



Ausarbeitung

**Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des
Schuldrechtsanpassungsgesetzes (BT-Drs. 18/2231)
Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)**



**Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des
Schuldrechtsanpassungsgesetzes (BT-Drs. 18/2231)**
Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 225/14
Abschluss der Arbeit: 15. Oktober 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verlängerung der besonderen Kündigungsvorschriften (§ 23 Abs. 4 SchuldRAnpG-E)	4
2.1.	Geltende Rechtslage	4
2.2.	Änderungsvorschlag	5
2.2.1.	Schutzbereich gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	5
2.2.2.	Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	5
2.2.3.	Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung: gerechter Ausgleich widerstreitender Interessen gemäß Art. 14 Abs. 2 GG	6
2.2.3.1.	Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum besonderen Kündigungsschutz des SchuldRAnpG im Beschluss vom 14. Juli 1999	6
2.2.3.2.	Schlussfolgerungen	8
3.	Anpassung der Kostentragungsregelung bei Abbruch (§ 15 SchuldRAnpG-E)	10
3.1.	Geltende Rechtslage	10
3.2.	Änderungsvorschlag	11
3.2.1.	Schutzbereich gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	11
3.2.2.	Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	12
3.2.3.	Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung: gerechter Ausgleich widerstreitender Interessen gemäß Art. 14 Abs. 2 GG	12

1. Einleitung

Das Schuldrechtsanpassungsgesetz (SchuldRAnpG) vom 21. September 1994¹ beinhaltet für in der DDR geschlossene Nutzungsverträge über Erholungsgrundstücke, die bis zu einem bestimmten Stichtag mit einem Wochenendhaus bebaut wurden (sog. Datschen), Überleitungsbestimmungen vom DDR-Rechtsregime des ZGB in das Miet- und Pachtrecht des BGB.² Zielrichtung der Bestimmungen ist die sozialverträgliche Abfederung dieser Umstellung.³ Denn anders als nach dem BGB waren die nach dem Recht der DDR begründeten Nutzungsverträge faktisch unkündbar. Aufgrund der damaligen Rechtslage haben die Nutzerinnen und Nutzer zum Teil umfangreich in die Errichtung und den Ausbau der auf den Erholungsgrundstücken errichteten Häuser investiert.⁴

Gegenstand der nachfolgenden verfassungsrechtlichen Prüfung im Hinblick auf die Eigentums-garantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG sind die folgenden zwei Änderungen, die der Gesetzentwurf des Bundesrates im Schuldrechtsanpassungsgesetz (nachfolgend: Gesetzentwurf des Bundesrates) vorschlägt: Der auf Antrag Brandenburgs⁵ eingebrachte Entwurf sieht erstens eine Verlängerung der zum 3. Oktober 2015 auslaufenden besonderen Kündigungsvorschriften (§ 23 Abs. 4 SchuldRAnpG) um weitere drei Jahre für die vor dem Beitritt begründeten Nutzungsverträge vor und zweitens eine Anpassung der Abbruchkostentragungsregel (§ 15 SchuldRAnpG) in Ge-stalt einer auf Härtefälle begrenzten Beteiligungspflicht der ehemaligen Grundstücknutzer.

Zur Frage der Notwendigkeit der vorgeschlagenen Änderungen führt die Gesetzesbegründung allgemein aus, dass den bebauten Erholungsgrundstücken im Beitrittsgebiet, die vom Anwen-dungsbereich des Schuldrechtsanpassungsgesetzes umfasst seien, für Nutzerinnen und Nutzer auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ein sozialer, insbesondere ideeller Stellenwert zukomme.⁶ Die bestehende Rechtslage erweise sich als unzulänglich, die widerstreitenden Nutzer- und Eigen-tümerinteressen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, und bedürfe der Anpassung.

2. Verlängerung der besonderen Kündigungsvorschriften (§ 23 Abs. 4 SchuldRAnpG-E)

2.1. Geltende Rechtslage

Gemäß § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG kann der Grundstückseigentümer vom 4. Oktober 2015 an den Vertrag über ein schuldrechtliches Grundstücksnutzungsverhältnis im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen, also nach denen des BGB, kündigen. Der besondere Kündigungsschutz nach dem Schuldrechtsanpassungsgesetz kommt nur für Verträge zur

1 BGBl I 1994, 2538, zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 17.5.2002 I 1580.

2 Siehe hierzu auch: Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Schuldrechtsanpassungsgesetzes, BT-Drs. 18/2231, S. 1.

