

Berechtigte Erwartung der Boden- und Industriereformopfer auf Wiedereinsetzung in das Eigentum auf Grund der Rspr. des BVerfG?

(zugleich die Beantwortung der von Prof. Ress an die Bundesregierung gestellten Frage)

Hat das BVerfG fundamentale Grundsätze eines zivilisierten Rechtsstaates verletzt?

Das BVerfG wurde insbesondere von den Betroffenen der Boden- und Industriereform immer wieder angeprangert, durch seine Rechtsprechung diese stalinistischen Terrormaßnahmen zementiert zu haben. Doch wenn man die einschlägigen Entscheidungen des BVerfG mit der gebotenen Distanz auswertet, muss man erstaunt zur Kenntnis nehmen, dass die Betroffenen im Gegenteil aus den Entscheidungen zumindest die berechtigte Erwartung für sich herleiten können, wieder in ihre Eigentumsrechte eingesetzt zu werden. Das BVerfG ist nur insoweit zu kritisieren, als es keinerlei Anstrengungen unternimmt, Gesetzgeber, Fachgerichte und Behörden dazu anzuhalten, die aufgestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze zu beachten, vor allem aber, dass die Entscheidungsgründe so verklausuliert sind, dass es selbst hochkarätigen Wissenschaftlern nicht möglich ist, die stets in den nicht tragenden Entscheidungsgründen versteckt angebrachten Hinweise zu verstehen und aus ihnen die gebotenen Schlussfolgerungen zu ziehen. Folgende Entscheidungen des BVerfG sind beachtenswert:

I. Beschluss des BVerfG vom 07.07.1975 zur Verfassungsmäßigkeit der Zustimmungsgesetze zu den Ostverträgen

Durch Beschluss des BVerfG vom 07.07.1975 (BVerfGE 40, 141-179 = NJW 1975, 2287) wurden diverse Verfassungsbeschwerden, welche sich gegen die Zustimmungsgesetze zu den mit der UdSSR und Polen abgeschlossenen „Ostverträgen“ richteten, als unzulässig zurückgewiesen. Soweit die Beschwerdeführer geltend gemacht haben, durch die Zustimmung des Bundesgesetzgebers zu den Ostverträgen sei auf die Geltendmachung von Ansprüchen aus dem Eigentum der Vertriebenen verzichtet worden, hat das BVerfG ausgeführt:

„Die Verträge von Moskau und Warschau erwähnen Fragen des deutschen Privateigentums nicht. Der deutsche Vertragspartner hat keine auf die von der Sowjetunion und Polen vorgenommenen Eigentumsentziehungen bezügliche Willenserklärung abgegeben, insbesondere keine Billigung oder Anerkennung dieser Maßnahmen ausgesprochen. Dementsprechend erklärte der damalige Bundesminister des Auswärtigen in dem amtlichen Kommuniqué der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag: ‚Wir haben in den

Verhandlungen unterstrichen, daß die Bundesregierung durch den Abschluß dieses Vertrages die Vertreibung der deutschen Bevölkerung und die damit verbundenen Maßnahmen nicht als rechtmäßig anerkennt' (Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 8. Dezember 1970, Nr. 171, S. 1818 (1819); vgl. auch Deutscher Bundestag, 7. Wp., 125. Sitzung, StenBer. S. 8359 B).“

In der sich anschließenden Passage hob das BVerfG in den nicht tragenden Gründen seiner Entscheidung folgenden Grundsatz hervor:

"b) Es kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführer sich hinsichtlich ihres in den Gebieten östlich von Oder und Neiße verbliebenen Privatvermögens noch auf ihre ursprüngliche Eigentumsposition berufen können oder ob unter dem Einfluß der tatsächlichen Verhältnisse an deren Stelle Ansprüche auf Entschädigung oder auf Wiedereinräumung des Eigentums getreten sind (vgl. hierzu Blumenwitz, Die vermögensrechtlichen Folgen der Ostverträge, Jahrbuch für Ostrecht, Heft XIII/2 (1972), S. 179 (196 f.)). Wenn man davon ausgeht, daß das Eigentum der Beschwerdeführer mit seiner Entziehung durch die sowjetischen und polnischen Behörden untergegangen ist, könnten Rückgewähr- oder Entschädigungsansprüche in Betracht kommen, die sich aus der Völkerrechtswidrigkeit dieser Maßnahmen ergeben, welche übereinstimmend von der Bundesregierung und von den Beschwerdeführern zu 1) bis 3) angenommen wird. Auch solche Ansprüche können vermögenswerte Rechtspositionen darstellen, die unter den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen.“

