

Rechtsstaatlichkeit unter finanzpolitischem Bewilligungsvorbehalt? Das EALG im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung

- von Wiss. Mitarbeiter Florian Sander, Hamburg -

I. Einleitung

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 11. 2000 findet die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit Enteignungsunrecht des Nationalsozialismus und der sowjetischen Besatzungsmacht ihren Abschluß. Die Entscheidung knüpft an das Bodenreform-Urteil¹ von 1991 sowie an entsprechende Enteignungsentschädigungsurteile der bundesrepublikanischen Nachkriegszeit² an und beantwortet die Frage nach der Verfassungskonformität der Rechtsgrundlagen für Ausgleich und Entschädigung (Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz, EALG³ und Vermögensgesetz⁴) bejahend.

Eine ausführliche Würdigung erübrigte sich, wäre in der Entscheidung lediglich eine von der Frage nach Restitutionsverpflichtungen aus dem Bodenreform-Urteil⁵ für die Frage nach Entschädigungsverpflichtungen übernommene Argumentation zu erblicken. Hier aber geht es um einen anderen Blickwinkel: Nicht Art. 14 GG und damit das verfassungsrechtliche Eigentum steht im Mittelpunkt, sondern die Frage, inwieweit das Grundgesetz die Kompensation von vorkonstitutionellem Unrecht gebietet. Die Entscheidung zur Verfassungskonformität der gesetzgeberischen Ausgestaltung von Entschädigung und Ausgleich soll daher zum Anlaß genommen werden, die möglichen Ansatzpunkte einer staatlichen Verpflichtung zur Entschädigungsleistung ebenso wie die Frage nach deren verfassungsrechtlich gebotenen Umfang zu rekapitulieren.

Gemessen an dieser Grundsatzdimension des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses bei der Behandlung von Enteignungsunrecht fremder Staatsgewalt überrascht es, welch vergleichsweise geringes Echo das Urteil in der öffentlichen Meinungsbildung bislang gefunden hat⁶.

II. Das Urteil des BVerfG vom 22. November 2000

Drei Hauptelemente lassen sich als Rückgrat der verfassungsrechtlichen Argumentation ausmachen:

- die Interpretation des Gleichheitssatzes⁷ als bloßes Willkürverbot⁸
- die Einräumung einer weiten Legislativprärogative⁹ ohne allgemeine Aufzeigung von Grenzen derselben

¹ BVerfGE 84, 90 ff.

² BVerfGE 15, 126 ff.; 27, 253 ff.; 41, 126 ff.

³ Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994, BGBl. I, 2624 in der Fassung des BGBl. 1995 I, 110. Dieses Gesetz faßt mehrere Einzelgesetze zusammen.

⁴ Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 23. September 1990, BGBl. II, 889, 1159.

⁵ Vgl. dazu ausf. *Leisner*, Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz – ein Gleichheitsverstoß, NJW 1995, S. 1513, 1515: „unendliche Geschichte Eigentum Ost“; *Kimminich*, Die Eigentumsgarantie im Prozeß der Wiedervereinigung, 1990, S. 73 ff.; *Maurer*, Die Eigentumsregelung im EV, JZ 1992, S. 183, *Sendler*, Restitutionsausschluß verfassungswidrig? Zu neueren Überlegungen zum sogenannten Bodenreform-Urteil in BVerfGE 84, 90, DÖV 1994, 401.

⁶ Nur vereinzelt haben sich bislang Stellungnahmen gefunden; diese waren in ihrer Kritik allerdings sehr deutlich, vgl. *Döhring*, Unabweisbarer Anschein politischer Befangenheit, Leserbrief Frankf. Allg. Zeitung vom 7. Dezember 2000, S. 11.

⁷ Dazu BVerfGE 84, 90, 131.

⁸ BVerfGE 15, 126, 150 ff.; 15, 167, 201; 23, 168.

⁹ Die Terminologie zur Kennzeichnung dieses Spielraums ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht einheitlich. Z. T. wird (m. E. mißverständlich) in älteren Entscheidungen der Begriff des „Ermessensspielraums“ verwandt, vgl. BVerfGE 13, 31, 36; 13, 39, 43; auch das hier betrachtete Urteil greift auf diesen Terminus zurück, vgl. Rdnr 267 der Entscheidungsgründe; z. T. ist von „Gestaltungsfreiheit“ die Rede, vgl. *Herzog* in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz (MDHS), Art. 20, Rdnr. 117, Fn. 3; BVerfGE 84, 130 f. Kritisch ebenfalls bereits *Scheuner*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, DVBl. 1952, 613, 615 f., *Pracht*, Gesetzeszweck und allgemeiner Gleichheitssatz unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1974, S. 4 ff.; Zur kritischen Bestimmung von Grund und Grenzen der gesetzgeberischen Prärogative vgl. unten IV.

- eine Funktionalisierung und damit Relativierung von Verfassungsprinzipien durch ihre Öffnung zu einer allseitigen Abwägung, ohne einen kategorialen, unverfügbaren Gehalt aufzuweisen.

Ob diese Erwägungen kritischer Betrachtung standhalten, soll im folgenden untersucht werden, und zwar einhergehend mit dem Versuch, die methodischen Grundlagen dieser Beurteilung aufzuzeigen, den kategorialen Gehalt der im Einzelnen einschlägigen Verfassungsprinzipien zu rekonstruieren und den hier zu beurteilenden Sachverhalt den gewonnenen Erkenntnissen zu subsumieren.

III. Konsequenzen der Stellung des BVerfG für die Methodologie

Grundlegenden methodischen Bedenken begegnet zunächst die Vorgehensweise, daß das BVerfG lediglich die Einschlägigkeit und Anwendbarkeit der von ihm geprüften Verfassungsrechtsprinzipien – konkret: Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Gleichheitssatz – konstatiert, nicht aber deren Reichweite und Gehalt bestimmt¹⁰. Die Kritik an diesem Vorgehen konkretisiert sich in zwei Dimensionen.

1. Das Bundesverfassungsgericht als Instanz zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung

Verfassungsrechtsprechung ist mit Notwendigkeit nicht nur und auch nicht primär Streitentscheidung bezogen auf den konkreten Fall, sondern – wesentlich resultierend aus der konzeptionsnotwendigen Allgemeinheit der im GG niedergelegten Rechtsprinzipien¹¹ – richterliche Rechtsfortbildung zumindest im Sinne von verbindlicher Verfassungskonkretisierung¹². Über die allgemeine Aufgabe von Rechtsprechung hinaus obliegt dem BVerfG nicht nur die Auslegung verfassungsrechtlicher Grundsätze bezogen auf den konkreten Fall (Rechtsanwendung), sondern es etabliert selbst zugleich die anzuwendenden Maßstäbe erst¹³; seine Aufgabe ist nicht allein die eines Verfassungsexegeten, sondern es nimmt mit der Konkretisierung der zum Teil sehr unbestimmten Rechtselemente der Verfassung eine rechtssetzende Teilfunktion wahr¹⁴: Funktional handelt es sich deshalb bei ihm im Unterschied zu den sonstigen Gerichten um dasjenige Judikativorgan, das zur Bildung von Obersätzen gegenüber Exekutive *und* Gesetzgebung berufen ist¹⁵.

Die praktischen Implikationen dieser funktionalen Sonderstellung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der Judikative sind in der Entwicklung der Verfassungsdogmatik vielfältig erkennbar. Exemplarisch veranschaulicht dies etwa die schrittweise Ausweitung des aus den Grundrechten ermittelten Aussagegehaltes und ihrer Funktionalisierung als Leitprinzipien für die gesamte Rechtsordnung, insbesondere in der Doktrin der objektivrechtlichen Wertdimension der Grundrechte¹⁶. Weitere bedeutsame Beispiele sind die hierauf aufbauende Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten¹⁷, Wesentlichkeitstheorie¹⁸ und die Lehre von der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte¹⁹. In all diesen Fällen dominiert nicht schlichte Verfassungenauslegung, sondern konkretisierende Fortentwicklung.

Hieraus folgt, soll nicht Verfassungsrechtsprechung zu bloßem Verfassungsdektionismus degradiert werden, die Notwendigkeit, zunächst und vor der Anwendung auf den konkreten Fall Rechenschaft abzulegen über die allgemeine Bestimmung des Aussagegehaltes der beteiligten

¹⁰ Vgl. z. B. Rdnr. 240 der Entscheidungsgründe: „...entfaltet ergänzend zu dem Sozialstaatsgrundsatz auch das Rechtsstaatsprinzip Wirkung [...]. Fundamentale Elemente des Rechtsstaats und die Rechtsstaatlichkeit im Ganzen müssen gewahrt bleiben...“

¹¹ Vgl. nur K. Hesse, *VerfR*, 18. Aufl. 1991, S. 24; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. München 1984, § 3 III 3 a, S. 83, mwN.

¹² Vgl. dazu *Fischer*, Die Weiterbildung des Rechts durch die Rechtsprechung, 1971; allgemein zur richterlichen Rechtsfortbildung *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 366 ff.

¹³ *Böckenförde*, Grundrechte als Grundsatznormen, *Der Staat* 1990, S. 1 ff., 9.

¹⁴ Vgl. auch § 31 BVerfGG; *Gerontas*, Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, S. 179, 180 (krit. gg. eine Überbewertung des Politischen); *Drath*, *VVDStRL* 9 (1952), S. 17 f., 90 ff., 108 f.

¹⁵ *Denninger*, Freiheitsordnung – Wertordnung – Pflichtordnung, *JZ* 1975, S. 545, 548.

¹⁶ *Böckenförde*, a. a. O. (Fn. 13), S. 3 ff.; vgl. grundlegend BVerfGE 7, 198, 205 ff.