3 BT-Drs. 18/2231, S. 2.

4 BT-Drs. 18/2231, S. 1.

5 BR-Drs. 208/14.

6 BT-Drs. 18/2231, S. 6.

Anwendung, die vor dem 3. Oktober 1990 geschlossen wurden (§ 1 Abs. Nr. 3 SchuldRAnpG). Es geht allein um solche Nutzungsverhältnisse über vom Nutzer bis zum 16. Juni 1994 bebaute Erholungsgrundstücke (§ 23 Abs. 6 SchuldRAnpG). Für unbebaute oder erst später bebaute Grundstücke sowie Garagengrundstücke ist das Schutzniveau niedriger.

Die hier in Rede stehende Bestimmung des § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG steht am Ende eines sich abschwächenden, zeitlich gestaffelten Kündigungsschutzes: Nach § 23 Abs. 1 SchuldRAnpG konnte der Grundstückseigentümer bis zum 31. Dezember 1999 überhaupt nicht kündigen. Vom 1. Januar 2000 bestehen dann zwei in § 23 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SchuldRAnpG aufgeführte Kündigungsgründe (z. B. Errichtung Ein-oder Zweifamilienhaus für sich oder Familie). Seit dem 1. Januar 2005 kann der Grundstückseigentümer auch das Nutzungsverhältnis aus weiteren, in § 23 Abs. 3 Nr. 1 und 2 SchuldRAnpG genannten Eigenbedarfsgründen beenden.

2.2. Änderungsvorschlag

Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht in § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG-E eine Verlängerung des dargestellten besonderen Kündigungsschutzes um weitere drei Jahre bis zum 4. Oktober 2018 vor. Es ist zu klären, ob diese Regelung mit der Eigentumsgarantie der Grundstückseigentümer nach Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar wäre.

2.2.1. Schutzbereich gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Zum Schutzbereich der Eigentumsgarantie zählt das Sacheigentum, zu dem auch die hier in Rede stehenden Grundstücke zu rechnen sind. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG erfasst das Recht, den Eigentumsgegenstand selbst zu nutzen, Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen und den Ertrag aus Drittnutzung zu ziehen.⁷

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass Art. 14 GG in Bezug auf die genannten Änderungsvorschläge nur einschlägig ist, soweit es um private Grundstückseigentümer geht. Die Kommunen, die laut Vorbemerkungen zum Gesetzentwurf des Bundesrates häufig Eigentümer der in Rede stehenden Erholungsgrundstücke sind,⁸ sind als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften keine Grundrechtsträger der Eigentumsgarantie.

2.2.2. Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG

Durch die vorgeschlagene Verlängerung des Kündigungsschutzes um weitere drei Jahre wird diese Nutzungsfreiheit des Sacheigentums am Grundstück eingeschränkt. Es handelt sich mithin um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundstückseigentums durch den Gesetzgeber gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Eine Enteignung liegt demgegenüber nicht vor, weil es bereits an

7 BVerfG, Beschluss vom 14.7.1999 - 1 BvR 995/95 -, in: NJW 2000, 1471, 1472.

8 BT-Drs. 18/2231, S. 2.

der in Art. 14 Abs. 3 GG geforderten gesetzlich ausdrücklich zu nennenden Zielsetzung „zum Wohle der Allgemeinheit“ fehlt, denn es geht um den Ausgleich privater Interessen.⁹

2.2.3. Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung: gerechter Ausgleich widerstreitender Interessen gemäß Art. 14 Abs. 2 GG

2.2.3.1. Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum besonderen Kündigungsschutz des SchuldRAnpG im Beschluss vom 14. Juli 1999

Das Bundesverfassungsgericht¹⁰ hat zur Verfassungsmäßigkeit der besonderen Kündigungsvorschriften des Schuldrechtsanpassungsgesetzes a. F. bereits Feststellungen in Bezug auf Art. 14 GG getroffen, die auch zur Bewertung der nunmehr geplanten Verlängerung des Kündigungsschutzes herangezogen werden können, die der Gesetzentwurf des Bundesrates aktuell vorsieht. In der Entscheidung des Gerichts heißt es allgemein, dass der Gesetzgeber bei der Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG erteilten Auftrags der Festlegung von Inhalt und Schranken des Eigentums sowohl die verfassungsrechtlich garantierte Rechtsstellung des Eigentümers als auch das aus Art. 14 Abs. 2 GG folgende Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung berücksichtigen müsse.¹¹ Die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten, auch soweit sie selbst keinen verfassungsrechtlichen Rang hätten, seien dabei in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung der einen oder anderen Seite stehe mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang.¹²

