



Rechtliche Aspekte der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse

Prof. Dr. Winfried Kluth

Eigentum: Zentralbegriff der politischen und wirtschaftlichen Ordnung

- ◆ **Eigentum** - genauer: Privateigentum - ist einer der zentralen Ordnungsbegriffe der politischen Philosophie, der ökonomischen Theorie und des Rechts.
- ◆ In ihm kommt formal die **Zuordnung von Verfügungs- und Gestaltungsrechten** über Sachen und immaterielle Rechte zum Ausdruck.
- ◆ Für die liberale Gesellschafts- und Rechtstheorie ist die Gewährleistung des Privateigentums zugleich Grundlage des allgemeinen Freiheitsgebrauchs. **Eigentum sichert eine freiheitliche private Lebensgestaltung ab** - bis hin zum Eigentumsschutz der gesetzlichen Rentenansprüche.
- ◆ In der Ökonomie basiert die **Marktwirtschaft** auf dem Privateigentum und leitet aus ihm u.a. das Interesse an Innovation und Effizienz ab, auf dem die Leistungsfähigkeit von Wettbewerb basiert.

Eigentum im Transformationsprozess

- ◆ Im Transformationsprozess nach 1989 kamen die verschiedenen Funktionen des (Privat-) Eigentums **gleichzeitig** zur Geltung.
- ◆ Dabei bestanden durchaus **Spannungen** zwischen den verschiedenen Systemfunktionen, da die Wiederherstellung der privaten Eigentumsordnung durch zusätzliche Gerechtigkeitsanforderungen von hohem politischen und verfassungsrechtlichen Gewicht „belastet“ war.
- ◆ Es mussten rechtliche Verwerfungen aus **zwei** eigentumsfeindlichen „Diktaturen“ **aufgearbeitet** und zugleich eine **funktionsfähige** neue Eigentumsordnung geschaffen werden.
- ◆ Die Schwierigkeit und Komplexität dieses Vorhabens mag man sich am Beispiel eines Autofahrers verdeutlichen, der **gleichzeitig** vor und zurück fahren soll.

vor und zurück

- ◆ **Vergangenheitsbezogen** aufzuarbeiten waren ab 1989:
- ◆ Teile des **NS-Unrechts** im Gebiet der neuen Bundesländer (Vermögensgesetz und NS-VerfolgtenentschädigungsG).
- ◆ Teile des **Vertreibungsunrechts** nach 1945 (VertriebenenenzuwendungsG).
- ◆ Folgen der **Enteignungen** durch die **sowjetische Besatzungsmacht** 1945 bis 1949 (AusgleichsleistungsG).
- ◆ **Enteignungen** während der **DDR-Zeit** (VermG sowie EntschädigungsG).
- ◆ **Zugleich** ging es darum, diesen Prozess **zukunftsbezogen** so zu gestalten, dass möglichst schnell und reibungslos eine funktionierende marktwirtschaftliche Ordnung entsteht (InvestitionsvorrangG).
- ◆ Das alles musste zudem **verwaltungsorganisatorisch** geleistet und gesteuert werden (TreuhandG).

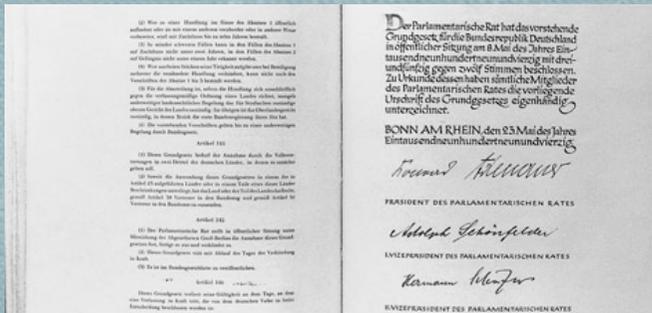
verfassungsrechtliche Maßstäbe der „Vergangenheitsbewältigung“

- ◆ Das **Grundgesetz** stand erst mit dem Vollzug der deutschen Einheit als verbindlicher Maßstab für die Vergangenheitsbewältigung zur Verfügung.
- ◆ Das vor 1945 (NS-Diktatur), zwischen 1945 und 1949 (sowjetische Besatzungsmacht) und vor 1989/90 (DDR-Diktatur) begangene Unrecht war deshalb **nicht** unmittelbar am Maßstab des **Eigentumsgrundrechts** aus Art. 14 GG zu messen.
- ◆ Es handelt sich um Maßnahmen der **Wiedergutmachung**, für die als verfassungsrechtlicher Maßstäbe das **Sozialstaatsprinzip**, das **Rechtsstaatsprinzip** und - vor allem - der **allgemeine Gleichheitssatz** heranzuziehen waren (**grundlegend**: BVerfGE 84, 90 ff.).