¹⁷ BVerfGE 39, 1; 88, 203 vgl. *Isensee*, in: *Handbuch des Staatsrechts V*, § 111.

¹⁸ BVerfGE 47, 46.

¹⁹ BVerfGE 7, 198, 204 (Lüth).

Rechtsprinzipien. Die Applikation der so gewonnenen Verfassungsrechtsaussagen auf den zu entscheidenden Fall ist der logisch nachrangige Subsumtionsschritt. Wird zwischen beidem nicht methodisch sauber getrennt, besteht die Gefahr einer Aufweichung der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch das individuelle Judiz und eines Ableitens in nur noch scheinbar an übergeordneten normativen Grundlagen rückgebundenen Dezisionismus²⁰.

2. Die Methode der Abwägung als Relativierung verfassungsrechtlicher Bindungen

In enger Parallele dazu steht die Kritik an einem allzu frühen Einschwenken auf die methodische Kategorie der Abwägung. Im Urteil ist nicht ausdrücklich von Abwägung die Rede; nichts anderes ist aber die methodische Basis der wechselseitigen Relativierung von Verfassungsrechtssätzen, wie sie in Rdnr. 237 ff. der Entscheidungsgründe erkennbar wird²¹. So werden Rechts- und Sozialstaatsprinzip durch gesetzgeberische Spielräume eingeschränkt. Dem Gleichheitssatz werden Finanzierbarkeits- oder sonstige Gemeinwohlerwägungen, Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit oder gewichtige Gerechtigkeitsvorstellungen entgegengehalten. In allen Fällen findet eine relationale, verhältnismäßigkeitsgegründete Argumentation²² statt. Was fehlt, ist ein vom Gericht dargelegter allgemeiner Maßstab, anhand dessen die jeweilige Verhältnisbestimmung beteiligter Prinzipien für die konkrete Anwendungsfrage nachvollzogen werden könnte.

Hierin kommt ein verfehltes Verständnis der methodischen Bedeutung der Abwägung zum Ausdruck. Abwägung meint den wertenden Umgang mit disponiblen Rechtssätzen zum Zwecke der Bestimmung eines praktischen Rangverhältnisses²³ und mag einen legitimen Stellenwert für die Lösung von Norm- oder Rechtsgutskonflikten²⁴ oder auch in planerisch geprägten Entscheidungsfindungsprogrammen²⁵ haben. Tritt Abwägung aber an die Stelle der zunächst gebotenen Bestimmung des substantiellen Gehaltes beteiligter Rechtsprinzipien, so wird der zweite Schritt vor dem ersten getan und es besteht die Gefahr, daß eine allseitige Relativierung und wechselseitige funktionelle Verrechnung von Rechtsprinzipien vorgenommen wird, noch bevor überhaupt feststeht, ob erstens ein eine Konkordanzbildung erforderndes Konfliktverhältnis besteht und zweitens der kategoriale Gehalt der an der Abwägung beteiligten Regeln überhaupt einer Einschränkung durch das konkrete gegenläufige Prinzip zugänglich ist. In solchem Fall besteht die Gefahr der Vermischung von Argumentations- und Kategorieebenen. Diese allgemeine Erwägung fordert für die hier in Rede stehende Entscheidung, zunächst die Frage nach einer aus Rechts- und Sozialstaatsprinzip abzuleitenden Entschädigungsverpflichtung nachzugehen (anstelle der kaum greifbaren Behauptung, diese „entfalteten“ hier „Wirkung“²⁶), und zweitens zu untersuchen, ob diese im Grundsatz geklärte Frage entweder durch die gesetzgeberische Prärogative oder durch sonstige eher pragmatische Einwände (wie Finanzierbarkeitserwägungen) einzuschränken bzw. zu revidieren ist. Sie verbietet es hingegen, das Rechtsstaatsprinzip wie das Sozialstaatsprinzip unter Finanzierungsvorbehalt zu setzen oder der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit zu überantworten, ohne auf das hinter diesen Gründen stehende Prinzip rekuriert und das tatsächliche Vorliegen ihrer Voraussetzungen verifiziert zu haben. Sie verbietet sogar – darüber hinausgehend –, überhaupt auf der Ebene der Frage nach der Verpflichtung des Gesetzgebers bereits den diesem zustehenden Ausgestaltungsspielraum als verpflichtungseinschränkend argumentativ zu verwenden.

Auch legt sie schließlich nahe zu differenzieren zwischen der Frage, ob überhaupt eine Pflicht zur Wiedergutmachung vorkonstitutionellen Unrechts besteht, und falls ja, welche Ausgestaltung

²⁰ Vgl. neuestens auch *Ladeur*, Das Bundesverfassungsgericht als „Bürgergericht“? *Rechtstheorie* 31 (2000), S. 67, 96 f.

²¹ Vgl. *Ossenbühl*, in: *Abwägung im Recht*, Symposium zur Emeritierung von Werner Hoppe 1996, S. 30, der darauf hinweist, daß Abwägung auch in anderer begrifflicher Einkleidung stattfinden könne.

²² Zum Verhältnis von Abwägung und Verhältnismäßigkeit *Schlink*, *Abwägung im Verfassungsrecht*, 1976, S. 78 ff.

²³ Vgl. *Enderlein*, *Abwägung in Recht und Moral*, S. 67 ff.; *Schlink*, a. a. O. (Fn. 22); *Koch*, *Die normtheoretische Basis der Abwägung*, in: *Abwägung im Recht*, Symposium zur Emeritierung von Werner Hoppe 1996, S. 9 ff.

²⁴ S. *Koch*, a. a. O. (o. Fn. 23).

²⁵ Vgl. *Hoppe*, *Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung*, in *Symposium Hoppe*, S. 134 ff., *Koch*, a. a. O., S. 21 ff.

²⁶ S. o. Fn. 10.

bzw. welchen Umfang der Gesetzgeber in Umsetzung dieser Verpflichtung zu wählen frei ist oder nicht. Beides soll im folgenden dargestellt werden.

IV. Verfassungsrechtsprinzipien und ihr Aussagegehalt in Bezug auf vorkonstitutionelles Unrecht

Die Frage nach der *sedes materiae* möglicher staatlicher Entschädigungspflichten ist mit der Bestimmung resultierender Staatspflichten untrennbar verbunden. Deshalb kann es nicht genügen, wenn die Urteilsbegründung hierauf mit lediglich wenigen allgemein gehaltenen Sätzen eingeht²⁷.

1. Nachvollziehbar ist zunächst die Begründung für den Ausschluß eines unmittelbar aus Art. 14 GG folgenden Anspruchsgehalts. Daß das BVerfG den Art. 14 GG schon dem Schutzbereich nach nicht für einschlägig hält, hält sich im Rahmen der gefestigten Rechtsprechung und der hiermit herausgebildeten Kriterien. vor allem in der Naßauskiesungsentscheidung²⁸, aber auch im Pflichtexemplar-Urteil²⁹ sind die wesentlichen Grundbegriffe der geltenden Eigentumsdogmatik statuiert worden³⁰. Art. 14 I 1 GG enthält die beiden Dimensionen der Einrichtungs- und Bestandsgarantie³¹. Allein der Bestandsgarantie kommt subjektivrechtlicher Gehalt zu; die Bestimmung des Inhalts seiner Anspruchsdimension eröffnet einen komplexen Mechanismus wechselseitiger – man kann sagen: hermeneutischer – Verwiesenheit von Verfassungsrecht einerseits, das durch bestehende inhaltsbestimmende Gesetze konkretisiert wird, und einfachgesetzlichen Ausgestaltungen andererseits, welche verfassungsrechtlichen Gehalt erst durch die sie überformende grundgesetzliche Bestandsgarantie verleihen³². Bekanntlich erachtet das BVerfG den Schutzbereich des Art. 14 GG in seiner Funktion als Bestandsgarantie nur für einschlägig, soweit im Rahmen bestehender inhaltsbestimmender Gesetze vermögenswerte Positionen rechtlich oder tatsächlich nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Einzelnen zugewiesen sind³³.

Die damit eintretende positivistische Verkürzung des Eigentums ist in vielfältiger Weise kritisiert worden³⁴, aber nicht für diesen Gegenstand zentral. Denn zum einen ist die Problematik der Reichweite des Art. 14 GG gegenüber Unrechtsmaßnahmen fremder Hoheitsgewalt bereits mit dem Bodenreform-Urteil hinreichend behandelt³⁵, enthält die hier betrachtete Entscheidung also diesbezüglich nichts Neues. Zum anderen liegt die Sachverhaltskonstellation – Ausgestaltung einfachgesetzlicher Entschädigungs- oder Ausgleichsansprüche – so, daß der Eingriff in ein vermeintliches Eigentumsrecht hier allenfalls Vorfrage für die Ausgestaltung von Ansprüchen auf der Sekundärebene³⁶ sein kann. Anders als beim Bodenreform-Urteil bietet sich insofern auch nicht der argumentative Anknüpfungspunkt, eine restitutionsausschließende Grundgesetznovelle³⁷ als möglichen originären Eingriff in eine fortbestehende Eigentumsposition thematisieren zu können und damit mittelbar staatliches Handeln der Bundesrepublik zum Anknüpfungspunkt für verfassungsrechtliche Ansprüche zu machen.

²⁷ Vgl. C I 1, Rdnr. 235 ff. der Entscheidungsgründe

²⁸ BVerfGE 58, 300 ff.

²⁹ BVerfGE 58, 137 ff.

³⁰ Zum Eigentumsbegriff ausführlich *Badura*, Eigentum, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 10, S. 327 ff.; *Wendt*, Eigentum und Gesetzgebung, 1985. *Papier* in MDHS, Art. 14 GG.