Die Grenzen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers dürften jedoch nicht für alle Sachbereiche pauschal bewertet werden. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit sei vielmehr bei starkem sozialem Bezug des Eigentumsobjekts größer. Außerdem könnten grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse den Regelungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erweitern.¹³ Daraus schlussfolgerte das Bundesverfassungsgericht, dass den Schwierigkeiten, die die Überführung der sozialistischen Rechts- und Eigentumsordnung einschließlich der danach erworbenen Rechtspositionen in das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland mit sich brächten, einschließlich des erforderlichen Zeitbedarfs, Rechnung getragen werden

9 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 80.

10 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1471 ff.

11 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

12 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

13 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

dürfte.¹⁴ Einzelne belastende Vorschriften dürften nicht isoliert, sondern im Regelungszusammenhang und mit Rücksicht darauf betrachtet werden, dass der angestrebte Rechtszustand nur in Schritten erreichbar gewesen sei.¹⁵

Unter diesen Prämissen kam das Gericht in seinem Beschluss aus dem Jahre 1999 u.a. zu dem Ergebnis, dass die Kündigungsschutzregelung des § 23 a. F. SchuldRAnpG nur zum Teil den an einen gerechten Interessenausgleich zu stellenden Anforderungen genüge. Die für verfassungswidrig erklärten Teile betrafen insbesondere die fehlende Möglichkeit der Teilkündigung bei besonders großen Grundstücken und die Kündigung von Garagengrundstücken.¹⁶ Diese Regelungen wurden daraufhin vom Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise geändert.

Das auch noch in der aktuellen Fassung des SchuldRAnpG enthaltene abgestufte, oben bereits in seinen Grundzügen umrissene Kündigungsschutzsystem des § 23 SchuldRAnpG (siehe 2.1.) hat das Bundesverfassungsgericht dagegen bereits in seiner damaligen Entscheidung als mit Art. 14 GG vereinbar erklärt. Es stellte diesbezüglich fest, dass § 23 SchuldRAnpG mit seinen verschiedenen Phasen des Kündigungsschutzes von dessen gänzlichem Ausschuss bis Ende 1999 in Abs. 1 bis zu seiner schrittweisen Erweiterung in Abs. 2 und 3 ein legitimes Regelungsziel verfolge und einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Nutzern und Eigentümern darstelle.¹⁷ Die Bestimmungen seien Teil der Regelungen, mit denen die Überleitung von Nutzungsverträgen, die in der DDR begründet worden seien, in das Miet- und Pachtrecht des BGB im Interesse der Nutzer sozial abgefedert und zeitlich gestreckt werden solle. Dazu solle diesen gegenüber Kündigungen der Grundstückseigentümer ein abgestufter Bestandsschutz gewährt werden, der gleichzeitig sicherstelle, dass die Grundstückseigentümer schrittweise die Möglichkeit der Eigennutzung ihrer Grundstücke wiedererhielten.

Das Gericht stellt in seiner Argumentation den hohen Stellenwert heraus, der den vom Nutzer bebauten Erholungs- und Freizeitgrundstücken in der Lebenswirklichkeit der DDR zugekommen sei und der auch nach der Wiedervereinigung fortbestanden habe.¹⁸ Es halte sich deshalb im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, wenn dieser davon ausgegangen sei, dass die in Rede stehenden Grundstücke für ihre Nutzer weiter große soziale Bedeutung hätten. Vor diesem Hintergrund sei der absolute Kündigungsschutz in der Anfangsphase für die Grundstückseigentümer zumutbar gewesen, zumal auch ein Nutzungsentgelt zu zahlen gewesen sei.¹⁹

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts seien auch die Kündigungsbeschränkungen, die auf Grund von § 23 Abs. 2 und 3 SchuldRAnpG für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember

14 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

15 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

16 Siehe hierzu: BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1474 f. bzw. 1476.

17 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1472.

