

L e i t s a t z

zum Beschluß des Ersten Senats vom 15. Oktober 1996

- 1 BvL 44/92 -

- 1 BvL 48/92 -

Die in Art. 4 Abs. 2 des Wohnungsbindungsänderungsgesetzes (BGBl 1990 I S. 934) angeordnete Rückwirkung verstößt bei verfassungskonformer Auslegung nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 44/92 -

- 1 BvL 48/92 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes vom 17. Mai 1990 (BGBl I S. 934) mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit er bestimmt, daß die §§ 16, 16 a und 28 Wohnungsbindungsgesetz in der mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes geltenden Fassung anzuwenden sind, wenn die als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel nach dem 31. Dezember 1989 und vor dem 30. Mai 1990 vorzeitig zurückgezahlt wurden,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts Aachen vom 1. Oktober 1992 (4 K 117/91) sowie Ergänzungsbeschluß vom 18. Juli 1995 (8 K 117/91) -

- **1 BvL 44/92** -,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts Aachen vom 1. Oktober 1992 (4 K 247/91) sowie Ergänzungsbeschluß vom 18. Juli 1995 (8 K 247/91) -

- **1 BvL 48/92** -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Vizepräsidenten Seidl,

der Richter Grimm,

Kühling,

der Richterinnen Jaeger,

Haas

und der Richter Hömig,

am 15. Oktober 1996 beschlossen:

Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes vom 17. Mai 1990 (Bundesgesetzblatt I Seite 934) ist nach Maßgabe der Gründe mit dem Grundgesetz vereinbar.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der Vorlagen ist die Frage, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, daß die gesetzliche Verlängerung von Bindungsfristen für öffentlich geförderte Wohnungen und die Änderung von Regelungen über die Bemessung der Kostenmiete in Fällen freiwilliger vorzeitiger Darlehensrückzahlung auch dann gelten, wenn die Darlehen schon vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zurückgezahlt worden sind.

1

I.

1. Mit öffentlichen Mitteln des sozialen Wohnungsbaus geförderte Wohnungen unterliegen bestimmten Bindungen. Im einzelnen handelt es sich um Belegungsbindungen (§§ 4 ff. Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG) und Mietpreisbindungen (§§ 8 ff. WoBindG). Die Belegungsbindung hat den Zweck, wirtschaftlich weniger leistungsfähige Wohnungssuchende mit Wohnraum zu versorgen; die Preisbindung an die Kostenmiete soll gewährleisten, daß die Wohnungsberechtigten die öffentlich geförderten Wohnungen zu erschwinglichen Preisen mieten können.

2

§ 16 WoBindG regelt, wann die Eigenschaft "öffentlich gefördert", an die sich die Bindungen knüpfen, im Falle einer freiwilligen vorzeitigen Rückzahlung der Förderungsmittel endet. Die Vorschrift ist im Zuge wechselnder wohnungspolitischer Zielvorstellungen mehrfach geändert worden.

3

Nach der Ursprungsfassung des Wohnungsbindungsgesetzes vom 24. August 1965 (BGBl I S. 954) blieb die Zweckbestimmung öffentlich geförderter Wohnungen bis zum Ablauf von fünf Kalenderjahren nach dem Jahr der freiwilligen vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Mittel erhalten. Diese sogenannte Nachwirkungsfrist wurde durch Art. 3 § 1 Nr. 8 des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1971 (BGBl I S. 1993) auf zehn Jahre verlängert und durch Art. 1 Nr. 12 des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1980 (BGBl I S. 159) auf acht Jahre verkürzt.

4

Die Nachwirkungsfrist galt nach § 16 Abs. 3 WoBindG in der Fassung vom 22. Juli 1982 (BGBl I S. 972) nicht für Wohnungen, die im Zeitpunkt der Rückzahlung nicht vermietet waren. Bei vermieteten Wohnungen, deren Mieter nach Rückzahlung des Darlehens den Nachweis ihrer Wohnberechtigung erbrachten, endete die Bindung regelmäßig mit der Beendigung des Mietverhältnisses. Wurde der Nachweis nicht erbracht, entfiel die Bindung grundsätzlich sechs Monate nach der entsprechenden Aufforderung.

5

Durch Art. 27 Unterart. 2 Nr. 1 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. Dezember 1981 (BGBl I S. 1523) fügte der Gesetzgeber in das Wohnungsbindungsgesetz einen § 16 a als privilegierende Sonderregelung ein, der eine verkürzte Dauer der Mietpreisbindung in Gemeinden unter 200.000 Einwohnern mit einem dem allgemeinen Mietpreisniveau angenäherten Niveau der Sozialmieten vorsah. 6

Die Möglichkeit, in Fällen freiwilliger vorzeitiger Darlehensrückzahlung die Zinsaufwendungen für ersetzende (freie) Finanzierungsmittel während der weiteren Dauer der Mietpreisbindung bei der Kostenmiete in Ansatz zu bringen, wurde durch Änderungen der Verordnungsermächtigung des § 28 Abs. 1 WoBindG mehrfach erweitert (vgl. Art. 1 Nr. 20 des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1980; Art. 1 Nr. 9 des Änderungsgesetzes vom 21. Juli 1982 <BGBl I S. 969>). 7

2. Wegen der stark gestiegenen Wohnungsnachfrage gegen Ende der achtziger Jahre, der kein ausreichendes Angebot preisgünstiger Sozialwohnungen gegenüberstand, gestaltete der Gesetzgeber die Regelungen über die freiwillige vorzeitige Darlehensrückzahlung durch das Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindÄndG) vom 17. Mai 1990 (BGBl I S. 934) erneut um. Die Nachwirkungsfrist von acht Jahren wurde auf zehn Jahre verlängert und die Ausnahmeregelung des § 16 Abs. 3 WoBindG aufgehoben (Art. 1 Nr. 5 WoBindÄndG). Außerdem entfiel die Sonderregelung des § 16 a WoBindG über die verkürzte Frist der Bindung an die Kostenmiete (Art. 1 Nr. 6 WoBindÄndG). Schließlich wurde die Verordnungsermächtigung des § 28 WoBindG dahingehend geändert, daß bei der Berechnung der Kostenmiete für die ersetzenden Finanzierungsmittel höchstens diejenige Verzinsung angesetzt werden darf, die im Zeitpunkt der Rückzahlung für das öffentliche Baudarlehen zu entrichten war. Damit entfiel die vorher bestehende Erhöhungsmöglichkeit auf 5 vom Hundert in Fällen, in denen für das öffentliche Baudarlehen ein niedrigerer Zinssatz galt. 8

Die einschlägigen Vorschriften lauten in der vor und nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes geltenden Fassung: 9

Alte Fassung 10

§ 16

Ende der Eigenschaft "öffentlich gefördert" bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung 11

(1) Werden die für eine Wohnung als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt, so gilt die Wohnung vorbehaltlich der Absätze 2, 3 und 5 als öffentlich gefördert bis zum Ablauf des achten Kalenderjahres nach dem Jahr der Rückzahlung, längstens jedoch bis zum Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Darlehen nach Maßgabe der Tilgungsbedingungen vollständig zurückgezahlt wären (Nachwirkungsfrist). Sind neben den Darlehen Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder Zinszuschüsse aus öffentlichen Mit- 12

teln bewilligt worden, so gilt § 15 Abs. 1 Satz 2 entsprechend.

(2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 gilt eine Wohnung, für deren Bau ein Darlehen aus öffentlichen Mitteln von nicht mehr als 3000 Deutsche Mark bewilligt worden ist, als öffentlich gefördert bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung; dabei ist von dem durchschnittlichen Förderungsbetrag je Wohnung des Gebäudes auszugehen. 13

(3) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 gilt eine Wohnung, bei der die Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht vorliegen, bis zu folgenden Zeitpunkten als öffentlich gefördert: 14

1. Ist die Wohnung im Zeitpunkt der Rückzahlung nicht vermietet, so gilt sie bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung als öffentlich gefördert. 15

2. Ist die Wohnung im Zeitpunkt der Rückzahlung vermietet und hat der Mieter auf Grund einer Mitteilung des Vermieters von der Rückzahlung und einer gleichzeitigen Aufforderung, innerhalb von vier Monaten der nach § 18 zuständigen Stelle die Fortdauer der Wohnberechtigung nach Maßgabe des Absatzes 8 nachzuweisen, diesen Nachweis fristgerecht erbracht, so gilt sie als öffentlich gefördert bis zur Beendigung des Mietverhältnisses, längstens jedoch bis zum Ablauf der Nachwirkungsfrist; dies gilt auch, wenn die zuständige Stelle festgestellt hat, daß der Mieter den Nachweis aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, nicht fristgerecht erbringen konnte, sowie wenn das Mietverhältnis bereits vor dem Ablauf der Nachweisfrist beendet worden ist. 16

3. Ist die Wohnung im Zeitpunkt der Rückzahlung vermietet und hat der Mieter trotz der Aufforderung des Vermieters nach Nummer 2 die Fortdauer der Wohnberechtigung nicht fristgerecht nachgewiesen, so gilt die Wohnung bis zu dem Zeitpunkt als öffentlich gefördert, den die nach § 18 zuständige Stelle bestimmt. Die Bestimmung ist nach Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen, insbesondere der Vollständigkeit der Aufforderung, für das Ende des sechsten Monats nach dem Monat zu treffen, in dem die Aufforderung dem Mieter zugegangen ist. 17

Der Vermieter hat die Aufforderung nach den Nummern 2 und 3 nach der Rückzahlung vorzunehmen und dabei gleichzeitig den Mieter darauf hinzuweisen, daß bei nicht fristgerechtem Nachweis der Fortdauer der Wohnberechtigung die Wohnung nicht mehr als öffentlich gefördert gilt und nicht mehr der gesetzlichen Mietpreisbindung unterliegt; der Hinweis auf den Wegfall der Mietpreisbindung entfällt im Anwendungsbereich des § 16 a Abs. 1 und 2. Er hat 18

im übrigen der zuständigen Stelle das Vorliegen der Voraussetzungen, nach denen die Wohnung nach den Nummern 1, 2 oder 3 nicht mehr als öffentlich gefördert gilt, unverzüglich nachzuweisen.

