

Werner Ballhausen Die schlimmen Folgen des Rückgabeprinzips

*Eine Erwiderung auf Kai Mielke »Der vermögensrechtliche Restitutionsgrundsatz«
(in diesem Heft, S. 200–213)*

*»... die Armen sind auf Gerechtigkeit angewiesen, die
Reichen auf Ungerechtigkeit, das entscheidet.«
Bertolt Brecht*

Jetzt wissen wir es aus berufenem Munde: Die Entscheidung zugunsten der Restitution sei weder Hauptursache der ökonomischen Lähmung in den neuen Ländern noch berechtigter Anlaß zu menschlicher Verzweiflung. Kritik sei nur insofern angebracht, als die Präferenz für das Rückgabeprinzip nicht verständig und öffentlichkeitswirksam begründet worden sei. Über das dadurch ausgelöste Akzeptanzdefizit dürfe man sich deshalb nicht wundern.

Der geduldige Leser reibt sich verwundert die Augen. Erinnerungen kommen hoch: Kurt Biedenkopf, Helmut Schmidt, Tyll Necker, Lothar Späth, Henning Voscherau – nur eine kleine, willkürlich herausgegriffene Auswahl aus der Heerschar der Kritiker – alle Opfer unprofessioneller Öffentlichkeitsarbeit? »Der Osten im Wundstarrkrampf« – so überschrieb die Süddeutsche Zeitung einen Kommentar, als das Bundeskabinett den Entwurf eines Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes verabschiedete. Als Erreger machte die Süddeutsche Zeitung das im Einigungsvertrag festgelegte Prinzip »Rückgabe vor Entschädigung« aus. Und zuvor schon hatte die Bundesregierung allerhand versucht, um zu retten, was zu retten ist: Da sind Schneisen für »Vorfahrtsregelungen« geschlagen und »Hemmnisse beseitigt« worden, ohne indes Wirkung zu entfalten. All das soll nicht mehr wahr sein?

Nein, mich hat Mielke nicht überzeugt. Ich bleibe dabei: Die Entscheidung für die Rückgabe bei Vorrang lediglich besonders bevorzogter Investitionen nach Einzelfallentscheidung stellte und stellt noch immer ein wesentliches Hindernis für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern dar. Auch der Deutsche Industrie- und Handelstag hat noch im März 1994 beklagt, »der Streit um das Eigentum bremse weiterhin den Aufschwung, weil wegen der Unklarheit über zehntausende Immobilien und jahrelanger Bearbeitungszeiten der Ämter vielen investitionsbereiten Firmen immer noch die Hände gebunden seien« (Welt am Sonntag, 6. 3. 1994). Der DIHT bezieht sich dabei auf eine Analyse des Präsidenten der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau, wonach Investitionen bis zur Höhe von 200 Milliarden DM allein durch die offenen Vermögensfragen gehemmt würden.

Es kann doch auch gar nicht anders sein: Die zur Sicherung der Rückgabeansprüche durch Gesetz angeordnete Verfügungs- und Genehmigungssperre ist des Übels Wurzel. Es reicht ein Antrag auf Rückübereignung – begründet oder nicht –, und der langwierige Verwaltungs- und Prozeßweg mit komplexen juristischen Fragestellungen und der extrem schwierigen Aufarbeitung der maßgeblichen Sachverhalte ist eröffnet.

Man stelle sich vor: Jedes zweite, dritte Haus in der BRD (alt) ist mit einem Rückgabeanspruch bemakelt. Ob zu Recht oder zu Unrecht, interessiert nicht. Die jetzigen Eigentümer sind gehindert, über das Vermögen zu verfügen, bis rechtskräftig über den Rückgabeanspruch entschieden ist. Bis dahin darf keine Hypothek zur Sanierung des Dachstuhls, zum Einbau einer Heizung aufgenommen oder gar das Haus verkauft werden. Und fast vier Jahre nach Erlass der Verfügungssperre sind

noch immer 70% der Ansprüche ungeklärt. So der aktuelle Stand in den neuen Ländern.