18 BVerfG, in: NJW 2000, 1471.

19 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

2004 und für den Anschlusszeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 3. Oktober 2015 weiterbeständen, verfassungskonform, da auch sie die gegenläufigen Interessen von Grundstückseigentümern und -nutzern in einen im Wesentlichen gerechten, die Belange der Grundstückseigentümer nicht unangemessen beschränkenden Ausgleich brächten.²⁰ Das Gericht stellt weiter fest, dass es zu einer ausreichenden Berücksichtigung der Eigentümerinteressen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG auch gehöre, dass diese im Rahmen der Abwägung mit zunehmendem Ablauf der in § 23 SchuldRAnpG genannten Übergangsfristen an Bedeutung gewannen und eine Zumutbarkeit des Kündigungsausschlusses immer seltener anzunehmen sein werde.²¹

Schließlich stellt das Bundesverfassungsgericht in Bezug § 23 Abs. 3 SchuldRAnpG fest, dass es „im Hinblick auf die Gesamtdauer der Kündigungsschutzfrist für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke bis zum 3.10.2015“ (§ 13 Abs. 4 SchuldRAnpG) verfassungsrechtlich geboten gewesen sei, die Kündigungsrechte der Grundstückseigentümer in einem weiteren Anpassungsschritt zu einem angemessenen Zeitpunkt noch mehr zu stärken.²²

Insgesamt stünden dem Grundstückseigentümer - zusätzlich zu der uneingeschränkt möglichen fristlosen Kündigung aus den im BGB geregelten Gründen - drei Kündigungstatbestände zur Verfügung, die in besonderer Weise das Interesse des Grundstückseigentümers an Eigennutzung oder anderweitiger Fremdnutzung seines Eigentums berücksichtigten.²³ Das stelle zusammen mit der Nutzungsentgeltregelung sicher, dass Privatnützigkeit des Grundeigentums und Verfügungsbefugnis des Grundstückseigentümers in ihrem Kernbereich grundsätzlich auch in der Übergangsphase bis zum 3. Oktober 2015 noch gewahrt würden.²⁴

2.2.3.2. Schlussfolgerungen

In seiner Gesetzesbegründung zu § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG-E beruft sich der Bundesrat auf die oben wiedergegebene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und argumentiert dahingehend, dass die zur Rechtfertigung einer Einschränkung der Eigentümerrechte damals angeführte besondere Interessenlage der Nutzerinnen und Nutzer der Erholungsgrundstücke nach wie vor bestehe. Deshalb sei eine Verlängerung des besonderen Kündigungsschutzes über 2015 um drei weitere Jahre erforderlich, um die widerstreitenden Nutzer- und Eigentümerinteressen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, zumal auch die Eigentümerrechte mit zunehmenden Zeitablauf bei der Abwägung weiter erstärkten.²⁵

20 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

21 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

22 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

23 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

24 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

25 BT-Drs. 18/2231, S. 8.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf noch nicht eindeutig positioniert und kündigt eine weitere Prüfung an.²⁶

Gegen die Argumentation des Bundesrates ließe sich zunächst einwenden, dass bei Auslaufen des besonderen Kündigungsschutzes nach geltender Rechtslage bis zum 3. Oktober 2015 der Anlass der besonderen Kündigungsschutzregelungen des Schuldrechtsanpassungsgesetzes, nämlich die deutsche Wiedervereinigung und der Beginn der damit verbundenen Überleitung vom Rechtsregime des ZGB in das Pacht- und Mietrecht des BGB, bereits 25 Jahre zurückliegen. Ein Vertrauensschutz der Nutzerinnen und Nutzer der Erholungsgrundstücke wegen der Gegebenheiten des DDR-Rechtes mit dem eigentümerähnlichen Schutz der Grundstücksnutzer, der die Einschränkung der Rechte der Grundstückseigentümer rechtfertigen könnte, lässt sich in Anbetracht dieser langen Zeitspanne nur noch schwer begründen. In seiner Entscheidung von 1999 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass „im Hinblick auf die Gesamtdauer der Kündigungsschutzfrist für bebaute Erholungs- und Freizeitgrundstücke bis zum 3.10.2015... es allerdings verfassungsrechtlich geboten“ sei, „die Kündigungsrechte der Grundstückseigentümer in einem weiteren Anpassungsschritt zu einem angemessenen Zeitpunkt noch mehr zu stärken.“²⁷ Dies sah das Gericht mit den Möglichkeiten der Eigenbedarfskündigung gemäß § 23 Abs. 3 SchuldRAnpG als gegeben an. Das Bundesverfassungsgericht hat also auf die Gesamtdauer des Kündigungsschutzes in seiner Entscheidung schon damals ausdrücklich hingewiesen, diese allerdings nicht weiter bewertet, sondern lediglich den erforderlichen Ausgleich durch ein weiteres Erstarben der Eigentümerrechte herausgearbeitet. Zu der Frage, ob der für eine Vereinbarkeit der Regelungen mit Art. 14 GG erforderliche, verhältnismäßige Ausgleich der Eigentümer- und Nutzerrechte auch bei einer weiteren Fristverlängerung noch bestehen würde, hat das Gericht nicht Stellung bezogen.