(4) bis (7) ... 19

(8) Die Fortdauer der Wohnberechtigung gemäß Absatz 3 Nr. 2 und 3 wird nachgewiesen, wenn das Gesamteinkommen des Mieters im Zeitpunkt der Rückzahlung die sich aus § 25 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ergebende Grenze nicht um mehr als 25 vom Hundert übersteigt. § 5 Abs. 1 Satz 4 und 5 gilt entsprechend. 20

Neue Fassung 21

§ 16

Ende der Eigenschaft "öffentlich gefördert" bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung 22

(1) Werden die für eine Wohnung als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt, so gilt die Wohnung vorbehaltlich der Absätze 2 und 5 als öffentlich gefördert bis zum Ablauf des zehnten Kalenderjahres nach dem Jahr der Rückzahlung, längstens jedoch bis zum Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Darlehen nach Maßgabe der Tilgungsbedingungen vollständig zurückgezahlt wären (Nachwirkungsfrist). Sind neben den Darlehen Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder Zinszuschüsse aus öffentlichen Mitteln bewilligt worden, so gilt § 15 Abs. 1 Satz 2 entsprechend. 23

(2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 gilt eine Wohnung, für deren Bau ein Darlehen aus öffentlichen Mitteln von nicht mehr als 3000 Deutsche Mark bewilligt worden ist, als öffentlich gefördert bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung; dabei ist von dem durchschnittlichen Förderungsbetrag je Wohnung des Gebäudes auszugehen. 24

(3) - gestrichen - 25

(4) - gestrichen - 26

(5) bis (7) ... 27

(8) - gestrichen - 28

Alte Fassung 29

§ 16 a 30

Ende der Bindung an die Kostenmiete 31

(1) Werden die für eine Wohnung als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt, so entfällt in Gemeinden unter 200000 Einwohnern die Bindung nach § 8 sechs Monate nach dem Zeitpunkt der Rückzahlung; § 16 Abs. 6 und 7 gilt entsprechend. Sind neben den Darlehen Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder Zinszuschüsse aus öffentlichen Mitteln bewilligt worden, so entfällt die Bindung nach § 8 nicht vor dem Ende des Förderungszeitraumes. Die §§ 15 und 16 bleiben im übrigen unberührt.	32
(2) ...	
(3) Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung Gemeinden bestimmen, in denen die Absätze 1 und 2 keine Anwendung finden. Die Bestimmung kann erfolgen, wenn in diesen Gemeinden die Kostenmieten (§§ 8 bis 8 b) der überwiegenden Zahl der öffentlich geförderten Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung bestimmen, daß die Rechtsverordnungen nach Satz 1 von anderen Stellen zu erlassen sind.	33
Neue Fassung	34
§ 16 a	35
- gestrichen -	36
Alte Fassung	37
§ 28	
Ermächtigungen	38
(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Durchführung der §§ 8 bis 9 und des § 18 f durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über	39
a) bis d) ...	40
e) die Mietpreisbildung und Mietpreisüberwachung.	41
In der Rechtsverordnung ist vorzusehen, daß	42
a) in Fällen, in denen die als Darlehen gewährten öffentlichen Mittel nach § 16 oder § 16 a vorzeitig zurückgezahlt und durch andere Finanzierungsmittel ersetzt worden sind, die Ersetzung nicht als ein vom Bauherrn zu vertretender Umstand anzusehen ist und für die neuen Finanzierungsmittel keine höhere Verzinsung als 5 vom Hundert angesetzt werden darf, solange die Bindung nach § 8 besteht;	43

wird im Zeitpunkt der Rückzahlung für das öffentliche Baudarlehen auf Grund der §§ 18 a bis 18 e ein zulässiger Zinssatz von mehr als 5 vom Hundert entrichtet, so darf dieser Zinssatz auch für die neuen Finanzierungsmittel angesetzt werden; ...

b) ...

(2) ...

Neue Fassung

44

§ 28

Ermächtigungen

45

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Durchführung der §§ 8 bis 9 und des § 18 f durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über

46

a) bis d) ...

47

e) die Mietpreisbildung und Mietpreisüberwachung.

48

In der Rechtsverordnung ist vorzusehen, daß

49

a) in Fällen, in denen die als Darlehen gewährten öffentlichen Mittel nach § 16 vorzeitig zurückgezahlt und durch andere Finanzierungsmittel ersetzt worden sind, für die neuen Finanzierungsmittel keine höhere Verzinsung angesetzt werden darf, als im Zeitpunkt der Rückzahlung für das öffentliche Baudarlehen zu entrichten war, solange die Bindung nach § 8 besteht;

50

b) ...

(2) ...

Die geänderten Vorschriften erfaßten auch Fälle, in denen die Rückzahlung des öffentlichen Wohnungsbaudarlehens bereits vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes am 30. Mai 1990 erfolgt war. Die maßgebliche Vorschrift lautet:

51

Art. 4

52

Inkrafttreten und Überleitung

53

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

54

(2) Die §§ 15, 16, 16 a, 22 und 28 des Wohnungsbindungsgesetzes sind in der mit Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung anzuwenden, wenn die als Darlehen bewilligten öffentlichen Mittel nach dem 31. Dezember 1989 vorzeitig zurückgezahlt wurden oder wenn nach dem 31. Dezember 1989 auf die weitere Auszahlung bewilligter Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder

55

bewilligter Zinszuschüsse aus öffentlichen Mitteln verzichtet wurde.

(3) ...

3. Das Änderungsgesetz ist aus Gesetzentwürfen der Bundesregierung (BTDrucks 11/6524) und des Bundesrates (BTDrucks 11/4482) entstanden, in denen die erwähnten Änderungen noch nicht enthalten waren. Sie gehen auf Vorschläge des Bundesrates in dessen Stellungnahme vom 22. September 1989 zurück (BTDrucks 11/6524). Darin war angeregt worden, die Nachwirkungsfrist auf zwölf Jahre zu verlängern und § 16 a WoBindG zu streichen. Zur Begründung verwies der Bundesrat auf einen Fehlbestand von 400.000 Wohnungen. Die Wohnungsnachfrage sei aus verschiedenen Gründen (geburtenstarke Jahrgänge, vermehrte Scheidungen, Zuzug von Aussiedlern und Ausländern) stark gestiegen. Der Nettozuwachs an Wohnungen bleibe hinter dem dadurch bedingten Nettozuwachs an Haushalten zurück. Durch Rückzahlung von Fördermitteln nehme die Zahl preisgünstiger Sozialwohnungen überproportional ab. Die vorangegangene Ausschuß-Empfehlung vom 11. September 1989 (BRDrucks 376/1/89), diesen Änderungen Wirksamkeit auch beizumessen, soweit die Fristen nach § 16 Abs. 1 und § 16 a WoBindG a.F. bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits in Lauf gesetzt seien, fand in der Stellungnahme des Bundesrats keinen Niederschlag. 56

Die Bundesregierung schlug in ihrer Gegenäußerung vom 22. Februar 1990 (BTDrucks 11/6524) neben der Verlängerung der Nachwirkungsfrist auf zehn statt zwölf Jahre die später ebenfalls Gesetz gewordene Überleitungsregelung des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG vor. Hierzu äußerte sie sich wie folgt: 57

Den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen der §§ 15, 16, 16 a, 22 und 28 WoBindG ist nicht zu entnehmen, ob sie "rückwirkend" im Sinne einer tatbestandlichen Rückanknüpfung (unechte Rückwirkung) auch für die Fälle gelten sollen, in denen die Rückzahlung der öffentlichen Mittel seit längerem erfolgt ist. Eine zeitlich unbeschränkte "Rückwirkung" wäre nach Auffassung der Bundesregierung aus Gründen des Vertrauensschutzes der Betroffenen verfassungsrechtlich bedenklich. Der völlige Ausschluß der "Rückwirkung" würde andererseits dem Zweck der Änderungsvorschläge des Bundesrates, die Mietpreis- und Belegungsbindungen bei vorzeitiger Rückzahlung um weitere Jahre zu erhalten, völlig zuwiderlaufen und die mit der Neuregelung beabsichtigten wohnungspolitischen Wirkungen erheblich verringern oder sogar in ihr Gegenteil verkehren. 58

Es ist nämlich zu erwarten, wie entsprechende Anfragen zeigen, daß die Betroffenen, wenn die vorgesehenen Regelungen ohne jegliche "Rückwirkung" erlassen werden sollten, noch während des Gesetzgebungsverfahrens die öffentlichen Mittel in erheblichem Umfang zurückzahlen werden, um in den Genuß der kürzeren Nachwirkungsfristen des geltenden Rechts zu kommen. Ein solcher Ankündigungseffekt wäre angesichts der oben aufgezeigten derzeitigen und künftig zu erwartenden Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt unvermeidbar. Vom Erlaß der vorgesehenen Regelungen - unter gänzlichem Ausschluß der "Rückwirkung" - müßte dann wahr- 59

scheinlich abgesehen werden.