³¹ Auch als Institutsgarantie und institutionelle Garantie bezeichnet, vgl. *Papier* in MDHS, Art. 14, Rdnr. 11 ff.

³² *Kimminich*, Bonner Kommentar, Art. 14 GG, Rdnr. 133 ff.; *Papier* in MDHS, Art. 14, Rdnr. 301 ff.

³³ BVerfG NJW 1993, S. 2035; BVerwG DVBl. 1998, 44, 45; *Papier*, JuS 1989, 630 ff.

³⁴ Vgl. z. B. *Baur*, Das Eigentum, Veröff. Joachim-Jungius-Ges. Wiss. Hamburg, Nr. 58, 1988, S. 6 ff., 8.

³⁵ Vgl. BVerfGE 84, 90, 129; vgl. dazu *Leisner*, Verfassungswidriges Verfassungsrecht. Nach dem „Bodenreform-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1992, S. 432, 434. Grundlage der Argumentation im Bodenreform-Urteil ist die Annahme, die Eigentumspositionen seien infolge wirksamer Konfiskation durch SBZ und DDR vor Erstreckung des Wirkungsbereichs der Grundrechte auf das Gebiet der fünf neuen Bundesländer untergegangen.

³⁶ Verstanden hier in der auch vom BVerfG verwandten Wortbedeutung (vgl. Rdnr. 300 der Entscheidungsgründe). Im engeren staatshaftungsrechtlichen Sinne sind sowohl Restitutions- als auch Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche Sekundäranprüche.

³⁷ Vgl. *Leisner*, a. a. O. (Fn. 35); die Grundgesetznovelle als Bestandteil des EV findet sich in BGBl. 1990 II, 889, 891.

Unter einer Fragestellung, die den kategorialen Gehalt des Eigentums und seiner positivrechtlichen Gewährleistung zum Gegenstand hat, wäre gegenüber diesem Verständnis des Art. 14 GG kritisch zu beleuchten, inwieweit dem Gesetzgeber überhaupt ein spezifisch verfassungsrechtlicher Eigentumsgehalt in einer über die allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken hinausgehenden Weise³⁸ entzogen ist. Hier allerdings hat Art. 14 GG eigentlich nur die negative Bedeutung, daß die in Frage stehende Entschädigung enteignungsdogmatisch (vgl. Art. 14 III GG) als eigentumsrechtlich nicht gebotene Billigkeitsentschädigung³⁹ zu qualifizieren ist.

Hiermit ist aber noch nicht gesagt, daß nicht Gehalte eines materialen Eigentumsbegriffs mittelbar Eingang in die verfassungsrechtliche Würdigung finden könnten, und zwar im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips. Innerhalb des Problems, ob der Staat rechtsstaatlich verpflichtet ist, auf eine Eigentumseinbuße mit Entschädigung zu reagieren, stellt sich als Konkretisierungsanforderung die Notwendigkeit einer Aussage darüber, auf welche individuelle Gütereinbuße er sich dabei beziehen muß: Klärungsbedürftig bleibt, wann eine Einbuße an eigentumsrechtlich relevanter Freiheit vorliegt, um überhaupt eine Aussage über das Bestehen einer Entschädigungspflicht treffen zu können, da andernfalls der rechtsstaatlichen Verpflichtungsaussage der materiale Bezugsgegenstand (das Verpflichtungssubstrat) fehlte. Hierauf ist beim Rechtsstaatsprinzip zurückzukommen. Schließlich wird sich bei der Ausgestaltung einer möglichen Enteignungsentschädigung zeigen, ob eigentumsrechtlich verortete Maßstäbe nicht die Unterschreitung einer zu bestimmenden Minimalkompensation verbieten könnten.

2. Das vom Bundesverfassungsgericht als zentrale Verpflichtungsquelle angesehene Sozialstaatsprinzip fordert Lastenverteilungsgerechtigkeit und setzt voraus, daß im Einzelfall auftretende Härten, die das Individuum eher zufällig in Vollzug eines kollektiven Schicksals treffen, ausgeglichen und damit auf die Allgemeinheit umgelegt werden⁴⁰. Im Unterschied zu den klassischen Konstellationen, bei denen Eigentum typischerweise durch sozialstaatliche Erwägungen im Sinne von Art. 20 I, 14 II GG Einschränkungen erfährt⁴¹, kommt ihm in der für das Urteil maßgebenden Bedeutung eine verpflichtungsbegründende Funktion gegenüber staatlicher Gewalt und damit indirekt zugunsten der eigentumsbetroffenen Beschwerdeführer zu. Freilich ist mit dem Kontext der gerechten Lastenverteilung, innerhalb dessen die Entschädigungspflichtung damit loziert wird⁴², der Erwartungshorizont staatlicher Entschädigungspflicht schon stark reduziert, berücksichtigt man die ständige Rechtsprechung zum Aussagegehalt des Sozialstaatsprinzips: Nicht nur, daß der Einzelne keinen unmittelbaren Anspruch aus dem Sozialstaatsprinzip ableiten kann⁴³, der Gesetzgeber hier einen weiten Gestaltungsspielraum⁴⁴ hat und konkrete Verpflichtungen aus diesem allein in der Regel nicht folgen⁴⁵. Die begriffliche Nähe zu den sozialen Sicherungssystemen⁴⁶ legt es auch nahe, daß das Kriterium der Härte weniger am Umfang der Substanzeinbußen, sondern stärker am Grundsatz der Solidarität⁴⁷ gegenüber Einbußen mit existentiellm Charakter ausgerichtet wird. Im Kontext dieses Aussagegehaltes ist es nur folgerichtig, daß sozialstaatliche Grundsätze im Urteil eng an

³⁸ *Papier* in MDHS, Art. 14, Rdnr. 301 betont unter Hinweis auf BVerfG NJW 1991, 1807 ff. zu Recht, daß das Eigentum nicht gänzlich der Disposition des einfachen Gesetzgebers überantwortet sei. Einzelfallunabhängige Grenzen, die über ein Gebot der Ausrichtung des gesetzgeberischen Ermessens an eigentumspezifischen Kriterien hinausgehen, bleiben aber weitgehend unklar.

³⁹ Zur Dogmatik *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl., 1998, S. 208.

⁴⁰ *Jarass/Piero*, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 20 GG, Rdnr. 111, 114; BVerfGE 27, 253, 283; 41, 126, 153 f.; 41, 193, 200; vgl. ausf. *Benda*, HdBVerfR (vgl. o. Fn. 30), § 17, Rdnr. 80 ff.

⁴¹ Vgl. *Bryde* in v. Münch, GG-Komm., 5. Aufl. 1999, Art. 14 GG, Rdnr. 67 mwN.

⁴² Vgl. ausdrücklich Rdnr. 238, 282: „wie im Lastenausgleichsrecht“ in Übernahme der Vorgaben aus dem Bodenreform-Urteil, vgl. dort C II 2. b cc 1 (S. 125).

⁴³ Rdnr. 235 ff. der Entscheidungsgründe.

⁴⁴ BVerfGE 70, 278, 288; 97, 169, 185; 98, 169, 204.

⁴⁵ BVerfGE 52, 283, 298; 82, 60, 80.

⁴⁶ BVerfGE 98, 169, 204; 28, 324, 348 ff. (Hinterbliebenenversorgung); 45, 367, 387 (Unfallversicherung); 68, 193, 209 (Krankenversicherung).

⁴⁷ Vgl. Rdnr. 250 der Entscheidungsgründe; vgl. schon das Reparationsschäden-Urteil BVerfGE 41, 126, 149 ff.

Kategorien der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit rückgebunden wurden⁴⁸ und keine weiterreichende, über die Ausgestaltung im EALG hinausgehende Verpflichtung abgeleitet wurde⁴⁹.

Ob mit dem Sozialstaatsprinzip eine für Enteignungsentschädigungen treffende Grundlage aufgezeigt ist, bleibt aber kategorial fragwürdig: Entschädigung ist nicht in erster Linie ein Anwendungsfall gesellschaftlicher Solidarität mit Schicksalsschlägen, sondern unter dem Gesichtspunkt staatlicher Einstandspflicht für fremdes Unrecht⁵⁰ geboten, mag dies nun existenzgefährdend sein oder nicht. Diese Dimension ist eher im Rechtsstaatsprinzip aufgehoben.

3. Das Rechtsstaatsprinzip hat verschiedene, im Art. 20 GG nur fragmentarisch ausgeprägte⁵¹ Dimensionen; zu ihnen gehört nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG auch das Prinzip der materiellen Gerechtigkeit⁵².

a) Für die Frage nach der Verpflichtung zur Enteignungsentschädigung stellt sich für diese auch im Schrifttum teilweise kritisch betrachtete Aussagedimension⁵³ die Frage nach einem hinreichend operationalisierbaren Inhalt: Die unspezifische Bezugnahme auf Elemente der Gerechtigkeit ist zu unbestimmt, um eine verfassungsrechtliche Pflicht tragen zu können⁵⁴. Dies läßt sich schon mit Blick darauf begründen, daß die in der Verfassungsgebung liegende Rechtsvernunftverwirklichung – ihr Gerechtigkeitsbezug – dem Anspruch nach der Rechtsordnung insgesamt zukommt⁵⁵ und deshalb nicht zur Herausarbeitung des Aussagegehaltes eines Verfassungsrechtssatzes als spezifischer Differenz gegenüber anderen taugt. Vernünftig und damit gerecht zu sein beansprucht niemals eine einzelne Rechtsnorm, sondern immer die Rechtsordnung als Ganze⁵⁶. Der schon auf der politischen Ebene Überhand nehmenden allfälligen Beschlagnahme von Gerechtigkeitsattributen und ihrer damit einhergehenden Marginalisierung sollte das Bundesverfassungsgericht sich daher enthalten, indem es bei der Ableitung von Pflichten den genauen Aussagegehalt des gebietenden Prinzips bestimmt⁵⁷. „Gewichtige Gerechtigkeitsvorstellungen“⁵⁸ werden nicht dadurch gewichtig, daß man sie als solche betont, sondern indem man ihre Grundlagen aufzeigt.

b) Konstruktiv weiterführend für eine strenger bestimmte Ableitung einer Entschädigungsverpflichtung aus dem Rechtsstaatsprinzip könnte folgende, hier nur zu skizzierende Erwägung sein. Zur Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Grundgesetzes gehören einerseits die beiden verfassungsrechtlichen Entschädigungsgrundsätze der Art. 34 GG und Art. 14 III GG⁵⁹, andererseits der im allgemeinen Rechtsstaatsprinzip angesiedelte Vertrauensschutzgedanke⁶⁰. Rechtsstaatlichen Gehalt hat zudem Art. 14 GG in seiner Dimension als Einrichtungsgarantie, kraft welcher ein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Ausgestaltung

⁴⁸ Rdnr. 282 der Entscheidungsgründe: „Das insofern verfolgte Ziel, bei der Entschädigung soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, findet seine [...] Begründung im Sozialstaatsgebot...“.