Da es mit der vorgeschlagenen Regelung des § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG-E um eine Verlängerung des besonderen Kündigungsschutzes allerdings nur um drei weitere Jahre geht, die gemessen an der zurückliegenden Zeit bis zur Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 einen eher kurzen Zeitraum darstellen, dürfte dies in der Gesamtschau mit den weiteren Kündigungsrechten des Eigentümers nach dem SchuldRAnpG – auch unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – im Ergebnis noch als angemessen im Sinne des im Rahmen von Art. 14 Abs. 2 GG geforderten gerechten Ausgleichs der Eigentümer- und Nutzerrechte sein. Denn auch heute werden Datschengrundstücke häufig von denjenigen genutzt, die sie zu DDR-Zeiten mit eigenen Mitteln bebaut haben. Damit diese sie noch genießen können, stellt es wohl eine noch verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar, wenn Nutzerinnen und Nutzer über diese Investition noch in einer geringfügig verlängerten Übergangszeit weiter verfügen können.²⁸

Die Vereinbarkeit der Bestimmung mit Art. 14 GG dürfte nach alledem – als „äußerste Grenze“ – noch zu bejahen sein. Eine noch weitergehende Verlängerung der Kündigungsschutzfrist könnte

26 BT-Drs. 18/2231, S. 11.

27 BVerfG, in: NJW 2000, 1471, 1473.

28 Vgl. auch die Argumentation Brandenburgs: Bundesrat, Stenographischer Bericht 922. Sitzung vom 23. Mai 2014, Plenarprotokoll 922, S. 151.

dagegen wegen des dann anzunehmenden Ungleichgewichts der Regelung zu Lasten der Rechte der Grundstückseigentümer wohl nicht mehr als verfassungskonform betrachtet werden.

3. Anpassung der Kostentragungsregelung bei Abbruch (§ 15 SchuldRAnpG-E)

3.1. Geltende Rechtslage

Gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 SchuldRAnpG ist der Nutzer eines Erholungsgrundstücks bei Vertragsbeendigung zur Beseitigung eines entsprechend den Rechtsvorschriften der DDR errichteten Bauwerks nicht verpflichtet. Nach § 556 Abs. 1 BGB ist der Mieter dagegen gehalten, die Mietsache nach Beendigung des Vertragsverhältnisses in ordnungsgemäßem Zustand zurückzugeben. Mit der abweichenden Bestimmung im SchuldRAnpG sollte dem Vertrauen auf die alte Rechtslage nach DDR-Recht Rechnung getragen werden: Zwar kannte auch dieses in § 314 Abs. 5 ZGB eine der BGB-Vorschrift vergleichbare Rückgabepflicht. Wie aber bereits erwähnt, konnte das Nutzungsverhältnis über ein Erholungsgrundstück nur unter engen Voraussetzungen gekündigt werden. Im Vertrauen auf ihre starke Rechtsposition haben die Nutzer daher mitunter erheblich in die Errichtung und den Ausbau von Baulichkeiten auf diesen Grundstücken investiert. Im seltenen Fall der Kündigung hatte der Eigentümer dem Nutzer nach § 314 Abs. 6 ZGB einen finanziellen Ausgleich durch den Ankauf der Baulichkeit zu bieten. Der Abriss kam in einer von Versorgungsmängeln geprägten Rechtsordnung eher nicht in Betracht; vielmehr hatte nahezu jedes Bauwerk noch einen Wert, den es bei Vertragsbeendigung auszugleichen galt.²⁹

Auch § 12 Abs. 2 SchuldRAnpG sieht eine Entschädigung bei Ende des Vertragsverhältnisses vor. Diese Entschädigung entfällt allerdings u. a. dann, wenn die Frist, in der der Eigentümer dem Nutzer nur unter den besonderen Kündigungsvorschriften des SchuldRAnpG kündigen darf (Kündigungsschutzfrist), seit mindestens sieben Jahren verstrichen ist (§ 12 Abs. 2 S. 2 SchuldRAnpG).