Die Bundesregierung hält es daher für unverzichtbar, das Gesetz mit der vorgeschlagenen Stichtagsregelung zu erlassen. Dabei ist es ausreichend, wenn als Zeitpunkt der "Rückwirkung" der 1. Januar 1990 bestimmt wird, weil bei vorzeitigen Rückzahlungen für den Beginn der Bindungsnachwirkungsfristen stets auf den Ablauf des Kalenderjahres abzustellen ist. Bis zu diesem Zeitpunkt ist es auch nicht zu verstärkten Rückzahlungen gekommen. Da unklar war, ob den Vorschlägen des Bundesrates eine zeitlich unbeschränkte "Rückwirkung" zukommen sollte oder nicht, haben die Eigentümer von Sozialwohnungen dieses Risiko gescheut. Diese Situation wird sich mit dem Bekanntwerden der nunmehr vorgesehenen Regelungen ändern. Im übrigen sind die Änderungsvorschläge des Bundesrates zwischenzeitlich über die allgemeine Presse und über die Fachpresse hinlänglich bekannt und teilweise intensiv diskutiert worden.

60

Am 29. März 1990 beschloß der Bundestag das Änderungsgesetz in dritter Lesung (BRDrucks 271/90). Es wurde am 29. Mai 1990 verkündet und trat am folgenden Tag in Kraft.

61

II.

Den Ausgangsverfahren liegen folgende Sachverhalte zugrunde:

62

1. Verfahren 1 BvL 44/92

63

Der Kläger und seine Ehefrau erwarben am 23. März 1990 ein Grundstück mit Wohn- und Geschäftshaus in Düren zum Preis von 1,7 Mio. DM. Düren zählt zu den Städten unter 200.000 Einwohnern, die nicht durch Rechtsverordnung gemäß § 16 a Abs. 3 WoBindG a.F. von der Geltung der Absätze 1 und 2 dieser Vorschrift ausgenommen worden sind (vgl. Verordnung über die Fortdauer der Mietpreisbindung nach § 16 a Abs. 3 Wohnungsbindungsgesetz vom 14. Dezember 1982 <GV NW S. 801>).

64

Der beklagte Stadtdirektor hatte der Voreigentümerin aufgrund eines 1963 erteilten Bewilligungsbescheides öffentliche Baudarlehen in Höhe von 110.300 DM und eine Aufwendungsbeihilfe von jährlich 5.062 DM zur Schaffung von zehn Wohnungen in dem Gebäude gewährt. Beim Abschluß des Kaufvertrags bestand das Darlehen noch in Höhe von 77.415,19 DM. Der zuletzt gültige Zinssatz betrug 3,5 vom Hundert. Durch einen auf den 28. März 1990 datierten, am 30. März 1990 bei seiner Sparkasse eingegangenen Auftrag überwies der Kläger der darlehensverwaltenden Bank zum Zwecke freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung einen Betrag von 77.690,94 DM und - auf eine entsprechende Nachforderung der Bank hin - mit Auftrag vom 19. April 1990 einen Restbetrag von 442,74 DM, der am 23. April 1990 dort einging.

65

Gemeinsam mit der Voreigentümerin unterrichtete der Kläger die Mieter durch Schreiben vom 27. April 1990 von der Rückzahlung der öffentlichen Mittel und forderte sie gemäß § 16 Abs. 3 WoBindG a.F. unter Hinweis auf den sonst erfolgenden Wegfall der Eigenschaft "öffentlich gefördert" auf, die Fortdauer ihrer Wohnberechtigung

66

gung nachzuweisen. Nur fünf Mieter legten entsprechende Einkommenserklärungen vor.

Am 3. Dezember 1990 teilte der Beklagte dem Kläger mit, daß die öffentlichen Bau-
darlehen am 23. April 1990 vollständig zurückgezahlt worden seien, und bestätigte
ihm, daß die Eigenschaft "öffentlich gefördert" der Wohnungen am 31. Dezember
2000 ende; bis dahin seien die Vorschriften des Wohnungsbindungsgesetzes ein-
schließlich der Mietpreisbindung einzuhalten. Den Widerspruch des Klägers wies der
Oberkreisdirektor unter Hinweis auf die Stichtagsregelung des Art. 4 Abs. 2 WoBind-
ÄndG als unbegründet zurück. Der Kläger genieße keinen Vertrauensschutz, da er
die öffentlichen Mittel erst nach dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages
vom 29. März 1990 vollständig zurückgezahlt habe.

Mit seiner Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er hat dazu im wesentli-
chen vorgetragen: Die Überleitungsvorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG verletze
das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot, das ihm Vertrauensschutz gewähre. Be-
reits vor der Beschlußfassung des Bundestages über das Änderungsgesetz habe er
erhebliche Investitionen zur Abkürzung der Wohnungsbindungen getätigt. Der vorzei-
tige Wegfall der Preisbindung sei für die Bemessung des Kaufpreises maßgeblich ge-
wesen. Ohne die Möglichkeit, die Bindung binnen sechs Monaten nach Rückzahlung
zu beenden, hätte er nicht den Kaufvertrag geschlossen, die zur Finanzierung not-
wendigen Kredite aufgenommen und die Rückzahlung veranlaßt. Er habe insoweit
auf entsprechende Auskünfte von Bediensteten des Beklagten vertraut.

2. Verfahren 1 BvL 48/92

Der Kläger des Ausgangsverfahrens erwarb im Frühjahr 1990 käuflich ein ebenfalls
in Düren gelegenes Grundstück mit einem Dreifamilienhaus. Seinem Rechtsvorgän-
ger hatte der beklagte Stadtdirektor 1968 eine Annuitätshilfe von jährlich 5.685,75
DM für ein Bankdarlehen von 39.900 DM und eine Aufwendungsbeihilfe von jährlich
2.364 DM bewilligt. Die darlehensverwaltende Bank bestätigte unter dem 9. Juli
1990, das öffentliche Darlehen sei am 29. Mai 1990 freiwillig vorzeitig zurückgezahlt
worden. Der außerplanmäßige Tilgungsbetrag wurde mit 32.319 DM, der zuletzt gül-
tige Zinssatz mit 0,5 vom Hundert angegeben.

Eine der Wohnungen wurde zum Zeitpunkt der Rückzahlung von dem damaligen Ei-
gentümer bewohnt, eine weitere Wohnung war vermietet, die dritte stand leer. Trotz
entsprechender Aufforderung erbrachten die Wohnungsmieter nicht den Nachweis
ihrer fortdauernden Wohnberechtigung gemäß § 16 Abs. 3 und 8 WoBindG a.F.

Am 3. Dezember 1990 teilte der Beklagte dem Kläger mit, daß die Eigenschaft "öf-
fentlich gefördert" im Hinblick auf die vorzeitige Rückzahlung für die vermietete Woh-
nung am 31. Dezember 2000 ende und daß bis zu diesem Zeitpunkt die Vorschriften
des Wohnungsbindungsgesetzes einschließlich der Mietpreisbindung einzuhalten
seien. Die beiden anderen Wohnungen unterlägen keinen Bindungen mehr. Den Wi-
derspruch des Klägers wies der Oberkreisdirektor unter Hinweis auf Art. 4 Abs. 2 Wo-

BindÄndG zurück.

Mit seiner Klage hat der Kläger im wesentlichen geltend gemacht: Die Überleitungs-
vorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG bewirke unter Verstoß gegen den Grund-
satz des Vertrauensschutzes eine Rückwirkung der gesetzlichen Neuregelung. Er
habe das Hausgrundstück im Vertrauen auf die Auskunft eines Bediensteten des Be-
klagten erworben, daß sechs Monate nach Rückzahlung des öffentlichen Darlehens
die Mietpreisbindung entfalle. 73

III.