⁴⁹ Vgl. Rdnr. 250: Die Entschädigungsleistungen seien nicht so niedrig, daß „von einem mit dem Sozial- und dem Rechtsstaatsgrundsatz noch vereinbaren Ausgleich nicht mehr gesprochen werden kann“.

⁵⁰ Vgl. auch *Graf Vitzthum* in der zweiten Anhörung des BT zum EALG (Nachweis bei *Leisner*, Fn. 5, S. 1517).

⁵¹ *Jarass/Pieroth*, Art. 20, Rdnr. 29; *Herzog*, MDHS, Art. 20 GG, Abschn. VII, Rdnr. 30; BVerfGE 30, 1, 24.

⁵² BVerfGE 21, 378, 388; 33, 367, 383; 52, 131, 144 f.

⁵³ *Jarass/Pieroth*, Art. 20 GG, Rdnr. 30.

⁵⁴ Vgl. – allerdings bezogen auf Art. 3 I GG – *Huster*, Rechte und Ziele. Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Diss. Heidelberg 1993, S. 48: ein unmodifiziertes Gerechtigkeitsgebot könne keinen sinnvollen Verfassungssatz darstellen.

⁵⁵ Vgl. *Benda*, a. a. O. (Fn. 40), § 17, Rdnr. 15.

⁵⁶ *Kant*, Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, §§ B, D; *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts.

⁵⁷ Vgl. *Scholler*, Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, S. 32 ff., unter Hinweis auf *Flume*, der den Begriff „an der Gerechtigkeit orientierte Betrachtungsweise“ als bloße Rhetorik kennzeichnet und ihm rechtswissenschaftlichen Gehalt insgesamt abspricht.

⁵⁸ Die Berufung auf „allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen“ (Rdnr. 273), „Gerechtigkeitsgedanken“ (Rdnr. 242, 287), „soziale Gerechtigkeit“ (Rdnr. 239, 282, 289), „sozialstaatliche Gerechtigkeitsvorstellungen“ (Rdnr. 274), „materielle Gerechtigkeit“ (Rdnr. 240), „gewichtige Gerechtigkeitsüberlegungen“ (Rdnr. 278) oder „Gerechtigkeitsgesichtspunkte“ (Rdnr. 283) durchzieht das gesamte Urteil.

⁵⁹ *Jarass/Pieroth*, Art. 20, Rdnr. 28, Art. 34, Rdnr. 2.

⁶⁰ Hier in der Bedeutung als Redlichkeitsgebot, vgl. *Benda*, § 17, Rdnr. 49 ff., S. 741.

einer rechtsstaatlich orientierten Eigentumsordnung artikuliert ist⁶¹. Rufen in einer Situation, in der ein Staat auf unrechtlichen Akten seines völkerrechtlichen Rechtsvorgängers aufbaut⁶² oder sie zumindest aus verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Erwägungen in ihrer Wirksamkeit unangetastet läßt⁶³, die konkreten Umstände der Rechtsnachfolge eine begründete Erwartung des Bürgers auf die Kontinuität des Rechts in der Weise hervor, daß eine mögliche Einstandspflicht des Staates für Unrecht sich quasi als Komplement der Übernahme von sukzessionsbedingten Vorteilen darstellt, so könnten beide Elemente gemeinsam den Ersatz von unrechtlichen vorkonstitutionellen Rechtseinbußen gebieten.

Die Begründung staatlicher Einstandspflicht wäre dann in zwei Schritten vorzunehmen.

aa) Erstens wäre zu fragen, ob die Enteignungssachverhalte eine Entschädigungsverpflichtung ausgelöst hätten, wenn sie unter der Geltung des Grundgesetzes stattgefunden hätten. Spätestens an dieser Stelle wird der substantielle Gehalt des Eigentums erneut thematisch, dient doch die rechtsstaatlich begründete Ausdehnung staatlicher Einstandspflicht dazu, Substanzeinbußen zu kompensieren, die sich überhaupt nach geltendem Recht als solche darstellen, mithin Eigentum beeinträchtigen.

Daß die unter sowjetischer Besatzungsmacht vorgenommene Bodenreform nach Maßgabe dieser Kriterien als rechtswidrige Eigentumseingriffe zu beurteilen sind, dürfte unstrittig sein⁶⁴.

bb) Zweitens wäre zu untersuchen, ob genannter Vertrauensschutz – verstanden als rechtsstaatlich begründete Erwartungshaltung, der Staat werde fremdes Unrecht nicht perpetuieren oder gar zum eigenen Vorteil nutzen – eine Ausweitung auf vorkonstitutionelle Sachverhalte rechtfertigt. Hiermit rückt die Bewertung, ob und inwieweit der Staat im Zuge des Beitritts der im Wege der Sukzession aus der DDR hervorgegangenen fünf neuen Länder⁶⁵ zur Bundesrepublik von der Bodenreform profitiert hat, in den Betrachtungsmittelpunkt. Die Einverleibung von Immobiliengütern, die rechtswidrig ihren Eigentümern entzogen wurden, in das Staatsvermögen legte nach dieser Betrachtung eine Entschädigungsverpflichtung nahe; anders könnte es liegen, soweit im Zusammenhang mit der Enteignung Ansprüche Dritter am Vermögensgegenstand begründet wurden und die Bundesrepublik deshalb nicht unmittelbarer Nutznießer des Unrechts war. Wenn auch zuzugeben ist, daß die mögliche Verfügbarkeit als Differenzierungskriterium für den Eintritt einer Entschädigungspflicht problematisch ist⁶⁶, so spricht doch das faktische Profitieren des Staates von fremden Unrechtsakten (ihm fallen größtenteils die enteigneten Immobilien zu) dafür, daß der Vertrauensschutz in diesen Konstellationen besonders ausgeprägt sein könnte⁶⁷.

Auch diese Erwägung bleibt notwendig unbestimmt und läßt in der Subsumtion einen beträchtlichen Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten des konkreten Falles; Prämissen einer Ableitung konkreter Staatspflichten aus Verfassungsprinzipien sind stets Resultat einer in letzter Hinsicht dezisiven Wertung⁶⁸. Die genannte Argumentation vermeidet aber durch die rechtsstaatlich induzierte Rückbindung an die Eigentumsdogmatik die unspezifizierte Heranziehung des Prinzips der materialen Gerechtigkeit, die umso weniger dann zu überzeugen vermag, wenn sich, wie in der vorliegenden Entscheidung, argumentativ

⁶¹ *Badura*, Der Verfassungsauftrag der Eigentumsgarantie im wiedervereinigten Deutschland, DVBl. 1990, S. 1256, 1263; *ders.*, HdB VerFR, § 10, Rdnr. 44 ff.; das BVerfG hat diese Erwägung lapidar mit der Begründung abgelehnt, Art. 14 GG habe in der DDR nicht gegolten (vgl. Rdnr. 245 der Entscheidungsgründe). Der hier gemeinte rechtsstaatliche Teilgehalt des Art. 14 GG – seine Bedeutung als Auslegungshilfe zum Rechtsstaatsprinzip – wird damit freilich nicht erschüttert.

⁶² Dies ist für das Verhältnis von der Bundesrepublik zu den im Zuge der Bodenreform der sowjetischen Besatzungszone verübten Willkürakten infolge des Beitritts der DDR der Fall, vgl. Art. 1, 3 EV. Aufbauen meint hier nicht Zurechenbarkeit (was das Bodenreform-Urteil ohnehin ausgeschlossen hat), sondern faktisches Profitieren.

⁶³ Dies ist die Quintessenz des Bodenreform-Urteils, S. 123 ff.; vgl. dazu *Leisner*, Das Bodenreform-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Kriegsfolge- und Eigentumsentscheidung, NJW 1991, S. 1569 ff.

⁶⁴ *Leisner*, a. a. O. (Fn.35), S. 434; *Badura*, a. a. O. (Fn. 61), S. 1260; *Kimminich*, Die Eigentumsgarantie im Prozeß der Wiedervereinigung, 1990, S. 69 ff.; vgl. bereits *Forsthoff*, Ist die Bodenreform in der DDR im Falle der Wiedervereinigung als rechtswirksam anzuerkennen, 1954, S. 10 ff.

⁶⁵ Vgl. Art. 1 I, 3 I EV.

⁶⁶ *Leisner*, a. a. O., Fn. 5.