§ 15 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 SchuldRAnpG bestimmen darüber hinaus drei zeitliche Phasen unterschiedlicher Beteiligung des Nutzers an den Abbruchkosten für das von ihm errichtete Bauwerk:

Bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Kündigungsschutzfrist sieben Jahre verstrichen ist, hat der Nutzer bei Beendigung des Nutzungsverhältnisses keine Abbruchkosten zu zahlen. Gemäß § 23 Abs. 4 SchuldRAnpG endet die Kündigungsschutzfrist am 3. Oktober 2015, die Phase der fehlenden Kostentragung des Nutzers mithin am 3. Oktober 2022 (Phase 1).

Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SchuldRAnpG: Denn danach hat der Nutzer u.a. dann die Hälfte der Kosten für den Abbruch des Bauwerks zu tragen, wenn das Vertragsverhältnis nach Ablauf der in § 12 Abs. 2 SchuldRAnpG bestimmten Frist vom Grundstückseigentümer gekündigt wird (§ 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SchuldRAnpG), d.h. ab dem 4. Oktober 2022. Der Zeitraum der hälftigen Kostentragung endet am 31. Dezember 2022 (Phase 2).

²⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schuldrechtlicher Bestimmungen im Beitrittsgebiet (Schulrechtsänderungsgesetz –SchuldRÄndG), Begründung zu Art. 1 (Gesetz zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet –SchuldRAnpG), BT-Drs. 12/7135, S. 48.

Gemäß § 15 Abs. 3 SchuldRAnpG ist u.a. § 15 Abs. 1 SchuldRAnpG nicht mehr nach Ablauf des 31. Dezembers 2022 anwendbar. Der Nutzer hat ab dem 1. Januar 2023 die volle Kostentragungspflicht für den Abbruch (Phase 3). Nach dieser Bestimmung entfällt gleichzeitig auch die Befreiung von der Beseitigungspflicht gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 SchuldRAnpG.

Während also der Nutzer in Phase 1 nicht nur keine Abbruchkosten zu zahlen hat, sondern auch einen Anspruch auf Entschädigung nach § 12 Abs. 2 S. 1 SchuldRAnpG hat, entfällt nach Ablauf der Investitionsschutzfrist in Phase 2 und 3 gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 SchuldRAnpG die Entschädigungspflicht durch den Grundstückseigentümer.

Der Nutzer bei Beendigung des Nutzungsverhältnisses ab 1. Januar 2023 ist besonders belastet: Er besitzt nicht nur keine Nutzungsmöglichkeit mehr am Erholungsgrundstück und dem darauf von ihm errichteten Gebäude, sondern hat dieses auch auf seine Kosten abzureißen, ohne eine Entschädigung vom Eigentümer zu erhalten.³⁰

3.2. Änderungsvorschlag

Unverändert bleibt die bisherige Regelung, dass der Nutzer nicht zur Beseitigung des von ihm errichteten Bauwerks verpflichtet ist (§ 15 S. 1 SchuldRAnpG-E). Die zeitliche Begrenzung dieser Bestimmung bis 31. Dezember 2022 wird aber mit der gleichzeitig vorgeschlagenen Aufhebung des § 15 Abs. 3 SchuldRAnpG beseitigt. Der Nutzer ist damit gar nicht mehr zur Beseitigung des Gebäudes nach Ende des Vertragsverhältnisses verpflichtet.

Der Gesetzentwurf schlägt darüber hinaus vor, die zeitlich gestufte Kostentragungsregelung für den Abbruch des Bauwerks aufzuheben (3-Phasenregelung). Stattdessen soll die Übernahme eines angemessenen Anteils an den Abbruchkosten durch den Grundstücksnutzer allgemein nur noch auf Härtefälle („grobe Unbilligkeit“) beschränkt sein (§ 15 S. 2 SchuldRAnpG-E). Ein solcher Fall ist nach der Gesetzesbegründung etwa dann anzunehmen, wenn die Abbruchkosten im Verhältnis zum Verkehrswert des Grundstücks unverhältnismäßig hoch sind oder der Nutzer durch unterlassene Instandhaltung des Bauwerks die Ursache für die erforderliche Beseitigung der Anlage gesetzt hat, so dass dem Eigentümer die Gesamtkostentragung für den Abriss nicht zugemutet werden kann.³¹

3.2.1. Schutzbereich gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Wie bereits oben (2.2.1) festgehalten, zählt das Grundstück als Sacheigentum zum Schutzbereich der Eigentumsgarantie. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG erfasst auch das Recht, den Gegenstand nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen auszuüben.³²

³⁰ Siehe zu diesen Konsequenzen auch BT-Drs. 18/2231, S. 9.

