** das **Rückgabeverfahren** zu **verzögern** und damit ihre eigenen Nutzungsrechte zu perpetuieren. So war in der Praxis häufig festzustellen, daß die Entscheidung des Widerspruchsverfahrens dadurch verzögert wurde, daß Widerspruchsbegründungen der Verfügungsbefugten nicht oder nicht fristgerecht nachgereicht, unergiebige Akteneinsichtsgesuche gestellt oder aber niemals vorgelegte Beweismittel angekündigt wurden. Die Anwendung des neuen Rechts, insbesondere in der Stichtagsfrage, hätte somit zur Konsequenz, daß die **Verzögerungsmaßnahmen** der Verfügungsberechtigten zu Lasten der Rückgabeberechtigten nunmehr die **Grundlage** für den **Ausschluß** der Rückgabe bilden.

Auch eine derartig unzulässige „Belohnung" solcher Verzögerungsstrategien und der Verwaltungsuntätigkeit läßt es geboten erscheinen, die neue Rechtslage nicht auf im Widerspruchsverfahren befindliche Vorgänge anzuwenden (so im Ergebnis auch TRITTEL, OV spezial, 14/92, 15).

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz teilweise den Charakter einer Enteignung in bezug auf die öffentlich-rechtlichen Rückübertragungsansprüche hat, die aufgrund der nach dem ursprünglichen VermG geltenden Rechtslage entstanden sind.

Diese Enteignungen erfüllen teilweise nicht die Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG. Hinsichtlich der durch die Neufassung des § 4 Abs. 2 VermG vorgenommenen Enteignungen ist die Erfüllung des Allgemeinwohlzwecks nicht sichergestellt. Die im InVorG enthaltene Entschädigungspflicht durch private Verfügungsberechtigte widerspricht der Funktion der Grundrechte und erfüllt nicht die an eine Junktims-Klausel gestellten Anforderungen. Unabhängig von den allgemeinen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Neuregelungen des 2. VermRÄndG ist jedenfalls eine verfassungskonforme Auslegung der Überleitungsvorschrift in Art. 14 Abs. 4 VermRÄndG dahingehend geboten, daß die durch einen erstinstanzlichen Bescheid abgeschlossenen Verfahren weiter nach altem Recht zu entscheiden sind. ◇