⁶⁷ Die Rechtsstaatsunangemessenheit, fremde Unrechtsakte zu eigenen Gunsten zu perpetuieren, ist sogar durch den Hehlereivorwurf artikuliert worden, vgl. *Döhring*, Leserbrief F.A.Z. vom 7. 12. 2000, S. 11.

⁶⁸ Vgl. *Stern*, a. a. O. (o. Fn. 11), *Haller*, DÖV 1980, S. 465, 466.

Finanzierungs- und legislative Gestaltungserwägungen durchsetzen und nicht die individuelle Gerechtigkeit gegenüber den Entschädigungsberechtigten.

4. Mit beiden Grunderwägungen zum Aussagegehalt der Rechtsprinzipien ist noch keine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Ausgestaltung einer Enteignungsentschädigung nachgewiesen; mehrere verfassungsrechtliche Ausschlußgesichtspunkte können gegenläufig zur Geltung gebracht werden.

a) So liegt erstens keineswegs auf der Hand, daß aus der Verpflichtung zur Rechtsstaatlichkeit wie zur Sozialstaatlichkeit zwingend eine Wiedergutmachungsverpflichtung gerade für *vorkonstitutionelle* Rechtsgutseinbußen folgen soll. Ebenso wie sich Art. 14 GG in der positivistischen Bezogenheit auf bestehende inhaltsbestimmende Gesetze reduzieren läßt⁶⁹ mit der Folge, daß Art. 14 GG für den insofern gemessen am GG „eigentumslosen“ Bereich der Enteignungen leerläuft, ließe sich auch argumentieren, daß das Sozialstaatsprinzip und die aus ihm abzuleitende Lastenverteilungsgerechtigkeit ihren alleinigen Bezugsgegenstand im status quo der mit Beginn der Verfassungsgeltung konstituierten Rechtsgemeinschaft finden, mit anderen Worten die an das Grundgesetz gebundene staatliche Gewalt zukunftsbezogen binden sollen⁷⁰, ohne auf die Zeit davor auszugreifen und auch in dieser Zeit ihren Ursprung findende Härten abzufedern.

b) Darüber hinaus findet eine hypothetische Ersatzverpflichtung auch eine mögliche Grenze in der prinzipiellen Unmöglichkeit, als Staat für historisches Unrecht der Rechtsvorgänger insgesamt einzustehen. Generell ist die Einbeziehung der Staatsbedingungen, die dem empirisch-konkret existierenden Gemeinwesen der Bundesrepublik Deutschland historisch vorausliegen, in die Menge der von ihm zu bewältigenden Rechtsprobleme deshalb nicht nur nicht selbstverständlich, sondern problematisch. Real existierende Staatlichkeit ist notwendig immer historisch-kontingente Staatlichkeit⁷¹, was impliziert, daß ein faktischer Staat sich auf eine mit empirischer Idealverwirklichungsdefizienz behaftete (insoweit unrechtliche) Vergangenheit stützt⁷². Die Rückabwicklung solcher in der Vergangenheit liegender Rechtsmängel steht mit Notwendigkeit in der Tendenz, die erbrachte Konstitutionalisierungsleistung und die hierin liegende Etablierung des Rechtsprinzips zu erschüttern⁷³. Dies stellt immer die Befriedungsfunktion der in einer Verfassungsgebung liegenden Vereinigung unter Rechtsgesetzen in Frage, bedeutet – kantisch gesprochen – eine latente Gefahr, in den vorkonstitutionellen Naturzustand eben durch die allzu intensive Auseinandersetzung mit demselben zurückzufallen.

Diese Argumentation, die man salopp als „Schlußstrichargument“ apostrophieren könnte, setzt freilich voraus, daß die Aufarbeitung des Unrechts im Wege der Entschädigung sich als ernsthafte Gefahr für das Gemeinwesen und seinen Verfassungszustand darstellte. Wollte man sich auf dieses Argument als Ausschlußgrund für Enteignungsentschädigung beziehen, so müßte allgemein die Befriedungsfunktion thematisiert werden, die im Verzicht auf Restitution und Entschädigung liegen kann, und insoweit Enteignungsunrecht der DDR als Bezugspunkt bundesdeutscher Staatlichkeit gänzlich ausgeblendet werden.

Ersichtlich hat das BVerfG in seiner Argumentation hierauf aber nicht abgestellt.

c) Schließlich kann es die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Staates übersteigen, sich unter Belastung mit einer „Erblast“ nach einer Krise neu zu konstituieren.

Ein solches Argument findet seine verfassungsrechtliche Grundlage ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip, zu dem auch die Implikation der Funktionsfähigkeit des Staatwesens mit seinen Einrichtungen insgesamt gehört⁷⁴. Mit der Heranziehung dieser Dimension

⁶⁹ Dies gilt für die bestehende Eigentumsdogmatik freilich nicht ausnahmslos; wie sich in der Naßauskiesungsentscheidung gezeigt hat, vermag die Bestandsgarantie auch den auf Grundlage vorkonstitutioneller inhaltsbestimmender Gesetze erworbenen Eigentumsgehalt verfassungsrechtlich zu umfassen.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 15, 126, 141: „Im Vordergrund steht nicht die Abrechnung über die Vergangenheit, sondern die Schaffung einer Grundlage für die Zukunft“.

⁷¹ Kant, Zum Ewigen Frieden, 1., 5. Präliminarartikel.

⁷² Vgl. Kant, Metaphysik der Sitten, Staatsrecht, §§ 45 ff.

⁷³ Kant, Gemeinspruch.

⁷⁴ Vgl. Stern, a. a. O., § 20, mwN.

(„Handlungsfähigkeit des Ganzen“) würde eine immanente Grenze des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes aufgezeigt, sozusagen ein finanzpolitisches *ultra posse nemo obligatur* postuliert; die auf Erhaltung des Funktionsbestandes eines Staates gerichtete Sicht ist insofern mit der Notwendigkeit, vergangenes Unrecht als existent hinzunehmen, eng verflochten. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist dieser Gesichtspunkt überwiegend unter dem Stichwort der Staatsraison thematisch geworden⁷⁵.

Auch hier muß die Fallkonstellation dann aber so geartet sein, daß der Staat insgesamt in seinem Etatfundament wesentlich beeinträchtigt wäre, wenn er die Verpflichtungen erfüllte. Dies läßt sich auch den Entscheidungsgründen der Urteile des BVerfG entnehmen, auf die sich das Gericht zur Stützung seiner Argumentation affirmativ bezogen hat⁷⁶. In der Entscheidung über das Kriegsfolgengesetz⁷⁷ hat das Gericht zunächst ausgeführt, aus der fehlenden Konkursfähigkeit des Staates resultiere die spezifische Problematik, daß grds. Verbindlichkeiten forttransportiert würden und der Staat dadurch an seiner eigentlichen Aufgabe zukunftsbezogener Organisation rechtlicher Verfaßtheit bereits ab initio gehindert werden könne. Das Gericht hat dazu ausgeführt, es sei nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber diese Erwägung zur Leistungsfähigkeit angesichts bevorstehender Wiederaufbauarbeiten der Nachkriegsphase und der beträchtlichen prognostischen Ungewißheit in die Ausgestaltung der Enteignungsentschädigung einbeziehe.

Inwieweit demgegenüber der hier vorliegende Sachverhalt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Bundes insgesamt zu überfordern droht, ist nicht mit hinreichender Deutlichkeit dargetan. Zwar hat das BVerfG an verschiedenen Stellen auf den finanzpolitischen Handlungsspielraum⁷⁸, Finanzierbarkeit, haushaltspolitische Präferenzen etc. hingewiesen, insbesondere zur Relativierung des Gleichbehandlungsgebotes. Es hat aber erstens weder allgemein bestimmt, wann Haushaltsbelastungen ein solches Maß annehmen, daß sie verpflichtungsausschließend wirken können. Zweitens hat es die bloße haushaltliche Belastung, die notwendigerweise mit Entschädigungsleistungen einhergeht, von der finanziellen Überforderung nicht abgegrenzt. Zwischen dem verfassungsrechtlichen Gehalt beider Sachverhalte liegt aber doch ein gravierender Unterschied: Nur im Falle des Nachweises der Erschütterung des Staates als rechtlich verfaßter Gesamtheit in ihrem friedenssichernden Bestand ist nämlich ein hinreichend hohes Rechtsgut bedroht, das es überhaupt rechtfertigen kann, rechtsstaatliche Vertrauensschutzgebote im Rahmen einer Abwägung zurücktreten zu lassen.

Die Argumentation des BVerfG läuft demgegenüber darauf hinaus, daß das Rechtsstaatsprinzip dem gesetzgeberischen Gestaltungsvermögen kaum konkretisierte, hier jedenfalls nicht einschlägige Grenzen zieht, und überall dort, wo diese absoluten Grenzen nicht betroffen sind, sein Gehalt nach der Prärogative des Gesetzgebers mit sonstigen Zielvorstellungen und Richtungsentscheidungen verrechenbar ist. Es muß bezweifelt werden, ob es wirklich der Aussage des Grundgesetzes und seiner vielbeschworenen Funktion als „Wertordnung“ entsprechen soll, daß der Gesetzgeber sich einer im Grundsatz bestehenden Entschädigungsverpflichtung schon dadurch entziehen kann, daß er auf den prinzipiell unabgeschlossenen Katalog der von ihm sonst noch zu bewältigenden Aufgaben verweist und ausführt, er setze seine Prioritäten eben anders. Dies vermittelt das ungute Gefühl eines Rechtsstaates unter finanzpolitischem Bewilligungsvorbehalt, dessen fehlende Einstandspflicht aus politischen Gründen gerechtfertigt werden soll.

5. Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten: Ob aus Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip eine Verpflichtung zum Ausgleich besteht, bleibt als Aufgabe der Konkretisierung von Verfassungsprinzipien mit einem beträchtlichen Wertungsspielraum versehen. Dies eröffnet aber keine beliebige Argumentationsfreiheit, sondern verlangt die Rückführung der widerstreitenden Sachbezüge auf verfassungsrechtliche Grundprinzipien, um erst dann ein kategorial

⁷⁵ Vgl. *Biehler*, Die Bodenkonfiskation in der SBZ Deutschlands 1945 nach Wiederherstellung der gesamtdeutschen Rechtsordnung 1990, 1993, S. 111 ff.; *Klein*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Frankfurt/M. 1968.

⁷⁶ BVerfGE 21, 39, 42; 70, 1, 34.

⁷⁷ BVerfGE 15, 126, 141.

⁷⁸ Vgl. Rdnr. 239 der Entscheidungsgründe.

ausgewiesenes Konkordanzverhältnis bestimmen zu können. Faßt man Rechts- und Sozialstaatsprinzip verpflichtungsbegründend auf, so ist der Gesetzgeber gehalten, in der Ausgestaltung eines einfachgesetzlichen Anspruchs zur Geltung zu bringen, daß die Entschädigung Surrogat erlittener Substanzeinbuße ist und sich insofern an dessen Wert orientieren muß⁷⁹.

Eine Entschädigungsausgestaltung mit Degressionen bis auf 5 % des Verkehrswertes, wie sie § 7 I des angegriffenen EntschG vorsieht⁸⁰, wird dem skizzierten Verpflichtungsgehalt nicht gerecht. Insofern handelt es sich hier nicht allein um eine Frage der Bindung bei der Ausgestaltung, sondern betrifft der notwendige Mindestumfang einer Ausgleichsleistung, ab der bereits vom Wortsinn her erst von Entschädigung gesprochen werden kann, bereits das „Ob“⁸¹. Wo hier die Grenze zu ziehen ist – ob insbesondere der im Sondervotum⁸² durchklingende Halbteilungsgrundsatz⁸³ hier als Grenze funktionalisierbar ist –, soll hier nicht vertieft werden.

IV. Verfassungsrechtliche Bindungen der Ausgestaltung eines einfachgesetzlichen Entschädigungsanspruchs – Gleichheitssatz oder gesetzgeberische Prärogative?

Sofern man die vorgenannten Prämissen zum Aussagegehalt von Rechts- und Sozialstaatsprinzip akzeptiert und davon ausgeht, daß der Staat zur Enteignungsentschädigung dem Grunde nach verpflichtet ist, ist der Gesetzgeber bei ihrer Ausgestaltung überdies an den Gleichheitssatz des Art. 3 I GG gebunden. Die Beschwerdeführer haben sich ausführlich auf diese Vorschrift bezogen und eine ganze Reihe von Vergleichspaaren aufgezeigt, nach denen der Gleichheitssatz verletzt sein soll⁸⁴; dies dokumentiert die Bedeutung, die diesem beigemessen wurde, und findet seine Entsprechung in dem Umfang, mit dem das Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungsgründen auf die angeführten Vergleichspaare eingeht. Dabei schränkt es den Gleichheitssatz allerdings in zweifacher Hinsicht ein.

Zum einen kommt Art. 3 I GG hinsichtlich der Bindung des Gesetzgebers nur in der reduzierten Bedeutung als Willkürverbot zum Tragen⁸⁵; hiermit wird eine ständige⁸⁶, wenn auch nicht einheitliche⁸⁷ Rechtsprechung zum Aussagegehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes fortgesetzt. Zum anderen wird dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, innerhalb dessen seine Beurteilung des Sachverhaltes keiner gerichtlichen Nachprüfung unterworfen ist.

Willkürformel und Einräumung des gesetzgeberischen Spielraums haben in ständiger Rechtsprechung des BVerfG enge Parallelen⁸⁸. Sofern beide Argumente sich auf dieselbe methodische Grundlage zurückführen lassen, beide also hier als Restriktionsargumente gegenüber dem grundsätzlichen Gebot zur Gleichbehandlung, quasi als gegenläufiges Prinzip fungieren, kann der kategoriale Gehalt beider Erwägungen gemeinsam untersucht werden. Hierzu ist zunächst die Grundlage gesetzgeberischer Spielräume zu untersuchen und alsdann die Frage nach Parallelen für die Willkürformel zu stellen.

1. a) Der auch in vorangegangenen Entscheidungen oft betonte weite gesetzgeberische Spielraum⁸⁹ findet seine kategoriale Verortung im Problemfeld der Kompetenzabgrenzung von Gesetzgeber und Judikative⁹⁰. Zum Rechtsstaat gehört das Prinzip der Gewaltenteilung⁹¹; in

⁷⁹ Ebenso die Argumentation der überstimmten 4 Richter; dies wurde im übrigen in der Expertenanhörung des BT zum EALG von allen beteiligten Staatsrechtlern zur Geltung gebracht, vgl. die Nachweise bei *Leisner* a.a.O.

⁸⁰ Vgl. *Leisner*, NJW 1995, S. 1516.

⁸¹ So auch *Leisner* in der Anhörung des BT zum EALG, vgl. NJW 1995, S. 1517.

⁸² Vgl. Rdnr. 284 ff. der Entscheidungsgründe.

⁸³ BVerfGE 93, 121 ff.

⁸⁴ Rdnr. 147 ff. des Urteils.

⁸⁵ Rdnr.

⁸⁶ Vgl. etwa BVerfGE 1, 14, 52; 1, 208, 247; 18, 38, 46; 23, 135, 143; 48, 281, 290; 61, 138, 147; 68, 237, 250; 83, 89, 107 f.; 85, 176, 187.

⁸⁷ „Neue Formel“ in BVerfGE 55, 72, 88; 57, 107, 115; 58, 369, 373 f.; 60, 123, 134; 60, 329, 346; 62, 256, 274; 78, 232, 247; 79, 87, 98; 88, 5, 13.; zu den Differenzierungen bereits in der alten Formel vgl. *Martini*, a. a. O., S. 21.

⁸⁸ *Huster*, a. a. O. (Fn.54), S. 45 ff., 58 ff.

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 13, 31, 36; 13, 39, 43 („Ermessensspielraum“); vgl. *Martini*, S. 201, mwN.

⁹⁰ Dazu *Sinemus*, Der Grundsatz der Gewaltenteilung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt/M. 1982, S. 300 ff.

einem Legitimationssystem mit einer unmittelbar demokratisch legitimierten parlamentarischen Legislative und den mittelbar demokratisch legitimierten beiden anderen Gewalten muß der Gesetzgebung ein angemessener Gestaltungsspielraum zukommen und liegt ein beträchtlicher Legitimationsakzent der staatlichen Gewalt insgesamt auf ihr⁹²; sie bringt den souveränen Volkswillen in jeweils sachgebietsbezogenen Konkretisierungen zur Geltung und hat hierin eine begrenzt-absolute voluntative Dimension⁹³. Schon aus dieser an den Grundlagen der Legitimität staatlichen Handelns orientierten Erwägung heraus ist die Einräumung von Gestaltungsspielraum an den Gesetzgeber verfassungsrechtlich geboten⁹⁴.

Zum anderen resultiert die Notwendigkeit eines solchen Spielraums auch aus der Natur der Sache der Legislativaufgabe, die in der Regel zukunftsorientierten und damit prognostisch-dezisivem Gehalt haben kann. Hinter der Einräumung gesetzgeberischer Spielräume steht folglich ein gewichtiger kategorischer Gehalt des Rechtsstaatsprinzips. Insofern ist es richtig, wenn das Bundesverfassungsgericht betont, es sei nicht Sache der Judikative, aus der rekonstruierenden ex-post-Sicht – gleichsam mit dem belehrenden Zeigefinger – die zur Gewißheit verdichtete Verlaufsalternative argumentativ gegen die Prognoseaufgabe des Gesetzgebers zu wenden. Gesetzgeberische Tätigkeit ist – zumal im parteienstaatlich geprägten bundesrepublikanischen System⁹⁵ – ein gestalterisches, von Kompromißfindung und Konsensschaffung zwischen divergierenden Kräften geprägtes Entscheidungsfindungsprogramm, an dessen Stelle ein Richterspruch weder treten kann noch darf.

b) Freilich ist mit diesem Aufweis des Hintergrundes noch nichts über die Reichweite des Spielraums ausgesagt. Gesetzgeberischer Spielraum meint nicht tendenziellen parlamentarisch-demokratischen Gewaltmonismus, der dem Gesetzgeber schlechthin jede Entscheidung erlaubt.

aa) Dies ergibt sich zum einen daraus, daß das Prinzip der Gewaltenteilung nicht lückenlos verwirklicht ist, sondern sein Komplement in Elementen der Gewaltenverschränkung zum Zwecke der wechselseitigen Kontrolle und mäßigenden Einwirkung findet⁹⁶. Deshalb hat das BVerfG an anderer Stelle hinsichtlich der Reichweite des Parlamentsvorbehaltes, d. h. im Kontext der kompetentiellen Abgrenzung von Legislative und Exekutive, einem Gewaltmonismus zugunsten des Parlaments eine eindeutige Absage erteilt⁹⁷. Im Grundsatz stellt sich für die Abgrenzung von Judikative und Legislative das gleiche Problem mit dem einzigen Unterschied, daß hier die beteiligten Exponenten der Judikativgewalt zugleich über ihre eigene Entscheidungsbereichweite befinden.

bb) Zum anderen ist es auch aus der Intention des Grundgesetzes mit seiner konzeptionellen Anlage eines einklagbaren Minimalbestandes subjektiver Rechte in der Verfassung sowie der Einräumung entsprechender verfassungsprozessualer Durchsetzungsmodi⁹⁸ zu entnehmen. Natürlich wird dieses Bestehen von Bindungen vom BVerfG auch nicht bestritten. Aber der mit der Betonung der weiten Reichweite der Legislativprärogative einhergehende „judicial self-restraint“ kann mit dem aufgezeigten Hintergrund nicht als Ausdruck frei gewählter verfassungspolitischer⁹⁹ Selbstbeschränkung verstanden werden¹⁰⁰, sondern steht seinerseits

⁹¹ Grundlegend *Zimmer*, Funktion – Kompetenz – Legitimation. Gewaltenteilung in der Ordnung des Grundgesetzes, Berlin 1979; vgl. auch *Schmidt-Aßmann* in Isensee/Kirchhof, HdB StR, Bd. 1, § 24, Rdnr. 46 ff.; *Benda*, HdBVfR, § 17, Rdnr. 38 ff.