Hinzu kommt: die ungeklärten Eigentums- und Vermögensfragen haben in vielfacher Weise zur psychischen Belastung vieler Bürgerinnen und Bürger in den neuen Ländern beigetragen, die Angst davor haben, ihr Haus oder ihre Wohnung nicht behalten zu können.

Dennoch: Nach Auffassung von Mielke habe es gute Gründe für den im Einigungsvertrag vorgesehenen Vorrang der Rückgabe vom entzogenen Eigentum vor einer Entschädigung gegeben; dieser Entscheidung habe mehr als nur eine »bornierte Eigentumsideologie« zugrunde gelegen. Schauen wir uns die Gründe an:

Es wäre nicht zu rechtfertigen, in staatliche Verwaltung genommene Vermögenswerte zurückzugeben, in Volkseigentum überführte Häuser und Grundstücke dagegen nicht.

Hier vergleicht Mielke Äpfel mit Birnen und bemüht dann auch noch den Gleichheitssatz. Es ist doch – trotz einiger Willkürentscheidungen des DDR-Regimes – ein Unterschied, ob jemand zu DDR-Zeiten enteignet worden ist oder die Vermögenswerte »nur« zwangsverwaltet waren. Niemand will, daß diejenigen, die jetzt ihr Eigentum herausverlangen, nun nachträglich noch enteignet werden. Gebot der Stunde ist vielmehr, einen sozialverträglichen Interessenausgleich zwischen den Eigentümern und den derzeitigen Nutzern herbeizuführen. Deshalb hat die SPD die Bemühungen der Bundesregierung nachhaltig unterstützt, die staatliche Verwaltung über Vermögenswerte mit Ablauf des 31. 12. 1992 durch Gesetz aufzuheben, nachdem zuvor durch Schutzvorschriften (Moratorium, Kündigungsschutzvorschriften, Vorkaufsrechte) die Rechte von Mietern und Nutzern nachhaltig gestärkt worden waren.

Wer den unter den Nationalsozialisten enteigneten Personen Naturalrestitution gewährt, komme in Erklärungsnot, sollte er die Rückgabe den vom kommunistischen System Geschädigten vorenthalten.

Das Argument ist – mit Verlaub – schäbig. Schon die damit behauptete Vergleichbarkeit von nationalsozialistischem mit kommunistischem Unrecht hält vor der Geschichte nicht Stand. Deutschland hat allen Anlaß, nationalsozialistisches Unrecht wiedergutzumachen, ohne auf die Kosten zu schielen. Dazu ist unser Land auch durch völkerrechtliche Verträge verpflichtet. Dabei muß es bleiben. Daraus können indes keine Ansprüche für andere Sachverhalte hergeleitet werden.

Modrow habe noch zu DDR-Wendezeiten die im Rahmen der »72er Kampagne« enteigneten 11 800 Unternehmen zur Rückgabe freigegeben. Diese Regelung müsse auch auf andere Enteignungsfälle ausgedehnt werden.

Ich will zunächst mit einem Zitat von Mielke antworten: »In integrativer Hinsicht ist die Unternehmensrestitution eher problemlos, da die Mehrzahl der restitutionsberechtigten Alteigentümer auch nach der Enteignung in den Unternehmen verblieben ist – 70% von ihnen behielten auch nach der Enteignung in den volkseigenen Betrieben Posten als Betriebsdirektoren, Geschäftsführer, technische Leiter oder bekleideten andere, meist höhere Stellungen.« Also: Es geht um die gebotene Privatisierung von Unternehmen, nicht um das Rückgabeprinzip. Je schneller Klarheit über die Besitzverhältnisse besteht, desto höher ist die Überlebensfähigkeit der Unternehmen einschließlich der vorgehaltenen Arbeitsplätze. Von daher war die Entscheidung von Modrow zu begrüßen, sie kann jedoch nicht zum Maßstab für die Lösung der Eigentumsfragen insgesamt gemacht werden.