Das Verwaltungsgericht hat die Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt
und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, 74

ob Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit hierdurch
die Anwendung der §§ 16, 16 a, 28 WoBindG in der mit Inkrafttreten dieses Gesetzes
geltenden Fassung bestimmt ist, unter anderem wenn die als Darlehen bewilligten öf-
fentlichen Mittel nach dem 31. Dezember 1989 und vor dem 30. Mai 1990 zurückge-
zahlt wurden. 75

1. Das Gericht vertritt in den im wesentlichen gleich begründeten Vorlagebeschlüs-
sen die Auffassung, es müsse die Klagen abweisen, wenn die Vorlagefrage zu beja-
hen sei. Dies gelte unabhängig davon, ob der Begriff "Rückzahlung" in Art. 4 Abs. 2
WoBindÄndG den Eintritt des Leistungserfolges oder die Vornahme der Leistungs-
handlung bezeichne. Beide lägen nach dem gesetzlichen Stichtag. Sei die Über-
gangsregelung hingegen ungültig, so müsse die Klage Erfolg haben. Dann sei § 16
Abs. 1 Satz 1 WoBindG n.F. mit seiner zehnjährigen Bindung nicht anwendbar, und
es verbleibe hinsichtlich der Kostenmiete bei der sechsmonatigen Bindung des § 16
a Abs. 1 Satz 1 WoBindG a.F.; die angegriffene Bestätigung treffe dann inhaltlich
nicht zu. 76

Die zur Prüfung gestellte Norm verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Die Verlänge-
rung der Nachwirkungsfrist des § 16 Abs. 1 Satz 1 WoBindG sowie der Wegfall der
verkürzten Frist der Mietpreisbindung gemäß § 16 a WoBindG a.F. und der Möglich-
keit, gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. im Rahmen der Kosten-
miete bei Ersetzung zinsloser oder niedrig verzinslicher öffentlicher Mittel durch hö-
her verzinsliche private Mittel einen Zinssatz von 5 vom Hundert in Ansatz zu
bringen, beschränkten die Eigentümerbefugnisse der betroffenen Hauseigentümer in
Fällen bereits erbrachter Rückzahlungen im Übermaß. Die Stichtagsregelung über-
schreite die Grenzen einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne
des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Dies gelte unter Berücksichtigung der rechtsstaatli-
chen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit, die im Eigen-
tumsgrundrecht eine eigene Ausprägung gefunden hätten. 77

Die Stichtagsregelung entfalte nach herkömmlicher Sichtweise eine unechte Rück-
wirkung, da sie auf bereits vorgenommene Dispositionen einwirke, ohne daß die be-
rührten Rechtsbeziehungen bereits abgeschlossen gewesen seien. Nach einer ande-
78

ren Unterscheidung liege eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen vor, denn der zeitliche Anwendungsbereich der Norm beginne vor ihrem Inkrafttreten. Gleichgültig, welcher Auffassung zu folgen sei, hänge die Zulässigkeit der getroffenen Regelung von einer Abwägung des Interesses des Darlehensnehmers an der Fortgeltung des bisherigen Rechts mit dem öffentlichen Interesse an dem rückwirkenden Inkraftsetzen der Neuregelung ab.

Diese Abwägung falle zugunsten der Darlehensnehmer aus. Das öffentliche Interesse richte sich darauf, einen Ankündigungseffekt der Neuregelungsvorschläge zu verhindern, der noch vor Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens zu zahlreichen vorzeitigen Rückzahlungen mit der Folge baldigen Wegfalls der Wohnungsbindungen geführt hätte. Demgegenüber wögen die Belange der Betroffenen schwerer. Sie hätten ein schutzwürdiges Interesse daran, daß ihre Dispositionen nicht entwertet würden. Im Vertrauen auf die alte Regelung hätten sie erhebliche Aufwendungen getätigt, deren wirtschaftlicher Nutzen durch die rückwirkende Neuregelung weitgehend vereitelt werde. Die Betroffenen seien aufgrund der Neuregelung zwanzigmal länger an die Kostenmiete gebunden als nach der im Zeitpunkt ihrer Dispositionen geltenden Gesetzesfassung. Darüber hinaus werde ihnen, soweit die öffentlichen Mittel mit weniger als 5 vom Hundert zu verzinsen gewesen seien, die Möglichkeit genommen, für die Ersatzfinanzierungsmittel während des Zeitraums der verlängerten Mietpreisbindung immerhin diesen Zinssatz in die Kostenmiete einzurechnen. Das treffe namentlich auch für die Kläger zu. Ihr Vertrauen sei schutzwürdig, auch wenn ihre Zahlungen erst nach dem Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses des Bundestages vollständig bei der darlehensverwaltenden Stelle eingegangen seien. Ihre Dispositionen hätten sie nämlich schon vorher in einer nicht mehr rückgängig zu machenden Weise getroffen.

79

Ansichts dieser Umstände erweise sich Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG als unverhältnismäßig. Die angeordnete Rückwirkung sei nicht erforderlich gewesen, um den Gesetzeszweck zu erreichen. Zum einen sei hierfür der Stichtag des 31. Dezember 1989 zu früh gewählt. Zum anderen sei es nicht notwendig gewesen, die vorzeitig zurückgezahlten Mittel bei den staatlichen Stellen zu belassen, ohne dem Betroffenen ein Äquivalent zu gewähren. Die Überleitungsvorschrift lasse sich auch nicht im Wege verfassungskonformer Auslegung zeitlich einengen. Der Gesetzgeber habe ausdrücklich den 31. Dezember 1989 als Stichtag bestimmt, nach dem die Neuregelung greifen solle. Über diese eindeutige Entscheidung könne sich das Gericht nicht durch Auslegung hinwegsetzen.

80

2. In ergänzenden Beschlüssen hat das Verwaltungsgericht näher erläutert, worin es die vor dem Gesetzesbeschluß des Bundestages liegenden Vermögensdispositionen der Kläger sieht:

81

Bereits mit Abschluß der Kaufverträge, die in beiden Fällen vor dem 29. März 1990 zustande gekommen seien, hätten die Kläger in schutzwürdiger Weise Vertrauen betätigt. Ihre Entscheidung für die Anlageobjekte beruhe auf der Erwägung, daß sich

82

der Ertragswert nach Ablösung der öffentlichen Mittel und nach Ablauf der sechsmo-
natigen Nachwirkungsfrist nachhaltig verbessern werde. Vor Vertragsschluß seien
sie durch die Auskünfte der zuständigen Stellen in ihrer Entscheidung noch bestärkt
worden. Die nach Vertragsschluß eingeleiteten Rückzahlungen stellten sich als Um-
setzungen der vorher getroffenen Dispositionen dar.

IV.

Zu den Vorlagen hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und 83
Städtebau namens der Bundesregierung Stellung genommen. Nach seiner Auffas-
sung sind die angegriffenen Vorschriften des Wohnungsbindungsänderungsgeset-
zes mit dem Grundgesetz vereinbar.

Mit der Neuregelung werde nicht in eigentumsrechtlich geschützte Positionen ein- 84
gegriffen. Die von den Bauherren öffentlich geförderter Wohnungen erlangte Rechts-
stellung beruhe primär auf Subventionen, nicht auf eigener Leistung. Das gelte auch
für die Möglichkeit, sich durch freiwillige vorgezogene Darlehensrückzahlung vorzei-
tig von den Wohnungsbindungen zu lösen. Unabhängig davon erlitten die Empfänger
öffentlicher Mittel wegen ihrer Einnahmen aus der Kostenmiete keine den Bestand ih-
res Eigentums gefährdenden Nachteile; sie könnten überdies in besonderen Fällen
nach § 7 WoBindG eine Freistellung von der Wohnungsbindung beantragen.

Ebensowenig verstoße die Überleitungsregelung gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbin- 85
dung mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz des Vertrauens-
schutzes. Sie entfalte - von Ausnahmefällen gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2
WoBindG a.F. abgesehen - nur eine unechte Rückwirkung, weil sie lediglich in noch
nicht abgewickelte Tatbestände eingreife. Die einer unechten Rückwirkung aus Ge-
sichtspunkten des Vertrauensschutzes gezogenen Grenzen seien gewahrt. Für die
Zeit ab dem Gesetzesbeschluß sei das Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen
Rechtslage ohnehin nicht mehr schutzwürdig. Für die Zeit davor falle die insoweit ge-
botene Abwägung zwischen dem Individualinteresse am Schutz des Vertrauens auf
den Fortbestand der bisherigen Regelung und dem entgegenstehenden öffentlichen
Interesse zugunsten des letzteren aus. Auch für diese Zeit sei der Vertrauensschutz
der Betroffenen erheblich eingeschränkt.

Die Änderungsvorschläge des Bundesrates und ihr zeitlich unklarer Anwendungs- 86
bereich seien durch Veröffentlichungen in den Medien hinlänglich bekannt gewesen.
Erst recht habe das Bekanntwerden der Gegenäußerung der Bundesregierung die
Schutzwürdigkeit des Vertrauens eingeschränkt. Ohnehin hätten die Darlehensemp-
fänger aufgrund der in § 16 Abs. 4 Satz 2 und § 16 a Abs. 3 Satz 1 WoBindG a.F.
enthaltenen Verordnungsermächtigungen sowie der allgemeinen wohnungswirt-
schaftlichen Entwicklung jederzeit mit der Aufhebung oder Schmälerung der ihnen
vom Gesetzgeber erst seit 1980 und 1982 eingeräumten Vergünstigungen rechnen
müssen.