³¹ BT-Drs. 18/2231, S. 11.

³² Vgl. Auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 14 Rn. 6 unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 112, 93, 104 u.a.).

3.2.2. Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG

Durch die fehlende Beseitigungspflicht des Nutzers hinsichtlich des von ihm auf dem Grundstück errichteten Bauwerks wird der Grundstückseigentümer in diesem Recht der eigenverantwortlichen Verfügbarkeit beschränkt.

3.2.3. Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung: gerechter Ausgleich widerstreitender Interessen gemäß Art. 14 Abs. 2 GG

Es stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene Kostentragungsregelung für den Abbruch des vom Nutzer errichteten Gebäudes den Anforderungen des Art. 14 Abs. 2 GG genügt.

Wie bereits bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Kündigungsschutzregelung dargelegt, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber bei der Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG erteilten Auftrags der Festlegung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen von Nutzern und Grundstückseigentümern in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (siehe 2.2.3).

Die im Laufe der Gesetzesberatungen von 1994 eingefügte Verschärfung der anteiligen Kostentragungsregelung über eine Härtefallvorschrift hinaus (§ 15 Abs. 2 SchuldRAnpG) und die Ergänzung um eine vollständige Kostentragungspflicht des Nutzers (§ 15 Abs. 3 SchuldRAnpG) wurden so begründet, dass zum einen die Kostenteilung deshalb sachgerecht sei, weil auch nach DDR-Recht die ordnungsgemäße Rückgabe nach Vertragsende verpflichtend war (§ 314 Abs. 5 ZGB).³³ Der Nutzer werde so dazu veranlasst, die Abrisskosten möglichst gering zu halten. Zum anderen sei nur durch eine langfristig vollständige Kostenübernahme durch den Nutzer das Ziel einer schrittweisen Überleitung der in der DDR abgeschlossenen Nutzungsverträge in das Miet- und Pachtrecht des BGB erreichbar.

Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Kostentragungsregelung gibt es anders als bei den Kündigungsschutzbestimmungen nicht. Das Bundesverfassungsgericht hatte über die 3-Phasen-Regelung in der oben wiedergegebenen Entscheidung von 1999 (2.2.3.1) nicht zu befinden.

Der Bundesrat weist in seiner Gesetzesbegründung zu § 15 SchuldRAnpG-E darauf hin, dass durch die geltende 3-Phasenregelung ein Missverhältnis zu Lasten der Nutzer bestehe. Die Überleitung in das Recht der Miet- und Pachtrechts des BGB erfordere keine Pflicht des Nutzers zur Tragung von Abbruchkosten. Denn der Eigentümer habe nach dem Nutzungsvertrag unter dem Rechtsregime der DDR damit rechnen müssen, dass sein Grundstück bebaut wird (§ 313 Abs. 2 ZGB).³⁴

Die Regelung des § 15 SchuldRAnpG in seiner geltenden Fassung sei erst während des Gesetzgebungsverfahrens entstanden. Der damalige Gesetzentwurf habe weder eine Beseitigungspflicht

33 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 12/8035, S. 26.

34 BT-Drs. 18/2231, S. 9.

noch eine regelmäßige Beteiligung des Nutzers an den Abbruchkosten vorgesehen.³⁵ Lediglich eine Härtefallregelung habe u.a. nach dem Ablauf der Kündigungsschutzfrist eine hälftige Kostenteilung bestimmt. Die 3-Phasenregelung sei dagegen erst auf Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundestages eingefügt worden. Diese stelle keinen angemessenen Interessenausgleich dar, da die sehr kurze Phase 2 von drei Monaten mit hälftiger Kostenpflicht letztlich den Eigentümer nur dazu verleite, diese Zeit verstreichen zu lassen, um das Nutzungsverhältnis in Phase 3 zu beenden mit der Folge, dass der Nutzer die vollen Abbruchkosten zu tragen habe.³⁶ In diesem Sinne argumentiert auch der brandenburgische Minister Dr. Markov zur Erläuterung des Antrags des Landes Brandenburg zur Änderung des SchuldRAnpG in der 922. Sitzung des Bundesrates am 23. Mai 2014, wenn er davon spricht, dass die Überleitung hier misslungen sei und korrigiert werden sollte.³⁷