Eine grundsätzlich zu gewährende finanzielle Entschädigung würde eine erheblich höhere Belastung des Bundeshaushaltes bedeuten, als dies beim Grundsatz der Restitution in natura der Fall sei.

Zunächst gilt es, den Begriff der Entschädigungsleistungen zu präzisieren. Diese Leistungen – darüber wird heute nicht mehr gestritten – sind nicht an Artikel 14 GG zu messen. Weder die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bodenreform noch die Enteignungen nach 1949 sind der Staatsgewalt der BRD zuzurechnen; sie waren abgeschlossen, bevor das Grundgesetz in den neuen Ländern in Kraft trat. Andererseits ist den Betroffenen im Zusammenhang mit der Durchführung der von der sowjetischen Besatzungsmacht verantworteten Bodenreform Unrecht geschehen, das über den Entzug von Grundeigentum weit hinausgeht. Deshalb war und ist es gerechtfertigt, diesem Personenkreis, wie auch den nach 1949 Enteigneten, Ansprüche zuzuerkennen, mit deren Befriedigung über den allgemeinen Lastenausgleich hinaus Wiedergutmachung versucht wird. Zur Bemessung derartiger Wiedergutmachungsleistungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23. April 1991 festgestellt: »Der Gesetzgeber darf das Gesamtvolumen der wiedergutzumachenden Schäden – zu denen nicht nur Schäden am Eigentum gehören – berücksichtigen. Bei der Gewichtung der Eigentumsschäden ist zu bedenken, daß in der fraglichen Zeit auch andere Güter – etwa Leben, Gesundheit, Freiheit und berufliches Fortkommen – beeinträchtigt worden sind. Darüber hinaus darf der Gesetzgeber aber auch auf die Erfüllung der neuen Aufgaben Bedacht nehmen, die sich aus dem Wiederaufbau in den neuen Ländern ergeben. Bei der Einschätzung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Staates und der Gewichtung der einzelnen Staatsaufgaben kommt ihm dabei ein besonders weiter Beurteilungsspielraum zu.« (BVerfGE 84, 90 [130 f.]) Eine wohlausgewogene Entscheidung, über die sich nicht nur der Bundesfinanzminister freuen kann.

Der Gesetzgeber des Einigungsvertrages war frei zu bestimmen, auch das nach 1949 enteignete Vermögen nicht mehr zurückzugeben. Es hätte lediglich der Festlegung bedurft, daß dem künftigen gesamtdeutschen Parlament die abschließende Entscheidung über die Höhe der Wiedergutmachungsleistungen vorbehalten bleibt. Mit dieser Entscheidung hätte sich das Parlament Zeit lassen können. Jeder Verständige hätte nachgefühlt, daß vorrangig die Wiedergutmachungsregelungen für die Opfer erarbeitet werden, die oft jahrelang unschuldig im Gefängnis gesessen haben, in psychiatrische Anstalten gesteckt wurden, nicht studieren oder den von ihnen gewünschten Beruf nicht ergreifen durften oder die aus dem Grenzbereich zwangsausgesiedelt wurden.

Das war im übrigen das Konzept der SPD für die Verhandlungen zum Einigungsvertrag. Wer es nicht glaubt, mag bei Schäuble (Der Vertrag, S. 258 ff.) nachlesen. Obwohl Günther Krause, der Verhandlungsführer der DDR, sich diesen Vorschlag zu eigen machte, scheiterte er am Widerstand insbesondere der FDP. »An diesem Grundsatz sollten und müssen wir, wenn es irgendwie geht, festhalten, weil wir sonst in einen erheblichen Schlingerkurs kommen, der politisch, vor allem aber rechtlich wohl schwer durchzuhalten ist. Dieser Grundsatz der Restitution kommt, wie ich meine, unserer grundrechtlichen Wertordnung am nächsten«, so Klaus Kinkel im Ausschuß Deutsche Einheit des Deutschen Bundestages am 22. August 1990.