Gehe man hiervon aus, überwiege das Interesse der Allgemeinheit an der Geset- 87

zesänderung. Angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere bei Sozialwohnungen, habe ein starkes Bedürfnis für ein möglichst frühzeitiges Wirksamwerden der Gesetzesänderungen bestanden. Ein völliger Verzicht auf eine Anknüpfung an bereits erfolgte Rückzahlungen hätte wegen des Ankündigungseffekts eines entsprechenden Regelungsvorschlags im Gesetzgebungsverfahren die beabsichtigten wohnungspolitischen Wirkungen zumindest erheblich verringert. Unter diesen Umständen habe die zeitlich eng begrenzte Rückwirkung im überwiegenden Allgemeininteresse gelegen. Als Zeitpunkt der Rückwirkung sei, unter anderem auch aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität, der 1. Januar 1990 bestimmt worden, da bei vorzeitigen Rückzahlungen für den Beginn des Fristenlaufs stets auf den Ablauf des Kalenderjahres abzustellen sei. Zusätzlich falle bei der Abwägung zu Lasten der Betroffenen ins Gewicht, daß auf dem sozialpolitisch wichtigen Gebiet des sozialen Wohnungsbaus der Bürger ohnehin mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen müsse, die Rückwirkung eng begrenzt sei und den Betroffenen in Form der Kostenmiete eine - wenn auch geringe - Rendite verbleibe.

Gegen die Überleitungsregelung könne nicht eingewandt werden, die ab dem 1. Januar 1990 vorzeitig zurückgezahlten Mittel verblieben den staatlichen Stellen, ohne daß die mit der Rückzahlung bezweckten Rechtsfolgen einträten. Für die Betroffenen komme in entsprechender Anwendung des § 812 Abs. 1 Satz 2, 2. Alternative BGB ein öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch wegen Nichteintritts des mit der Leistung bezweckten Erfolges in Betracht.

88

B.

Die Vorlagen sind zulässig.

89

Gegenstand der Vorlagefrage ist allein die Überleitungsvorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG, soweit sie die geänderten oder entfallenen Regelungen der §§ 16, 16 a und 28 WoBindG betrifft. Die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung selbst stellt das vorlegende Gericht nicht in Frage. Die Überleitungsvorschrift steht aber mit der Grundregelung in einem unlösbaren Zusammenhang. Sie würde gegenstandslos, wenn diese nichtig wäre. Dieser Zusammenhang rechtfertigt es, die Prüfung im entscheidungserheblichen Rahmen auf die Grundregelung auszudehnen (vgl. BVerfGE 31, 275 <285>).

90

C.

Die zur Prüfung gestellte Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG ist bei verfassungskonformer Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

91

I.

Maßstab der Prüfung ist Art. 14 Abs. 1 GG. Das gilt zum einen für die geänderte Grundregelung, die Eigentümer von öffentlich gefördertem Wohnraum bei vorzeitiger Rückzahlung der Darlehen schlechter stellt als die früher geltende Regelung. Das gilt aber auch für die Übergangsvorschrift. Zwar rühren die Bedenken gegen diese Vor-

92

schrift allein aus der rückwirkenden Kraft her, die sie der Grundregelung beilegt. Das führt aber nicht zu einem anderen Prüfungsmaßstab. Ein selbständiges Rückwirkungsverbot stellt das Grundgesetz nur für das Strafrecht auf. Außerhalb des Strafrechts beruht die Beschränkung der Rückwirkung von Gesetzen auf dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 88, 384 <403>). Soweit Eigentumspositionen berührt sind, hat der Schutz gegenüber rückwirkenden Gesetzen jedoch in Art. 14 Abs. 1 GG eine eigenständige Ausprägung gefunden. Das folgt aus dem Umstand, daß es zu den Funktionen der Eigentumsgarantie gehört, dem Einzelnen Rechtssicherheit hinsichtlich der durch sie geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen (vgl. BVerfGE 36, 281 <293>; stRspr).

II.

Die Neuregelung der Wohnungsbindung beeinträchtigt das Eigentumsrecht von Eigentümern von Sozialwohnungen, die diese schon vor Erlass des Gesetzes erworben hatten. 93

1. Sozialwohnungen sind Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG. 94

Zum verfassungsrechtlich geschützten Eigentum gehören jedenfalls alle vermögenswerten Rechtspositionen, die das bürgerliche Recht einem privaten Rechtsträger als Eigentum zuordnet (vgl. BVerfGE 70, 191 <199>). Bei Mietwohnungen ist das der Fall. Daß sie mit Hilfe öffentlicher Mittel errichtet wurden, entzieht sie nicht dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz. Auf die Frage, ob und inwieweit ein vermögenswertes Recht sich als Äquivalent eigener Leistungen darstellt, kommt es bei privatrechtlichen Eigentumspositionen nicht an. Sie hat nur für den Eigentumsschutz subjektiver öffentlicher Rechte Bedeutung (vgl. BVerfGE 14, 288 <294>). 95

Vom Eigentumsschutz ist auch die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit umfaßt, sich von den Bindungen, denen Sozialwohnungen unterliegen, vorzeitig zu lösen. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG wird der Inhalt des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums vom Gesetzgeber bestimmt. Der verfassungsrechtliche Schutz einer Eigentumsposition reicht also nicht weiter als die mit ihr zulässigerweise verbundenen, gesetzlich definierten Befugnisse. Entschließt sich der Gesetzgeber zur öffentlichen Förderung des privaten Wohnungsbaus nur unter der Voraussetzung, daß das geförderte Eigentum befristeten Bindungen unterliegt, die für den Eigentümer frei finanzierter Wohnungen nicht gelten, dann bestimmen diese Bindungen in der jeweiligen gesetzlichen Ausformung den Inhalt des Eigentums an Sozialwohnungen mit. Zu dieser Ausformung gehört auch die Möglichkeit der vorzeitigen Ablösung der Bindungen. 96

Eine Isolierung der Ablösemöglichkeit aus dem Regelungszusammenhang des Wohnungsbindungsgesetzes mit der Folge, daß sie als eine ausschließlich auf staatlicher Gewährung beruhende Rechtsposition, der keine eigene Leistung des Inhabers entspricht, anzusehen wäre, ist nicht möglich. Selbst wenn die Ablösemöglich- 97

keit nur im Interesse einer flexiblen Wohnungspolitik, nicht auch im Interesse der Wohnungseigentümer geschaffen worden wäre, verfolgt der Gesetzgeber seine wohnungspolitischen Ziele doch unter Ausnutzung von Eigentümerinteressen. Bindungen und Lockerungen treten dadurch in einen derart engen Zusammenhang, daß sie nur gemeinsam den Inhalt des Eigentums an Sozialwohnungen ausmachen.

2. Die Neuregelung verschlechtert die Eigentumsposition derjenigen Eigentümer von Sozialwohnungen, denen diese bereits beim Inkrafttreten des Wohnungsbindungsänderungsgesetzes gehörten. Das gilt sowohl für die Grundregel wie für die Übergangsvorschrift. 98

a) Die Änderung des § 16 Abs. 1 Satz 1 WoBindG und die Aufhebung von § 16 Abs. 3 und 8 sowie von § 16 a WoBindG a.F. verlängern die Wohnungsbindung nach freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung des öffentlichen Baudarlehens. Die grundsätzliche Freiheit des Eigentümers, sein Eigentum durch Vermietung wirtschaftlich zu nutzen, wird dadurch im Vergleich zur vorherigen Rechtslage geschmälert. Ebenso verhält es sich beim Wegfall der Möglichkeit, nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. in Verbindung mit der dazu ergangenen Berechnungsverordnung einen Zinssatz für die ersetzenden Mittel, der den für das öffentliche Darlehen übersteigt, bis zur Obergrenze von 5 vom Hundert bei der Berechnung der Kostenmiete anzusetzen. 99

b) Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG dehnt die Geltung der Neuregelung zeitlich aus. Sie ist nicht nur auf Rückzahlungsfälle nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes, sondern auch auf solche zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 29. Mai 1990 anzuwenden. Die Überleitungsvorschrift erweitert damit die in der Grundregelung liegende Inhalts- und Schrankenbestimmung in ihrem Anwendungsbereich und trifft somit selbst eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. 100

III.

Die Regelungen sind mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. 101

1. Für die Grundregelung gilt das ohne weiteres. 102

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG überläßt es dem Gesetzgeber zwar, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Er genießt dabei aber keine unbeschränkte Freiheit. Vielmehr muß er sowohl die grundgesetzliche Anerkennung des Privateigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG beachten und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Dabei ist insbesondere die Funktion des betroffenen Eigentumsgegenstands zu berücksichtigen. Der Eigentumsschutz wiegt um so schwerer, je mehr der betroffene Eigentumsgegenstand der Sicherung der persönlichen Freiheit des Eigentümers dient. Wird der Eigentumsgegenstand dagegen Dritten zur entgeltlichen Nutzung überlassen und dient er deren Freiheitssicherung, so verlangt das Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Eigentumsnutzung eine verstärkte Rücksichtnahme auf ihre Belange. Je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht und ei- 103

ne soziale Funktion erfüllt, desto weiter reicht die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung. Die Grenzen liegen dabei nicht ein für allemal fest. Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse können vielmehr zu einer Verschiebung der Maßstäbe führen (vgl. BVerfGE 70, 191 <200 f.>).