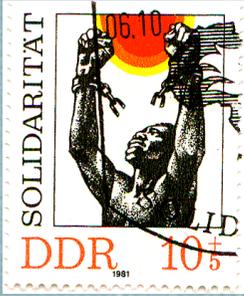
Grundentscheidungen

- ◆ Privatisierung des **Volkseigentums** (Treuhandgesetz).
- ◆ **Rückgabe** von enteignetem Grundeigentum (nach 1949).
- ◆ Dabei Berücksichtigung der Interessen der damaligen Nutzer (1989 ff. durch komplexe Ausgleichsregelungen).
- ◆ Für Enteignungen 1945 bis 1949 „nur“ **Entschädigung**.
- ◆ Schrittweise Stärkung des **Investitionsvorrangs** gegenüber den Interessen der Alteigentümer.

verfassungsrechtlicher Rahmen



„Eine Pflicht der Bundesrepublik Deutschland zur Wiedergutmachung von Unrecht einer nicht an das Grundgesetz gebundenen Staatsgewalt lässt sich **nicht aus einzelnen Grundrechten** herleiten. Das gilt für die Wiedergutmachung von Vermögensschäden unabhängig davon, ob diese einer ausländischen Staatsgewalt oder früheren deutschen Staatsgewalten zuzurechnen sind. Dem **Eigentumsgrundrecht** des Art. 14 GG sind deshalb für die Frage, ob und in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, für derartiges Unrecht einen Ausgleich zu schaffen, **keine Vorgaben** zu entnehmen. Das Gleiche gilt für die Art einer Wiedergutmachung und deren Ausgestaltung im Einzelnen. Art. 14 GG verpflichtet den Bundesgesetzgeber daher **weder zu einer Wiedergutmachung** von Vermögensschäden in der Form einer Rückgabe rechtsstaatswidrig entzogener Vermögenswerte noch zur Eröffnung von **Wiedererwerbsmöglichkeiten** oder zu einer **Entschädigung**.“



Akt der Solidarität

„Das **Sozialstaatsprinzip** des Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus **einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal** entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einzelne Bürger oder bestimmte Gruppen von ihnen getroffen haben. Daraus folgt jedoch **keine automatische Abwälzung** solcher Lasten auf den Staat mit der Wirkung, dass dieser den Betroffenen unmittelbar zum **vollen Ausgleich** verpflichtet wäre; vielmehr kann sich aus dem Sozialstaatsprinzip nur die **Pflicht zu einer Lastenverteilung nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung** ergeben. Erst diese kann konkrete Ausgleichsansprüche der einzelnen Geschädigten begründen.“

Gestaltungsspielraum

„**Wie** ein solcher Ausgleich zu gestalten ist, hängt von den jeweiligen Umständen, besonders von **Art und Umfang der Sonderbelastung** sowie davon ab, in welchem Ausmaß eine Beteiligung der Gesamtheit durch die soziale Gerechtigkeit gefordert wird und im Gesamtinteresse vertretbar erscheint. Der Gesetzgeber hat hier einen besonders **weiten Regelungs- und Gestaltungsspielraum**. Das gilt sowohl für die **Art der Wiedergutmachung** als auch für deren **Umfang**. Der Gesetzgeber darf deshalb den Schadensausgleich nach Maßgabe dessen bestimmen, was unter Berücksichtigung der **übrigen Lasten** und der finanziellen Bedürfnisse für **bevorstehende Aufgaben** möglich ist.“



Willkürverbot als Grenze

„Darüber hinaus ist der Gesetzgeber auch bei der Wiedergutmachung früheren, von einer anderen Staatsgewalt zu verantwortenden Unrechts an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Art. 135 a Abs. 2 GG stellt ihn mit Bezug auf Verbindlichkeiten der darin genannten Art von dieser Bindung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht frei. Allerdings kommt dem Gesetzgeber auf dem Gebiet der Wiedergutmachung auch im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG ein besonders **weites Beurteilungsermessen** zu. Dementsprechend hat er bei diesem Regelungsgegenstand wie allgemein bei der Bewältigung der Folgen des Kriegs und des Zusammenbruchs des nationalsozialistischen Regimes den Gleichheitssatz nur in seiner Bedeutung als **Willkürverbot** zu beachten.“