Das BVerfG hat dabei klar zum Ausdruck gebracht, dass es Vertreibungen als völkerrechtswidrig ansieht und dass es die Vermögenszugriffe in einem Zusammenhang mit den Vertreibungen sieht. Es hat dahinstehen lassen, ob diese Völkerrechtswidrigkeit des Vermögenszugriffs zu einem wirksamen Eigentumsverlust führt oder ob an die Stelle des faktisch untergegangenen Eigentums ein Anspruch auf Restitution bzw. Entschädigung getreten ist. Auch solche Ansprüche stehen unter der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes.

Dann darf für die aus der SBZ im Zuge der Boden- und Industriereform Vertriebenen nichts Anderes gelten. Entweder sind sie bis zum heutigen Tage noch Eigentümer oder aber sie haben zumindest einen Anspruch auf Restitution, mindestens aber auf eine Entschädigung. Alle diese Rechte stehen auch unter dem Schutz des Art. 1 des 1. ZP zur EMRK.

II. Bodenreform-Urteil vom 23.04.1991

Mit dieser Rechtstradition hat das Bodenreform-Urteil vom 23.04.1991 (BVerfGE 84, 90 ff = NJW 1991, 1597 ff) nicht gebrochen. Allerdings hat sich im Nachhinein herausgestellt, dass mit diesem Verfahren Missverständnisse hervorgerufen worden sind, welche sich die von den Politikern gelenkten Behörden und Gerichte in der BRD zu Nutze gemacht haben. Das Verfahren beruht auf einem in der deutschen Jurisprudenz weit verbreiteten Fehlverständnis über den Begriff der „Enteignung“, die z.T. - jedoch fehlerhaft - als jedweder hoheitlicher gezielter Zugriff auf vermögenswerte Rechtspositionen verstanden wird. Die Bf. in diesem Verfahren haben Nr. 1 GemErkl angegriffen und die Vermögenszugriffe als „entschädigungslose Enteignungen“ bezeichnet, die auf „besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage“ durchgeführt worden seien. Also hatte sich das BVerfG auch nur mit der Frage auseinandergesetzt, ob es z.B. mit der Eigentumsgarantie vereinbar ist, wenn die Restitution bei entschädigungslosen Enteignungen, die nicht unter der Geltung des Grundgesetzes durchgeführt worden sind, ausgeschlossen ist. Hierzu hat das BVerfG richtig ausgeführt, dass – ausgehend von dem Vortrag der Bf. – der Makel der Entschädigungslosigkeit allein nicht ausreicht, um jenen „Enteignungen“ die Wirksamkeit und somit die Anerkennungsfähigkeit abzuspreehen.

Das BVerfG hat auf eine falsche Frage richtig geantwortet, aber offenbar erkannt, dass in Anbetracht der geschichtlichen Dimension möglicherweise die Opfer der Boden- und Industrie-reform gar nicht von „Enteignungen“ betroffen waren, sondern von „Unrecht anderer Art“. Dies hätte das BVerfG allerdings klar stellen müssen; stattdessen hat es in dem Urteil glauben gemacht, dass es sich bei den Vermögenszugriffen tatsächlich nur um administrative Enteignungen handle, die unter Nr. 1 GemErkl fallen. Das BVerfG hatte die Pflicht zur umfassenden Sachaufklärung und die Bf. auffordern müssen, ggf. über den Begriff der "Enteignung" nachzudenken. Wiederum in den nicht tragenden Entscheidungen findet sich folgender versteckter Hinweis, der den Betroffenen Veranlassung hätte bieten müssen, die damaligen Vorgänge genauer darzulegen, insbesondere, die Vermögenszugriffe in den Kontext mit den erlittenen schweren Menschenrechtsverletzungen zu stellen:

„Der dem Grundgesetz verpflichtete Gesetzgeber kann sich allerdings veranlaßt sehen, nach der Übernahme der Staatsgewalt von einem auf andere Ordnungsvorstellungen gegründeten politischen System dessen frühere Maßnahmen, die sich nach rechtsstaatlichen Maßstäben als nicht hinnehmbar erweisen, durch eine über den allgemeinen Lastenausgleich hinausgehende Wiedergutmachung auszugleichen (vgl. BVerfGE 13, 31; 13, 39 <42> zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts; vgl. auch BVerfGE 27, 253 <270, 283 ff.> zu Besatzungsschäden; BVerfGE 41, 126 <150 ff.> zu Reparations-schäden). Auf diesem Grundgedanken beruht die im Einigungsvertrag getroffene Regelung für die entschädigungslosen Enteignungen, die nicht unter Nr. 1 der Gemeinsamen Erklärung fallen.

Inwieweit für die hier in Frage stehenden Enteignungen eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers besteht, eine Wiedergutmachung einzuführen (vgl. Badura, DVBl. 1990, S. 1256 <1262>), bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Entscheidung ...“

Die gesamten Ausführungen des BVerfG in dem Bodenreform-Urteil zum Restitutionsausschluss und zu der angeblichen sowjetischen Vorbedingung sind demnach obsolet, wenn die Betroffenen ein Unrecht von einer solchen Qualität erlitten hätten, dass es sich nicht um bloße entschädigungslosen Enteignungen handelte, sondern um strafweise Vermögenseinziehungen, die unter Nr. 9 GemErkl fallen.

III. Bodenreform-Beschluss des BVerfG vom 18.04.1996

Mit seinem Beschluss vom 18.04.1996 (BVerfGE 94, 12 ff = NJW 1996, 1660 ff = VIZ 1996, 325 ff = ZOV 1996, 181 ff) hat das BVerfG diese Gedanken präzisiert und klarer als zuvor in seinem Bodenreform-Urteil zwischen bloßen administrativen Enteignungen, deren einziger Makel die Entschädigungslosigkeit ist und Vermögenszugriffen im Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen, die es hier als „Unrecht anderer Art“ bezeichnet hat, differenziert. Auch hier ist wiederum zu bedenken, dass die Bf. die Verfassungswidrigkeit der Nr. 1 GemErkl gerügt haben. Zur Zulässigkeit ihrer Verfassungsbeschwerden gehörte die Darlegung, dass sie überhaupt von dieser Regelung betroffen sind. Wiederum haben sich die Bf. als das Opfer entschädigungsloser Enteignungen bezeichnet, so dass das BVerfG bei seiner verfassungsrechtlichen Beurteilung von diesem Sachverhalt auszugehen hatte und nicht etwa prüfen durfte, ob die Betroffenen nicht in Wahrheit das Opfer strafweiser Vermögensentziehungen gewesen waren. Das BVerfG hat sich in den nicht tragenden Entscheidungsgründen daher auf folgenden Hinweis beschränkt:

„§ 1 Abs. 6 VermG bezweckt die dauerhafte und nachhaltige Wiedergutmachung von Vermögensverlusten, die den vom NS-Regime aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen Verfolgten zugefügt worden waren (s. BTDrucks 12/2480 S. 39). Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber auf die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts auch dann nicht verzichten wollte, wenn damit zugleich eine auf besatzungshoheitlicher Grundlage erfolgte weitere Enteignung rückgängig gemacht wird (vgl. BTDrucks 11/7831 S. 3 und 12/2480 S. 39). Da Anknüpfungspunkt des § 1 Abs. 6 VermG ausdrücklich die nationalsozialistischen Unrechtsmaßnahmen aus der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 sind, mußte der Gesetzgeber auch nicht besorgen, daß die Sowjetunion in dieser Regelung einen gegen sie gerichteten Unrechtsvorwurf sieht. Für die in § 1 Abs. 8 Buchst. a VermG 1992 enthaltene

Ausnahmeregelung in bezug auf Absatz 7 (Rückgabe von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Aufhebung rechtsstaatswidriger straf-, ordnungsstraf- und verwaltungsrechtlicher Entscheidungen) gilt sinngemäß das gleiche. Auch hier steht die Wiedergutmachung von Unrecht anderer Art im Vordergrund.“

Spätestens jetzt hatten die Betroffenen Überlegungen dazu anzustellen, ob es sich in ihrem Falle nicht um Unrecht anderer Art gehandelt hat, welches zum faktischen Verlust ihres Vermögens geführt hat. Von nun an konzentrierten sich die Bemühungen der Betroffenen zu Recht darauf, die Rückgabe ihres entzogenen Vermögens nach Maßgabe der einschlägigen Rehabilitierungsgesetze zu versuchen.