Gemessen daran war der Gesetzgeber berechtigt, die Befugnisse des Eigentümers von Sozialwohnungen weitgehenden Bindungen zu unterwerfen. Das Eigentumsobjekt Sozialwohnung weist nach seiner gesetzlichen Ausgestaltung einen besonders starken Sozialbezug auf. Es ist grundsätzlich nicht zur Selbstnutzung durch den Eigentümer, sondern zur Fremdnutzung durch bedürftige Mieter bestimmt. Für sie hat es eine elementare Bedeutung. Diese wird noch dadurch gesteigert, daß Wohnungen trotz mancher Schwankungen am Wohnungsmarkt ein knappes Gut geblieben sind. Dementsprechend hat der Gesetzgeber die Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere des sozialen Wohnungsbaus, zu einer vordringlichen Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden erklärt. Zur Erfüllung dieser Aufgabe entfaltet die öffentliche Hand aber in der Regel keine eigene Bautätigkeit, sondern bedient sich privater Initiative, die durch öffentliche Mittel angereizt und unterstützt wird. Andererseits benutzt der private Bauherr, wenn er die Fördermittel in Anspruch nimmt, öffentliche Gelder dazu, sein privates Eigentum zu mehren. Damit ist er als Eigentümer aber auch in die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe eingebunden. 104

Der soziale Bezug von Sozialwohnungen rechtfertigt Bindungen sowohl hinsichtlich des berechtigten Personenkreises als auch des zulässigen Mietzinses. Sie sind geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen, auch die bedürftigen Bevölkerungsschichten mit erschwinglichem Wohnraum zu versorgen. Den wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers wird dadurch Rechnung getragen, daß er die Kostenmiete erheben kann, die eine angemessene Verzinsung seiner Eigenleistungen einschließt (§§ 8 bis 8 b WoBindG), und nach Ablauf der Bindungsfristen über freies Eigentum verfügt. 105

Die zeitliche Ausdehnung dieser Bindungen durch die gesetzliche Neuregelung in Fällen freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung überschreitet ebenfalls nicht die Grenzen, die dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei seiner Aufgabe gesetzt sind, im Recht des sozialen Wohnungsbaus die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Eigentümers und das von der öffentlichen Hand mit den Fördermitteln verfolgte Ziel in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Die Versorgung bedürftiger Bevölkerungsgruppen mit preisgünstigem Wohnraum läßt sich im vorhandenen Fördersystem nur erreichen, wenn Sozialwohnungen über längere Zeit Bindungen unterliegen, so daß ein fester Bestand an derartigen Wohnungen gewährleistet ist. Dies wird regelmäßig dadurch gesichert, daß die Bindungsdauer der langjährigen Förderdauer entspricht oder daß bei vorzeitiger Rückzahlung der Fördermittel die Bindungen noch über eine längere Frist aufrechterhalten bleiben. 106

Angesichts dessen ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, daß der Gesetzgeber auf die sich verschlechternde Situation am Wohnungsmarkt und den anwachsenden Fehlbestand an Sozialwohnungen mit einer Verlängerung der Nachwirkungsfrist des 107

§ 16 Abs. 1 Satz 1 WoBindG a.F., der Streichung der Sonderregelungen über die Belegungs- und Mietpreisbindung in § 16 Abs. 3 und § 16 a Abs. 1 Satz 1 WoBindG a.F. sowie einer Beschränkung der Zinseinrechnung in die Kostenmiete nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. reagierte.

2. Die Übergangsvorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG ist nur bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. 108

a) Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Übergangsvorschrift richtet sich nach den Regeln über die Rückwirkung von Rechtsnormen in der Ausprägung, die sie durch Art. 14 Abs. 1 GG erfahren haben. Diese Regeln enthalten für verschiedene Fallgruppen unterschiedliche Anforderungen. Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfGE 30, 392 <402 f.>; stRspr). Jedoch können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Das ist dann der Fall, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. 109

Eine echte Rückwirkung ist dagegen verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Sie liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl. BVerfGE 11, 139 <145 f.>; stRspr). Auch in diesem Fall tritt das Rückwirkungsverbot, das seinen Grund im Vertrauensschutz hat, aber zurück, wenn sich ausnahmsweise kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Davon ist unter anderem dann auszugehen, wenn der Betroffene schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen war, nicht mit dem Fortbestand der Regelung rechnen durfte. Dasselbe gilt, wenn durch die Rückwirkung nur ein ganz unerheblicher Schaden verursacht würde (vgl. BVerfGE 13, 261 <272>; 30, 367 <387 ff.>; 88, 384 <404>). Der Schutz des Vertrauens in den Bestand des alten Rechts endet in jedem Fall mit dem Beschluß des neuen Rechts (vgl. BVerfGE 13, 206 <213>; stRspr). 110

b) Soweit Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG unechte Rückwirkung entfaltet, ist er mit Art. 14 Abs. 1 GG unter der Voraussetzung vereinbar, daß jedenfalls die zurückgezahlten Darlehensbeträge, die ihren Zweck wegen der Gesetzesänderung nicht erreicht haben, auf Verlangen erstattet werden. 111

aa) Unechte Rückwirkung entfaltet Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG in den Fällen, in denen Eigentümer von Sozialwohnungen von der Möglichkeit, das Wohnungsbaudarlehen zurückzuzahlen, zwar vor der Gesetzesänderung Gebrauch gemacht hatten, die Rechtsfolgen aber auch nach der alten Rechtslage nicht mehr vor dem Inkrafttreten der Neuregelung eingetreten wären. Dazu konnte es kommen, weil die §§ 16 Abs. 1 und 16 a Abs. 1 Satz 1 WoBindG a.F. bestimmten, daß die Bindungen regelmäßig für 112

eine Nachwirkungsfrist von acht Jahren andauerten oder - ausnahmsweise - jedenfalls für sechs Monate aufrechterhalten blieben. § 16 Abs. 3 Nr. 3 WoBindG a.F. konnte die Bindungen gleichfalls nicht vor Inkrafttreten der Neuregelung zum Erlöschen bringen. Ebenso verhielt es sich bei § 16 Abs. 3 Nr. 2 WoBindG a.F., soweit ein für die geförderte Wohnung bestehendes Mietverhältnis nicht vor dem 30. Mai 1990 endete. Insoweit traf die Neuregelung auf Tatbestände, in denen die Eigentümer des geförderten Wohnraums mit der vorzeitigen Rückzahlung zwar alles ihrerseits Notwendige getan hatten, um das Förderverhältnis vorzeitig zum Erlöschen zu bringen, Rechtsbeziehungen in diesem Verhältnis in Gestalt der Wohnungsbindungen aber gleichwohl noch fortbestanden (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 12. Juli 1978 - BVerwG 8 C 50.77 -, Buchholz 454.31 § 18 WoBindG 1965 Nr. 1).

bb) Die Anordnung unechter Rückwirkung verstößt hier nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 113

(1) Mit dem Wohnungsbindungsänderungsgesetz verfolgte der Gesetzgeber den Zweck, dem kurzfristig emporgeschnellten Fehlbestand an erschwinglichem Wohnraum entgegenzuwirken. Im Rahmen dieses generellen Zwecks war die Überleitungsvorschrift des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG aber von einer spezielleren Zielsetzung getragen. Während der Bundesrat mit Hilfe der Überleitungsvorschrift eine möglichst große Zahl von Sozialwohnungen trotz erfolgter Rückzahlung der Darlehen in der Wohnungsbindung halten wollte, lehnte die Bundesregierung diese Zielsetzung aus Vertrauensschutzgesichtspunkten ab. Wesentlicher Grund einer zeitlich begrenzten Einbeziehung zurückliegender Rückzahlungsfälle in die Neuregelung war für sie vielmehr der befürchtete Ankündigungseffekt der Neuregelung. Um diesen Effekt zu vermeiden, der ihre Wirksamkeit hätte unterlaufen können, sah die Bundesregierung eine begrenzte unechte Rückwirkung in Abwägung mit den Interessen der Betroffenen als gerechtfertigt an. 114

An dieser Zielsetzung hat sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren nichts geändert. Im Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (vgl. BT-Drucks 11/6773, S. 7) und in den Plenarberatungen des Bundestages am 29. März 1990 (vgl. Plenarprotokoll 11/204, S. 15906 ff.) sprachen sich Angehörige der Opposition zwar für eine weitergehende Überleitungsregelung aus. Die Parlamentsmehrheit hielt jedoch unverändert an der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Fassung fest und verwies zur Rechtfertigung der begrenzten Überleitungsregelung in der zweiten Lesung allein auf das Anliegen, dem erwähnten Ankündigungseffekt entgegenzuwirken (vgl. Plenarprotokoll 11/204, S. 15912 f.). 115

(2) Die Vorschrift ist zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich. 116

Mit dem 31. Dezember 1989 hat der Gesetzgeber keinen zu frühen Stichtag für die Rückwirkung gewählt. Grundsätzlich wird das Vertrauen in den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung zwar erst mit dem Änderungsbeschluß des Bundestags zerstört (vgl. BVerfGE 72, 175 <200>), der hier am 29. März 1990 gefaßt wurde. Dieser Gesichtspunkt hat aber insbesondere dann weniger Gewicht, wenn es darum geht, ei- 117

nen Ankündigungseffekt zu vermeiden, der die beabsichtigte Wirkung der Gesetzesänderung ganz oder zum Teil zunichte zu machen droht. Ein solcher Fall lag hier vor. Das Wohnungsbindungsänderungsgesetz hätte sein wohnungspolitisches Ziel nicht im geplanten Umfang erreichen können, wenn zahlreiche Eigentümer von Sozialwohnungen die bevorstehende Verlängerung der Wohnungsbindung und die ungünstigere Berechnung der Kostenmiete zum Anlaß vorzeitiger Rückzahlung genutzt hätten.