Das wiedervereinigte Deutschland ist in dramatischen Schlingerkurs gekommen – wegen des Rückgabepinzips. Die Situation ist verfahren, da der Zug in Richtung Entschädigung abgefahren ist. Kein Vernünftiger kann heute einen Prioritätenwechsel wollen. Folge wäre Chaos, verbunden mit einem jahrelangen Stillstand bei den Investitionen. Und bezahlbar wäre die Umstellung auf das Entschädigungsprinzip jetzt nicht mehr, da nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages in nach dem Grundgesetz geschützte Vermögensrechte eingegriffen würde. Dies würde eine an Artikel 14 GG orientierte Entschädigungsregelung auslösen.

Für mich steht fest: Die Ursachen für die derzeitige und noch für lange Zeit weiter anhaltende Haushaltsmisere ist gerade auch in der falschen Entscheidung »Rückgabe vor Entschädigung« zu suchen.

Die dringend notwendige Entlastung wird das längst überfällige Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz nicht bringen. Im Gegenteil: Die zu Entschädigenden und die Ausgleichsleistungsberechtigten vergleichen sich mit denen, die ihr Grundstück zurückerhalten – zum Verkehrswert, denn die Pläne zur Erhebung einer Vermögensabgabe sind wohl vom Tisch. Deshalb fordern sie höhere Entschädigungen oder gar günstige Rückerwerbsmöglichkeiten zu Lasten der derzeitigen Nutzer. Die Bundesregierung hat sich nun bereiterklärt, auf die noch vom Einigungsvertrag vorgesehene haushaltsneutrale Befriedigung der Ansprüche zu verzichten und statt dessen 11 Milliarden DM – im Jahre 2005 (!) – bereitzustellen. Dabei besteht nicht einmal Gewißheit, daß es dabei bleibt: Weitere finanzielle Nachforderungen der Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsberechtigten werden laut. Sie wollen jetzt Geld, besser Land sehen, nicht erst 2005.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Herzog hat recht, wenn er sagt: »Wenn ein Deutscher zu erben anfängt, rastet er aus.« (Die Zeit v. 28. 2. 92) Anders ist das »Gezerre« um die offenen Vermögensfragen und die Eckpunkte des so dringend benötigten Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes nicht zu verstehen. Nicht einmal ein sich abzeichnender Regierungswechsel würde die Lobby der Vermögensgeschädigten, zumeist die Erben der Erlebnisgeneration, zur Vernunft bringen.

Bitter ist: Ein gerechter Maßstab für die Wiedergutmachungsbemühungen ist nicht mehr zu erkennen. Politische Häftlinge oder sonst politisch Verfolgte, die zu DDR-Zeiten in ihren Lebens- und Berufschancen beeinträchtigt worden sind, werden mit geringen Wiedergutmachungsleistungen abgespeist. »Gebt acht, hütet Euch vor jeder Art von Habgier.« (Frankfurter Rundschau v. 29. 11. 91.) Dieser Satz aus der Erklärung der katholischen und evangelischen Kirche zum Umgang mit dem Enteignungsrecht in der ehemaligen DDR scheint in den Wind geschrieben. Eigentumschäden haben Vorrang vor Schädigungen an Freiheit, Leib und Leben. Dabei »nehmen die Alteigentümer, die sich durchweg in einer im Vergleich mit DDR-Bürgern günstigeren allgemeinen Lebenssituation befinden, Vermögensinteressen an einem Gegenstand wahr, den sie zum Leben nicht gebraucht haben und mit dessen Wiedererlangung sie noch vor kurzer Zeit nicht rechnen konnten. Und für den derzeitigen Nutzer und seine Angehörigen geht es um einen wichtigen Teil ihrer Existenz – nach zahlreichen Beschränkungen und Benachteiligungen in den Jahren der DDR« (aus der Erklärung der Kirchen).

Deshalb bleibe ich dabei: Die Entscheidung zugunsten der Entschädigung wäre uns nicht nur billiger gekommen. Vielmehr hätten wir den Übergang sozial verträglicher gestalten können, ohne das Gerechtigkeitsgefühl vieler DDR-Bürger so tief zu verletzen.