IV. Urteil des BVerfG vom 23.11.1999

Was konkret unter „Unrecht anderer Art“ zu verstehen ist und wie in diesen Fällen die Wiedergutmachung auszusehen hat, verdeutlichte das BVerfG in seinem Urteil vom 23.11.1999 (BVerfGE 101, 239 ff = NJW 2000, 413 ff = ZOV 2000, 24 ff). In dem zu Grunde liegenden Verfahren ging es um die Frage, ob der Restitutionsausschluss wegen redlichen Erwerbs und seine Beschränkungen in § 4 Abs 2 VermG mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Hier hatte sich das BVerfG namentlich mit der Problematik zu befassen, die sich stellt bei einem Konflikt zwischen den früheren Eigentümern und ihrer Rechtsnachfolger, Wiedergutmachung für den rechtsstaatswidrigen Verlust von Vermögenswerten zu erlangen, und den Interessen der Erwerber, die Vermögenswerte zu behalten. Das Land Brandenburg hat gerügt, dass in § 4 Abs. 2 VermG ein Stichtag festgelegt worden ist, bis zu dem der Vertrauensschutz Vorrang genießt und ab dem die Restitution zu Gunsten des früheren Eigentümers oder seines Rechtsnachfolgers uneingeschränkt zum Zuge kommt. Die Beschwerde wurde zurückgewiesen mit der Begründung, eine solche in sachlicher und zeitlicher Hinsicht differenzierende Lösung stelle keine unangemessene Bevorzugung oder Benachteiligung dar und führt zu einem vertretbaren Ausgleich der unterschiedlichen Interessen.

Sodann hat das BVerfG ausgeführt:

„... die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts stellt ein besonders gewichtiges Gemeinwohlziel dar. Es ist zu berücksichtigen, daß der rechtsstaatswidrige Entzug von Vermögenswerten nur Teil eines weit größeren Unrechts gewesen ist. Die Opfer des Nationalsozialismus haben oftmals nicht nur Hab und Gut verloren. Viele haben schwere persönliche Verfolgung erlitten und Leib und Leben eingebüßt. Da die Deutsche Demokratische Republik über Jahrzehnte hinweg die Wiedergutmachung dieses Unrechts im

vermögensrechtlichen Bereich verweigert hatte, bildete die Restitution der NS-Opfer ein besonders vordringliches Gemeinwohlziel und ein zentrales Gebot der Gerechtigkeit.

Nichts anderes kann für die Fälle gelten, in denen von der sowjetischen Besatzungsmacht oder von Gerichten und Behörden der Deutschen Demokratischen Republik schwere Menschenrechtsverletzungen verübt und in diesem Zusammenhang Vermögenswerte eingezogen wurden. Auch in diesen Fällen konnte der Gesetzgeber das Restitutionsinteresse der Verfolgten als überragenden Gemeinwohlbelang ansehen und ausnahmsweise das Vertrauensschutzinteresse der redlichen Erwerber als nachrangig einstufen, die nur relativ kurze Zeit Eigentümer der Grundstücke oder Gebäude waren und regelmäßig kein besonderes Vertrauen in den Erhalt des Sacheigentums betätigt hatten. Soweit diese Erwerber ausnahmsweise besonders schutzwürdig waren und ihr Vertrauen beispielsweise durch erhebliche Investitionen in besonderer Weise ins Werk gesetzt hatten, hat der Gesetzgeber dem durch die Ausnahmeregelungen des § 4 Abs. 2 Satz 2 VermG n.F. Rechnung getragen und insoweit keine echte Rückwirkung zugelassen.“

Dieses Urteil ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Als rehabilitierungsfähig und –würdig hat das BVerfG hiernach solche Sachverhalte angesehen, bei denen sich der Vermögenszugriff nicht nur auf bloße administrative Enteignungen beschränkt hat, sondern wo dieser in Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen gestanden hat. Das bedeutet aber auch eine extensive Auslegung von Nr. 9 GemErkl und Art. 17 EV in dem Sinne, dass eine volle Restitution stets und ausnahmslos dann zu erfolgen habe, wenn solche qualifizierten Vermögenszugriffe stattgefunden haben. Es stellt sich dann die Frage, ob in solchen Fällen ein redlicher Erwerb überhaupt zugelassen wird.