Bei der Beurteilung, ab welchem Zeitpunkt die Wirkung der Ankündigung einer Gesetzesänderung den Gesetzeszweck durchkreuzt, und bei der daran orientierten Festsetzung von Stichtagen steht dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht muß sich insoweit auf die Prüfung beschränken, ob der Gesetzgeber seinen Spielraum in sachgerechter Weise genutzt, die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt und eine sachlich begründete Entscheidung getroffen hat (vgl. BVerfGE 44, 1 <21>). 118

Für eine unsachliche Festsetzung des Stichtags ist nichts erkennbar. Die Bundesregierung ging in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats zu ihrem Gesetzentwurf davon aus, daß die vom Bundesrat am 22. September 1989 unterbreiteten Vorschläge zur Verlängerung der Nachwirkungsfrist und zur Streichung von § 16 a WoBindG in den interessierten Kreisen zur Kenntnis genommen und teils intensiv diskutiert worden waren. Die Eigentümer oder Kaufinteressenten von Sozialwohnungen konnten infolgedessen schon seit September 1989 nicht mehr fest damit rechnen, daß die zwischenzeitlich vergünstigte Wohnungsbindungsregelung Bestand haben würde. Das gilt um so mehr, als die Neuregelung durch eine akute Notlage angestoßen worden war, die gesetzgeberische Maßnahmen dringlich erscheinen ließ. Die Wahl eines Stichtags, der drei Monate nach der Bekanntgabe der Änderungsvorschläge lag, läßt sich unter diesen Umständen nicht beanstanden. 119

(3) In der Regelung liegt auch keine unzumutbare Belastung der Eigentümer, wenn ihnen die zur vorzeitigen Tilgung des Darlehens aufgewandten Beträge erstattet werden. 120

Dem Ziel des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG, die gehäufte Rückzahlung von Fördermitteln zu vermeiden, kommt hohes Gewicht zu. Nach den Angaben der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme ist in den Jahren vor der Neuregelung in rund 150.000 Fällen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, die Förderdarlehen vorzeitig abzulösen. 1989 wurden immerhin noch knapp 110.000 Rückzahlungsfälle verzeichnet. Es liegt auf der Hand, daß bei dieser Sachlage die Ankündigung der für die Eigentümer ungünstigeren Neuregelung eine Vielzahl vorgezogener Rückzahlungen auslösen konnte und dadurch der Zweck der Neuregelung unterlaufen worden wäre. Dies gilt um so mehr, als nach den Erfahrungen zurückliegender Jahre ein Großteil der Rückzahlungen nur geringe Beträge ausmachte. Das verfolgte gesetzgeberische Anliegen erweist sich deshalb nicht nur als verständlich, sondern als dringlich, sollte die Effektivität der Grundregelung nicht beeinträchtigt oder sogar ganz in Frage ge- 121

stellt werden.

Das Gewicht des verfolgten Anliegens kann im übrigen nicht losgelöst von dem der Grundregelung gesehen werden, deren Erfolg durch die Überleitungsregelung gesichert werden sollte. Dieses ist ebenfalls hoch zu veranschlagen. Die Lage am Wohnungsmarkt war Ende der achtziger Jahre durch einen starken Nachfragezuwachs geprägt, ohne daß die Bautätigkeit damit Schritt gehalten hätte. Der dadurch bewirkte Verdrängungsprozeß führte naturgemäß zu einer besonders schlechten Lage für einkommensschwache Personengruppen, die auf Sozialwohnungen angewiesen sind. Der Bestand solcher Wohnungen drohte ebenfalls deutlich abzusinken. Die Bundesregierung nennt für den 1990 vorhandenen Bestand von 3 Millionen Sozialwohnungen einen erwarteten Wegfall der Bindungen von jeweils 1 Million Wohnungen bis zu den Jahren 1995 und 2000 infolge regulärer und vorzeitiger Rückzahlungen, ohne daß dafür nach den aufgelegten Wohnungsbauprogrammen ein annähernder Ausgleich geschaffen werden könnte. In dieser Situation konnte der Gesetzgeber dem Anliegen, die vorhandenen Sozialwohnungen über einen verlängerten Zeitraum in der Bindung zu halten, eine große Bedeutung für das Gemeinwohl beimessen. 122

Ein gewichtiger Handlungsbedarf ergab sich namentlich auch für den räumlichen Anwendungsbereich von § 16 a WoBindG a.F., da sich zum einen die Lage am Wohnungsmarkt gerade auch in den Gemeinden mit weniger als 200.000 Einwohnern infolge des vermehrten Zuzugs von Aus- und Übersiedlern sowie der Verteilung von Asylbewerbern verschärfte und zum anderen der Wegfall der Mietpreisbindung nach Ablauf von sechs Monaten die betreffenden Sozialwohnungen trotz der fortbestehenden Belegungsbindungen für ihren Zweck weitgehend entwertete. 123

Andererseits hat die Übergangsregelung für die Betroffenen einschneidende Auswirkungen, die den wirtschaftlichen Nutzen des Eigentumserwerbs und der vorgenommenen Rückzahlung erheblich schmälern, wenn nicht ganz zunichte machen. Die Verlängerung der Nachwirkungsfrist ist nicht geringfügig. Sie beträgt zwei Jahre und in den vormals von § 16 Abs. 3 WoBindG a.F. erfaßten Fällen sogar bis zu zehn Jahre. Die Streichung des § 16 a WoBindG a.F. hat zur Folge, daß die Mietpreisbindung in den bisher unter diese Regelung fallenden Rückzahlungsfällen gleichfalls zehn Jahre länger andauert. Die Belastung durch die Mietpreisbindung verschärft sich zusätzlich durch den Wegfall der Zinsanrechnungsmöglichkeit nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. Er wirkt sich insbesondere in den Fällen gravierend aus, in denen der Zinssatz für öffentliche Baudarlehen sehr niedrig lag oder sogar zinslose Darlehen mit einem niedrigen Verwaltungskostenbeitrag gewährt worden waren. 124

Das Gewicht der Streichung des § 16 a WoBindG a.F. darf jedoch nicht überbewertet werden. Sein Anwendungsbereich war begrenzt. Für Gemeinden mit erheblichen Differenzen zwischen der Markt- und der Kostenmiete konnten schon vormals die Landesregierungen durch Rechtsverordnung die Anwendung unter anderem des § 16 a Abs. 1 WoBindG a.F. ausschließen (§ 16 a Abs. 3 WoBindG a.F.). Diese Mög- 125

lichkeit mindert nicht nur allgemein die Tragweite des Vertrauensschutzes, sondern auch die Schutzwürdigkeit des Vertrauens derer, die in den - noch - zum räumlichen Anwendungsbereich des § 16 a Abs. 1 Satz 1 WoBindG a.F. gehörenden Gemeinden Rückzahlungen geleistet haben.

Überdies betrifft die gesetzliche Neuregelung schwerpunktmäßig fremdgenutzte Sozialwohnungen. Der Eigentümer oder Erwerber solcher Wohnungen muß wegen ihres sozialen Bezugs in besonderem Maß mit veränderten staatlichen Regelungen aufgrund veränderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse rechnen. Das gilt nicht nur für das soziale Mietrecht (vgl. BVerfGE 38, 348 <370 f.>; 71, 230 <252>), sondern in gleichem Maße für die staatliche Wohnungsförderung. Gerade auf diesem Sektor ist es zudem in der Vergangenheit immer wieder zu Änderungen namentlich der Vorschriften über die Rechtsfolgen freiwilliger vorzeitiger Rückzahlungen gekommen. Die Nachwirkungsfrist ist je nach Lage des Wohnungsmarkts und den gesetzgeberischen Zielvorstellungen verlängert oder verkürzt worden. Die Vergünstigung des § 16 a WoBindG a.F. war überhaupt erst zu einem Zeitpunkt in das Gesetz eingefügt worden, zu dem ein Großteil der von der Überleitungsvorschrift betroffenen Förderfälle längst ins Werk gesetzt war. Auf einem Rechtsgebiet mit derart bewegter Entwicklung kann der Einzelne nur eingeschränkt auf das unveränderte Fortbestehen einer ihm günstigen Rechtslage rechnen (vgl. BVerfGE 71, 230 <252>; 76, 220 <245>).