⁹² *Zippelius*, Der Gleichheitssatz, VVDStRL Bd. 47 (1989), S. 7 ff., 26, faßt diesen Gesichtspunkt unter den Begriff der „Organadäquanz“.

⁹³ *Achterberg*, Das Parlament im modernen Staat, DVBl. 1974, S. 693 ff.

⁹⁴ Diesen Aspekt unterbestimmt *Pracht*, a. a. O., wenn er nur von politischer Notwendigkeit spricht.

⁹⁵ Vgl. *Schmidt-Aßmann* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, § 24, Rdnr. 67 f.

⁹⁶ Dazu *Gerontas*, Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zugleich ein Beitrag zum Grundsatz des „Judicial Self-Restraint“, Regensburg 1981, S. 173; *Stern*, a. a. O., § 201 V 3 a; *Hesse*, a. a. O., S. 201 ff.; *Herzog* in MDHS, Art. 20, Abschn. V., Rdnr. 11.

⁹⁷ Vgl. die Ausführungen BVerfGE 68, 1 ff. zur Frage der Grenzen der Wesentlichkeitstheorie.

⁹⁸ Art. 91, 93 I Nr. 1, 4 a, 100 GG.

⁹⁹ *Lee*, Schonung des Gesetzgebers bei Normenkontrollentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, S. 161, m. ausführlichen weiteren Nachweisen; *Siedler*, Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht. Eine funktionell-rechtliche Kompetenzabgrenzung, Hamburg 1999, S. 58.

¹⁰⁰ So aber *Menger*, Aus der Praxis der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das verfassungsgerichtliche Urteil zu § 218 StGB – Gesetzgebung durch das BVerfG?, VerwArch 1975, S. 397, 398 f.; dagegen *Schuppert*, Die verfassungsrechtliche Kontrolle der Auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 1973, S. 219. Zum judicial self-restraint und seiner rechtlichen Qualifikation

unter der Anforderung, ein rechtsstaatsimmanentes Konkordanzverhältnis von Prüfungskompetenz und gebotener Prüfungszurückhaltung zum Ausdruck zu bringen. Es ist der Wille des Grundgesetzes, daß auch der Gesetzgeber an Verfassungsprinzipien gebunden ist (vgl. Art. 1 III, 20 III, 100 GG), und es ist die Aufgabe des BVerfG, gerade in Bestimmung solcher Bindungen eine verlässliche Richtung von Grund und Grenzen solcher Entscheidungsspielräume aufzuzeigen (vgl. Art. 91, 93, 100 GG). Insofern besteht nicht nur richterliche Prüfungsbefugnis, sondern auch Prüfungsverpflichtung¹⁰¹.

Mit der pauschalen Formulierung des BVerfG, der Gesetzgeber habe einen weiten Gestaltungsspielraum, wird die an sich berechnete, ihre Grundlage im rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzip findende Beurteilungsfreiheit des Gesetzgebers zur bloßen Formel für eine Prüfungszurückhaltung, die die an sich gebotene verfassungsrechtliche Konfliktlösung durch einen nahezu umfassenden Prärogativmonismus des Gesetzgebers ersetzt und sich damit der Verantwortung, die Verfassung gegenüber beiden anderen Gewalten zu Geltung zu bringen, nicht hinreichend stellt. Erforderlich wäre jedenfalls, die Einräumung von Spielräumen im jeweiligen Fall rückzukoppeln an die Bewältigung der gesetzgeberischen Wahrnehmungsberechtigungen. Wo gesetzgebungsspezifische Notwendigkeiten kein besonderes Maß an Gestaltungsfreiheit verlangen, ist das pauschale Zugeständnis weiter Spielräume verfassungsunangemessen.

2. Gleiches gilt im Prinzip auch für die mit der Reduktion des Gleichheitssatzes auf ein bloßes Willkürverbot erfolgende Marginalisierung seines Aussagegehaltes für die Gesetzgebung¹⁰².

a) Daß der Gesetzgeber an den Gleichheitssatz ebenso wie die anderen Gewalten im Grundsatz gebunden ist, dürfte immerhin einhelliger Ansicht entsprechen¹⁰³. Die Auslegung des Gleichheitssatzes in der bis heute verwendeten Form als Willkürverbot findet ihre Grundlegung bereits in BVerfGE 1, 14 ff.

b) Die Willkürdoktrin¹⁰⁴ stellt sich in der Spruchpraxis des BVerfG¹⁰⁵ als eigenständige Ausprägung des Prinzips richterlicher Zurückhaltung dar¹⁰⁶. Das ergibt sich aus dem engen thematischen Zusammenhang, mit dem bei Auslegung des Gleichheitssatzes auf den gesetzgeberischen Spielraum verwiesen wird¹⁰⁷. Sie ist vom Schrifttum vielfältig kritisiert worden¹⁰⁸. Die genannte Auslegung des Art. 3 I GG überantwortet zum einen die Bestimmung dessen, was tatsächlicher Anknüpfungspunkt der geforderten Gleichbehandlung ist, dem Gesetzgeber selbst¹⁰⁹ und dispensiert ihn damit faktisch von einer übergeordneten normativen Ebene¹¹⁰. Ausreichend wäre es demgegenüber, dem Gesetzgeber einen Akzentuierungsspielraum bei der Gewichtung der für die Auffindung von Vergleichspaaren maßgebenden Kriterien zuzubilligen, seine Entscheidung aber im übrigen zum einen an den von ihm selbst

vgl. Siedler, a. a. O. (Fn. 99), S. 57 ff., mwN. *Ki-Cheol Lee*, a. a. O., (Fn. 99), S. 155 ff., 157, mwN, betont zutreffend, die Kompetenzgrenzen folgten nicht aus dem Grundsatz des judicial self-restraint selbst, sondern aus den Organisationsnormen der Verfassung, vgl. auch *Grimm*, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, JZ 1976, S. 696, 700; *Gerontas*, a. a. O.

¹⁰¹ *Alexy*, Theorie der Grundrechte; *Ki-Cheol Lee*, a. a. O. (o. Fn. 99).

¹⁰² Kritisch gegenüber der Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot *Böckenförde*, Der allgemeine Gleichheitssatz und die Aufgabe des Richters, Berlin 1957, S. 62; *Ipsen*, Grundrechte, Band II, S.111, 153 ff.; *Scholler*, a. a. O., S. 33 f.; *Scheuner*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, DVBl. 1952, 613 ff.; *Martini*, Art. 3 Abs. 1 GG als Prinzip absoluter Rechtsgleichheit, Köln u. a. 1997; *Pracht*, a. a. O.

¹⁰³ *Zippelius*, a. a. O., S. 11, mwN; *Martini*, a. a. O., S. 202.

¹⁰⁴ *Bleckmann*, Die Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes, S. 70, allerdings mit der m. E. wenig stichhaltigen Prämisse, Art. 3 I GG könne nur entweder als Willkürverbot oder als allgemeines Gebot materieller Gerechtigkeit aufgefaßt werden. Weshalb nicht schlichte sachliche Gleichbehandlung Norminhalt sein kann, scheint – selbst unter Einbeziehung der neuerdings eine Renaissance erlebenden Egalitarismusdebatte (vgl. z. B. *Angela Krebs* [Hrsg.], Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik, Frankfurt/M. 2000) – auch dann kaum nachvollziehbar, wenn man die inhaltliche Unbestimmtheit des Art. 3 I GG (dazu etwa *Schoch*, DVBl. 1988, 863, 874) betont.

¹⁰⁵ Vgl. exemplarisch BVerfG NJW 1952, 297: Es sei nicht Sache des BVerfG, sich an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen.

¹⁰⁶ *Martini*, a. a. O., S. 36; krit. *Müller*, VVDStRL 47 (1989), S. 44.

¹⁰⁷ BVerfGE 1, 14, 52; 3, 225, 240; 6, 273, 280; vgl. *Hong-Suck Cho*, Verfassungsgerichtliche Gleichheitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, S. 149.

¹⁰⁸ *Pracht*, a. a. O., S. 22 ff., mwN; *Martini*, a. a. O., S. 102 ff., mwN.

¹⁰⁹ Mit deutlicher Kritik die abweichende Meinung des Richters v. *Schlabrendorff* in BVerfGE 35, 51, 56.