Einbeziehung sonstigen Unrechts

„Der Bundesgesetzgeber durfte bei der Bemessung der Wiedergutmachung im Bereich des Enteignungsunrechts berücksichtigen, dass die Menschen in der Deutschen Demokratischen Republik - wie zuvor schon in der sowjetischen Besatzungszone - nicht nur rechtsstaatswidrige Eigentumsschäden erlitten, sondern vielfältige Beeinträchtigungen auch anderer **Güter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ausbildungschancen und berufliches Fortkommen** erfahren haben. Angesichts der Wiedergutmachung von Unrechtsmaßnahmen auch auf diesen Gebieten, der Kosten der deutschen Einheit im Übrigen und angesichts auch des Umstands, dass die in ihrem Eigentum Geschädigten nach der Wiedervereinigung - anders als die Geschädigten unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs - jedenfalls in der Regel keiner sofortigen Eingliederungshilfen bedürfen, können das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip für Eigentumsschäden lediglich Ansprüche auf Entschädigungsleistungen begründen, die in den Grenzen des der staatlichen Gemeinschaft Zumutbaren **besondere Härten ausgleichen** und damit zugleich die **Solidarität** der dem Grundgesetz verpflichteten Rechtsgemeinschaft mit den Unrechtsopfern zum Ausdruck bringen.“

Rückkehr zum Privateigentum



„Der Gesetzgeber selbst hat den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für diese Ungleichbehandlung in dem mit der Rückgabe restituierbarer Vermögenswerte verfolgten Ziel gesehen, in den neuen Ländern unverzüglich zu **vernünftigen, dezentralen, privatnützigen Eigentumsstrukturen** zurückzukehren (vgl. BTDrucks 12/7588, S. 35). Dieses Ziel ist - zumal im Hinblick auf die **Wertentscheidung** des Art. 14 GG zugunsten des Privateigentums - ein wichtiger Grund, der nicht nur die mit dem Grundsatz vom Vorrang der Rückübertragung vor der Entschädigung getroffene ordnungspolitische Entscheidung, sondern prinzipiell auch damit zwangsläufig verbundene Nachteile auf Seiten der nur Entschädigungsberechtigten rechtfertigen kann.“

Konfliktfelder

Gleichheitssatz / Willkürverbot

Investoren

Interessenausgleich

Alteigentümer

„Besitzer“ 1989/90

sonstige
Schädigungen

Obergrenze

Finanzvolumen zur
Entschädigung

„Rückgabe vor Entschädigung“

- ◆ Die frühe Festlegung auf den Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ hat den Maßstab für die sonstigen Entschädigungen bestimmt.
- ◆ Die Festlegung wurde trotz rechtlicher Spielräume aus nachvollziehbaren politischen Gründen nicht korrigiert. Das ist ein Beispiel für die historische Prägung von Gerechtigkeitsvorstellungen.
- ◆ Der damit verbundene Begründungsspagat für angemessene Entschädigungen beim Vorrang von Investitionen etc. wurde vom Bundesverfassungsgericht denkbar knapp (4 : 4 - Entscheidung) gebilligt.
- ◆ Aus heutiger Sicht wäre eine allgemeine Entschädigungsregelung mit Rückerwerbsoption der Alteigentümer „gerechter“ gewesen.



Privatisierung versus Reprivatisierung - zur Arbeit der Treuhandanstalt

- ❖ Erhebliche Kontroversen wurden und werden um die Entscheidungsstrategien der Treuhandanstalt geführt.
- ❖ Das Treuhandgesetz selbst wurde noch von der **DDR Volkskammer** beschlossen.
- ❖ Der **zentrale Vorwurf** geht dahin, dass es nicht gelungen ist, in den neuen Bundesländern Unternehmen mit eigenständigen wirtschaftlichen Interessen zu schaffen. Vielmehr habe man zu sehr Investoren bevorzugt, die nur vorübergehende Außenstellen der eigenen Betriebe errichtet und diese nach Ablauf der Förderfrist wieder geschlossen haben.
- ❖ Daran ist sicher manches Körnchen Wahrheit ...

Der Zeitfaktor



- ❖ Die zahlreichen Bemühungen um eine Beschleunigung der Investitionsentscheidungen und Verwaltungsabläufe (HemmnisbeseitigungG, InvestitionsvorrangG) muten aus der heutigen Perspektive teilweise skurril an.
- ❖ Man erinnert sich an das bekannte chinesische Sprichwort: **„Wenn Du es eilig hast, gehe langsam!“**
- ❖ Dies sollte auch heute zur Orientierung herangezogen werden, wenn die Beschleunigung von Prozessen verlangt wird.

blinde Flecke und Gerechtigkeitsdilemmata

- ◆ Trotz der beeindruckend komplexen Bemühungen um Wiedergutmachung lassen sich ohne große Mühe auch Defizite und blinde Flecke und Gerechtigkeitsdilemmata ausmachen.
- ◆ Hier fehlt teilweise der **Mut zur Nachbesserung**, weil man dem Steuerzahler keine weiteren Kostenbelastungen zumuten will.
- ◆ Insgesamt sind Wiedergutmachung und Herstellung einer privaten Eigentumsordnung aber gut gelungen, wenn man die Komplexität der Thematik berücksichtigt.
- ◆ Zudem waren es **Sternstunden deutscher Gesetzgebung**, von denen man heute leider nur träumen kann.



Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!