126

Abstriche an der Schutzwürdigkeit des Vertrauens sind auch deshalb angebracht, weil die staatliche Förderung maßgeblich zur Schaffung der betroffenen Eigentumsposition beigetragen hat (vgl. BVerfGE 48, 403 <416>). Dieser Umstand gibt dem Gesetzgeber die prinzipielle Legitimation, laufend darauf hinzuwirken, daß der mit dem Einsatz öffentlicher Mittel verfolgte Gemeinwohlzweck nicht vereitelt wird. Dies hat der Eigentümer, der sein Eigentum im Zusammenwirken mit der öffentlichen Hand in den Dienst einer langfristigen öffentlichen Aufgabe gestellt hat, bei seinen Dispositionen zu berücksichtigen.

127

Das öffentliche Interesse an der Gesetzesänderung überwiegt das Bestandsinteresse der Eigentümer allerdings nur dann, wenn gesichert ist, daß der durch die Rückzahlung herbeigeführte vermögenswerte Vorteil nicht bei der öffentlichen Hand verbleibt. Ein solcher Verbleib ist zur Erreichung des mit der Überleitungsvorschrift verfolgten Zwecks nicht erforderlich. Unter diesen Umständen wäre es eine unverhältnismäßige Belastung der Eigentümer, wenn der Staat die Vorteile der vorzeitigen Rückzahlung der Wohnungsbaudarlehen behalten dürfte, obwohl der damit bezweckte Erfolg nicht mehr erreicht wird. Daß das Wohnungsbindungsänderungsgesetz selbst keine Rückgewähr vorsieht, ist dabei unschädlich, denn für die Rückgewähr stehen generelle Normen zur Verfügung. Dabei kann das Bundesverfassungsgericht die einfachrechtliche Frage, ob sich der Rückgewähranspruch nach Bereicherungs- oder Erstattungsgrundsätzen richtet, offen lassen, wenn nur feststeht, daß eine Rückgewähr von Verfassungen wegen erforderlich ist.

128

c) Auf Fälle, in denen vor dem Gesetzesbeschluß am 29. März 1990 geleistete Rückzahlungen bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Ablösung der Wohnungsbindung und zur Zahlung erhöhter Kostenmiete auf der Grundlage von § 28 WoBindG a.F. geführt hatten, ist Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG nicht anzuwenden. Das ergibt sich aus einer verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschrift. 129

aa) Die verfassungskonforme Auslegung einer Norm ist dann geboten, wenn unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesamtzusammenhang und Zweck mehrere Deutungen möglich sind, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt (vgl. BVerfGE 49, 148 <157>; 69, 1 <55>). Grenzen werden der verfassungskonformen Auslegung durch den Wortlaut und den Gesetzeszweck gezogen. Ein Normverständnis, das mit dem Wortlaut nicht mehr in Einklang zu bringen ist, kann durch verfassungskonforme Auslegung ebensowenig gewonnen werden wie ein solches, das in Widerspruch zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzes treten würde (vgl. BVerfGE 71, 81 <105>). 130

bb) Die Anwendung der Vorschrift auf Fälle, in denen die Ablösung von Wohnungsbindungen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes stattgefunden hatte, wäre mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Sie würde zu einer echten Rückwirkung führen, für die rechtfertigende Gründe nicht erkennbar sind. 131

Zur Vermeidung verstärkter Rückzahlungen aufgrund des Ankündigungseffektes der Gesetzesberatungen reichte die Anordnung der unechten Rückwirkung aus. Diese blieb nur gegenüber Eigentümern leerstehender, selbstgenutzter oder vermieteter, aber vor dem 30. Mai 1990 frei werdender Sozialwohnungen wirkungslos. Die zu dieser Fallgruppe gehörende Zahl von Sozialwohnungen kann nicht derart groß gewesen sein, daß ihretwegen eine Ausnahme vom Verbot echter Rückwirkung als zwingend angesehen werden könnte. 132

Für eine rückwirkende Streichung von § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. bestand ebenfalls kein zwingendes Bedürfnis. Die echte Rückwirkung war nicht erforderlich, um den betroffenen Eigentümern den mit der Zinsanrechnungsmöglichkeit für Ersatzfinanzierungsmittel verbundenen besonderen Anreiz zur vorzeitigen Rückzahlung zu nehmen. Schon so ergab sich aus Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG n.F., daß künftig auch aufgrund von Rückzahlungen in der Zeit vom 1. Januar bis 29. Mai 1990 die erhöhten Zinsen nicht mietsteigernd angesetzt werden durften. Bereits das schloß die Vorteile, die eine Rückzahlung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG a.F. für den Darlehensempfänger gehabt hätte, weitgehend aus. 133

Der Bagatellvorbehalt greift ebenfalls nicht ein. Für eine rückwirkende Streichung von § 16 Abs. 3 Nr. 1 und 2 WoBindG a.F. liegt dies auf der Hand. In den betroffenen Fällen würden die Mietpreis- und Belegungsbindungen für einen Zeitraum von zehn Jahren wieder aufleben. Aber auch die Auswirkungen einer rückwirkenden Geltung von § 28 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a WoBindG n.F. auf bereits erfolgte Zahlungen erhöhter Kostenmiete wären keine bloße Bagatelle. War das öffentliche Baudarlehen 134

niedrig oder gar nicht zu verzinsen und ging es außerdem um einen hohen Rückzahlungsbetrag, so konnten sich durchaus beachtliche Rückforderungen der Mieter ergeben, die zwischenzeitlich die höhere Miete gezahlt hatten. Der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes überwiegt unter diesen Umständen bis zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses.

cc) Die Überleitungsvorschrift läßt Auslegungen zu, die den Verfassungsverstoß vermeiden. 135

Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG zwingt nicht zu dem Schluß, daß die gesetzliche Neuregelung auch für solche zurückliegenden Rückzahlungsfälle gilt, in denen sie echte Rückwirkung entfalten würde. Die Formulierung "sind ... anzuwenden" kann als Anweisung an den Normanwender verstanden werden, nach welchem Recht er künftig eintretende Rechtsfolgen zurückliegender Zahlungen zu bestimmen hat. Daß auch in der Vergangenheit bereits eingetretene Rechtsfolgen nachträglich als nicht geschehen gelten sollen, ist der Überleitungsvorschrift dagegen nicht zwingend zu entnehmen. Dies gilt um so mehr, als die Aufhebung von § 16 Abs. 3 Nr. 1 WoBindG a.F., die für zurückliegende Rückzahlungsfälle notwendig zu einer echten Rückwirkung führen würde, in Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG nicht gesondert genannt wird, sondern nur durch Erwähnung von § 16 WoBindG insgesamt mitgemeint sein könnte. 136

Die engere Auslegung tritt auch nicht in Widerspruch zu dem erkennbaren Gesetzeswillen. Sie verfehlt weder das gesetzgeberische Ziel noch bestimmt sie den normativen Gehalt der Überleitungsvorschrift grundlegend neu. Das weitere Verständnis des Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG mag dem Normzweck, infolge des Ankündigungseffekts der Gesetzesberatungen zu besorgende gehäufte Rückzahlungen zu verhindern oder deren Wirkungen zu entschärfen, zwar besonders nachhaltig gerecht werden. Aber auch das engere Verständnis entspricht diesem Zweck, denn in den meisten Fällen wurde den Eigentümern schon durch die unechte Rückwirkung die Möglichkeit genommen, sich noch vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes durch vorzeitige Rückzahlung die Vorteile nach altem Recht zu sichern. 137

Die Entstehungsgeschichte des Änderungsgesetzes spricht im übrigen für die verfassungskonforme engere Auslegung. Im zuständigen Ausschuß des Bundestags für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gingen die Ausschußmehrheit und die Opposition einvernehmlich von der Annahme aus, Art. 4 Abs. 2 WoBindÄndG entfalte eine unechte Rückwirkung. Streit herrschte nur über die Zeitphase, auf die sie erstreckt werden sollte (vgl. BTDrucks 11/6773, S. 6 f.). Daß vor dem Gesetzesbeschluß geleistete Rückzahlungen unter Umständen bereits bis zum 29. Mai 1990 zu einem Wegfall der Bindungen vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes geführt haben könnten, wurde bei den Gesetzesberatungen offenbar übersehen (vgl. Bellinger, in: Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, Wohnungsbaurecht, Band 3.1, 104. Erg.-Lfg., Juli 1990, Anm. 4.2 <3.4> zu § 34 WoBindG).

Seidl	Grimm	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
	Steiner	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 15. Oktober 1996 -
1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 15. Oktober 1996 -
1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92 - Rn. (1 - 138), [http://www.bverfg.de/e/
ls19961015_1bvl004492.html](http://www.bverfg.de/e/ls19961015_1bvl004492.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1996:ls19961015.1bvl004492