Dieser Bewertung kann im Ergebnis – unter Berücksichtigung des bestehenden Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers im Bereich der Überleitung der Rechtssysteme (s.o. 2.2.3.1) – gefolgt werden:

Zugunsten der nun vorgeschlagenen Regelung in § 15 SchuldRAnpG-E lässt sich die Argumentation des ursprünglichen Gesetzentwurfs der Bundesregierung aus der 12. Wahlperiode heranziehen. Denn auch dieser sah eine Abbruchkostenübernahme des Nutzers im Kern nur unter besonderen Voraussetzungen vor.³⁸

Ebenso wie in der damaligen Gesetzesbegründung lässt sich in Bezug auf § 15 S. 1 SchuldRAnpG-E, der den Nutzer von der Beseitigungspflicht entbindet, anführen, dass nach der Rechtslage in der

35 BT-Drs. 18/2231, S. 8.

36 BT-Drs. 18/2231, S. 9.

37 Bundesrat, Plenarprotokoll 922, S. 152.

38 § 15 SchuldRAnpG-E lautete (BT-Drs. 13/7135, S. 13):

„Beseitigung des Bauwerks; Abbruchkosten:

- (1) *Der Nutzer ist bei Vertragsbeendigung zur Beseitigung eines entsprechend den Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik errichteten Bauwerks nicht verpflichtet. Er hat jedoch die Hälfte der Kosten für den Abbruch des Bauwerks zu tragen, wenn*
1. *das Vertragsverhältnis von ihm oder nach Ablauf der in § 12 Abs. 2 bestimmten Frist vom Grundstückseigentümer gekündigt wird oder er durch sein Verhalten Anlaß zu einer Kündigung aus wichtigem Grund gegeben hat und*
 2. *ein alsbaldiger Abbruch für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Grundstücks erforderlich ist und die Abbruchkosten außer Verhältnis zum Wert des Grundstücks stehen.*

Hat der Nutzer das Bauwerk nicht in einem ordnungsgemäßen Zustand erhalten und ist der Abbruch aus diesem Grunde alsbald erforderlich, trägt der Nutzer die gesamten Abbruchkosten.

(2)“

DDR der Nutzer davon ausgehen konnte, dass er einen bleibenden Wert schaffen würde.³⁹ Ihn auch später von der Beseitigungspflicht zu entbinden, erscheint daher nicht unangemessen. Auch die grundsätzlich beim Grundstückseigentümer liegende Kostenübernahmepflicht für den Abbruch des vom Nutzer errichteten Bauwerks (mit Härtefallregelung) gemäß § 15 S. 2 SchuldRAnpG-E dürfte im Sinne eines verhältnismäßigen Ausgleichs der Interessen der Nutzer und Grundstückseigentümer noch als zumutbar für den Eigentümer zu bewerten sein.⁴⁰ Denn kommt es im Anschluss an die Kündigung des Nutzungsverhältnisses zu einer wertsteigernden Maßnahme, fallen die Abbruchkosten im Verhältnis zum Verkehrswert des Grundstücks nicht wesentlich ins Gewicht. Wird dagegen die bisherige Nutzung fortgesetzt, dürften massive Bauwerke regelmäßig weiter genutzt werden, bei nicht massiv errichteten Bauwerken wären die Kosten für den Abbruch eher niedrig.⁴¹

Sollte dem nicht so sein, käme die Berufung auf „grobe Unbilligkeit“ in Betracht (§ 15 S. 2, 2. Hs. SchuldRAnpG-E), so dass für den Eigentümer keine unzumutbare Belastung entsteht. Denn laut Gesetzesbegründung sind hiervon Fälle erfasst, in denen die Abbruchkosten im Vergleich zum Verkehrswert des Grundstücks unverhältnismäßig hoch sind oder das Gebäude abrissbedürftig wurde, weil der Nutzer seinen Instandhaltungspflichten nicht ausreichend nachgekommen ist.⁴²

Nach alledem dürfte auch die vorgeschlagene Abbruchkostenregelung gemäß § 15 SchuldRAnpG-E als mit der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG vereinbar betrachtet werden können.



39 BT-Drs. 12/7135, S. 48.

40 So auch BT-Drs. 12/7135, S. 48.

41 So auch BT-Drs. 12/7135, S. 49.

42 BT-Drs. 18/2231, S. 9