¹¹⁰ *Pracht*, a. a. O. (Fn. 108).

vorgegebenen Leitvorstellungen zu messen¹¹¹, zum anderen auch diese am materialen Mindestgehalt des Art. 3 I GG (Rechtfertigung gerade anhand des Gewichts der im Sachverhalt liegenden Unterschiedlichkeit) zu messen. Bei der Aufzeigung von Gleichheitswidrigkeiten auf dieser Ebene würde das BVerfG sich noch keineswegs zu sehr in die gewaltenteilungsbedingte *domaine réservée* des Gesetzgebers vorwagen.

d) Gegen die Auslegung des Art. 3 I GG spricht schließlich, daß das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen neueren Entscheidungen selbst nicht strikt an der Willkürformel festgehalten hat, sondern nach Systembereichen unterschiedene Formulierungen für eine inhaltliche Annäherung an Art. 3 I GG gefunden hat¹¹². Weshalb bei Überprüfung der gesetzgeberischen Umsetzung von Vorgaben des Bodenreform-Urteils der reduzierte Prüfungsmaßstab reaktiviert wird, ohne auch nur die Möglichkeit einer anderen Auslegung zu thematisieren, ist nicht deutlich.

Allerdings erklärt es, weshalb das BVerfG – was bei konsequenter Beachtung der Reduktion des Gleichheitssatzes auf ein Willkürverbot entbehrlich gewesen wäre – sich auf die Vergleichsargumentation wenigstens in Teilen einläßt.

3. In Anwendung auf den Sachverhalt der Entscheidung folgen aus den allgemeinen Standortbestimmungen zu gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und Willkürformel folgende Konkretisierungen:

a) Im Zentrum des Interesses an einer Gleichbehandlung steht die Frage nach der Rechtfertigung der Wertschere, die sich zwischen Restitutionsberechtigten und Entschädigungsberechtigten angesichts der gesetzlichen Ausgestaltung in § 7 I EntschG (gestaffelte Degression) auftut¹¹³. Hier sprechen schon *prima facie* gewichtige Gründe für eine mit Art. 3 I GG nicht zu vereinbarende Ungleichbehandlung, was von den zum Bodenreform-Urteil gehörten Staatsrechtslehrern einhellig zum Ausdruck gebracht wurde und auch in der Mindermeinung der vier unterlegenen Richter zum Ausdruck kommt: Restitution und Entschädigung sind – auch nach Vorstellung des Gesetzgebers – auf den gleichen Zweck bezogen. Schon begrifflich ist Entschädigung nichts anderes als Schadensfreihaltung; Kompensation muß ihrem Wert nach wenigstens ansatzweise auf Ersatz des eingebüßten Gutes hin angelegt sein. Sie soll den Entschädigten in die Lage versetzen, die Einbuße durch Erwerb vergleichbarer Güter zu kompensieren. Andernfalls wäre die in § 8 I VermG vorgesehene Wahl zwischen Restitution und Entschädigung sinnlos¹¹⁴.

Die von den entscheidungstragenden Richtern aufgeführten Gründe für die Ungleichbehandlung gehen in verschiedene Richtung, überzeugen aber allesamt nicht. Mit der Notwendigkeit alsbaldiger Rückkehr zu einer privatrechtlichen Eigentumsordnung seien zwangsläufig Nachteile für die nur Entschädigungsberechtigten verbunden gewesen¹¹⁵. Zudem wird die Singularität der historischen Situation der Wiedervereinigung und der mit ihr verbundenen Wertentwicklung auf dem Immobilienmarkt angeführt, die es dem Gesetzgeber nicht erlaubt habe, an der ursprünglich geplanten wertmäßigen Kohärenz von Restitution und Entschädigung festzuhalten¹¹⁶.

Das erste Argument hält das Bundesverfassungsgericht selbst für nicht ausschlaggebend. Offen bleibt auch, mit welchem verfassungsrechtlichen Gehalt aus der historischen Singularität der Wiedervereinigungssituation eine Relativierung der verfassungsrechtlichen Bindung der Gleichbehandlungsverpflichtung resultieren kann. Soweit hiermit Finanzierbarkeitserwägungen anklingen, gilt das bereits oben Gesagte. Ob Lebenssachverhalte gleich zu erachten sind, kann – zumal wenn der Gesetzgeber selbst bestimmte Gerechtigkeitserwägungen als entscheidungsleitend artikuliert hat – nicht davon abhängen, daß die in Vollzug dieser

¹¹¹ Vgl. dazu bereits *Gusy*, JuS 1982, S. 30, 34; auch diesen unter dem Aspekt der Selbstbindung zu fassenden Gesichtspunkt hat das Gericht verworfen, vgl. Rdnr. 282 der Entscheidungsgründe.

¹¹² BVerfGE 55, 72, 88; 75, 382, 393; 75, 348, 357; 78, 249, 287; vgl. auch *Böckenförde*, VVDStRL 47 (1989), S. 96; *Martini*, S. 44 ff., *Maaß* NVwZ 1988, S. 14 ff.; *Graf Vitzthum*, DZWiR 1994, S. 1 ff.

¹¹³ *Leisner*, a. a. O. (Fn. 5).

¹¹⁴ *Leisner*, NJW 1995, 1513, 1515; *Huber*, Festschrift zur Wiedererrichtung des OLG Jena, 1994, S. 271, 275 f.

¹¹⁵ Vgl. Rdnr. 254 der Entscheidungsgründe.

¹¹⁶ A. a. O. im Urteil.

gesetzgeberischen Gleichheitsüberzeugung geschaffene Regelung im nachhinein die Staatsfinanzen stärker belastet als angenommen. Daß in diesem Zusammenhang die staatlichen Transferleistungen zum Aufbau Ost insgesamt veranschlagt werden¹¹⁷, stellt sich als beliebige Bezugnahme auf finanzpolitische Größenordnungen dar, denen sich wegen der Allgemeinheit der unter dem Begriff der Transferleistungen zusammengefaßten staatlichen Aufgaben ein relativierender Aussagegehalt in Bezug auf die dem Staat noch zumutbare Entschädigungshöhe nicht entnehmen läßt. Auch insofern erscheint es deshalb kategorial fragwürdig, Unrechtsentschädigungsverpflichtungen mit staatlichen Aufbau- und Investitionszielen zu verrechnen. Redlicherweise müßte der Umfang von Aufbau- und Entschädigungskosten aber auch mit der Gegenrechnung der dem Staat wiedervereinigungsbedingt zugefallenen Vermögenswerte konfrontiert werden. Dann allerdings bleibt in der Tat unklar, wie die in Verwertung unrechtlich erworbener Vermögenswerte stattfindende Erfüllung von Entschädigungsverpflichtungen den Haushalt überfordern könnte¹¹⁸. Der sog. Bequemlichkeitsabschlag für Entschädigungsberechtigte schließlich¹¹⁹ dürfte keine Größenordnung annehmen, wie sie in den Abschlägen von bis zu 99 % für größere Vermögen gem. § 7 I EntschG vorgesehen sind.

b) Auch der Vergleich mit immateriellen Eigentumseinbußen erscheint jedenfalls im Ergebnis zweifelhaft. Grundsätzlich zutreffend ist immerhin der Verweis auf ein Gleichbehandlungserfordernis von Enteignungsgeschädigten mit anderweitig regimengeschädigten und dadurch in Freiheit, Körperintegrität, Berufsausübung, Entfaltungschancen usw. beeinträchtigten Opfern staatlichen Unrechts. Aber soweit argumentiert wird, eine generelle Entschädigung solchen Unrechts einer planwirtschaftlich bedingten Restriktion privater Lebensbereiche komme nicht in Betracht, läßt sich dem ein Aussagegehalt in Bezug auf Enteignungsentschädigung nicht entnehmen, da es um einen fundamental anderen Sachverhalt geht als um bereits erworbene, im Rahmen vorkonstitutioneller Rechtslage gebildete Besitzstände. Diese Gegenüberstellung entspricht der in der Eigentumsdogmatik gängigen Abgrenzung von Ausschließlichkeitsrechten zu bloßen Hoffnungen, Erwartungen und Chancen. Die Erwägung des Gerichts zielt darauf ab, Enteignungsgeschädigten die Gruppe anderweitig Unrechtsbetroffener gegenüberzustellen, bei denen Entschädigung nicht möglich ist, und hieraus das legitime gesetzgeberische Ziel anderweitiger finanzierungsbedürftiger Hilfen für die letztgenannte Gruppe zu postulieren. Es mündet damit ein in den Verweis auf den insgesamt begrenzten Haushalt und stellt sich insofern nur als rhetorisches Bindeglied zur Verrechnung von Entschädigungsverpflichtungen mit Aufbauleistungen insgesamt und damit zur Formulierung eines haushaltspolitischen Finanzierungsvorbehaltes dar. Auch hiergegen greift der genannte Einwand zu Grund und Grenze von Finanzierbarkeitserwägungen.

V. Fazit

Die Entscheidung zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des EALG löst die Anforderung, ein Konkordanzverhältnis von Rechts- und Sozialstaatsprinzip, Gleichheitssatz und Legislativspielräumen zu schaffen, nur ansatzweise. Nicht die Verneinung verfassungsrechtlicher Entschädigungsverpflichtung als solche ist der Kritik ausgesetzt, sondern die fehlende kategoriale Rückführung von gegenläufigen, vor allem pragmatischen Argumentationsgehalten auf Verfassungsrechtssätze. Der „Rechtsstaat unter finanzpolitischem Bewilligungsvorbehalt“ dokumentiert einen Pragmatismus, der in der Gefahr steht, gerade dort der Politik Spielräume zu eröffnen, wo unverfügbare verfassungsrechtliche Gehalte aufgezeigt werden und Grenzen gesetzt werden müßten.

¹¹⁷ Vgl. Rdnr. 256 der Entscheidungsgründe.

¹¹⁸ Vgl. *Döhring*, F. A. Z. vom 7. 12. 2000, S. 11.

¹¹⁹ Rdnr. 260 der Entscheidungsgründe unter Verweis auf *Motsch*, NJW 1995, S. 2249, 2253.