V. Beschluss des BVerfG vom 09.01.2001 (Vorlage der 2. Kammer des VG Dresden „Jestaedt-Kammer“)

Den Schlusspunkt setzt der Beschluss des BVerfG vom 09.01.2001 (BVerfG, VIZ 2001, 228 ff = ZOV 2001, 388 ff), durch welchen die Vorlage der 2. Kammer des VG Dresden (VIZ 2000, 476 ff und ZOV 2000, 280 ff) als unzulässig zurückgewiesen worden ist. Die 2. Kammer hatte durch Beschluss vom 14.12.1999 zwei Verfahren auf verwaltungsrechtliche Rehabilitation ausgesetzt, um die Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 S. 3 VwRehaG klären zu lassen. Das BVerfG verfiel hier erstmals auf den Gedanken, dass das in Straßburg vom EGMR auf seine Konventionsmäßigkeit überprüfte EALG die Funktion eines Rehabilitierungsgesetzes haben könnte – dies in klarem Gegensatz zur Regierungsbegründung zum VwRehaG (BT-Drs. 12/4994, Anl. 3, S. 68 r.Sp.: „Im Gegensatz zum VwRehaG sollen mit diesem Gesetz lediglich Vermögensinteressen berücksichtigt und keine Rehabilitation be-

trieben werden.“). Dennoch begründet dieser Beschluss, wenn man ihn im Zusammenhang sieht mit der zuvor genannten Entscheidung, endgültig die berechtigte Erwartung für die Opfer der Boden- und Industriereform, in ihre Eigentumsrechte wiedereingesetzt zu werden. Denn nach dem Urteil vom 23.11.1999 war noch ungeklärt gewesen, ob die Opfer der Boden- und Industriereform lediglich das Opfer administrativer Enteignungen gewesen waren, deren einziger Makel die Entschädigungslosigkeit gewesen war, oder ob sie das Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen gewesen waren mit der Folge, dass dann das Restitutionsinteresse der Betroffenen als Verfolgte überragenden Gemeinwohlbelang aufweist. Das VG Dresden hat sehr sorgfältig in seiner Vorlage herausgearbeitet, dass die Vermögenszugriffe im Rahmen der Boden- und Industriereform der politischen Verfolgung gedient haben. Dieser Wertung hat sich das BVerfG ausdrücklich angeschlossen und ausgeführt:

„Das vorliegende Gericht hat ausführlich dargelegt, dass die Bodenreform- und Industrieenteignungen der politischen Verfolgung der Betroffenen gedient und deren Menschenwürde verletzt hätten und deshalb mit den tragenden Grundsätzen eines Rechtsstaats unvereinbar seien. Diese Ansicht deckt sich der Sache nach mit der Bewertung dieser Maßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht, das in seiner Rechtsprechung wiederholt zu erkennen gegeben hat, dass es die genannten Enteignungen für ein großes Unrecht hält, das im Hinblick auf das mit den Wertvorstellungen des Grundgesetzes unvereinbare Zustandekommen und die Begleiterscheinungen sowie Tragweite der eingetretenen Vermögensverluste im Rahmen des Ausgleichleistungsgesetzes wieder gutzumachen ist (vgl. BVerfGE 84, 90 <126, 129>; Urteil vom 22. November 2000, a.a.O., S. 585, 593).“

Es hätte nun nahe gelegen, dass die anschließend mit der Sache betraute 11. Kammer des VG Dresden erneut die Verfahren ausgesetzt und dem BVerfG vorgelegt hätte. Eine erneute Vorlage an das BVerfG hätte nämlich nahe gelegen: Wenn im Urteil vom 23.11.1999 ausgeführt worden ist, dass bei Vermögenszugriffen im Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen das Restitutionsinteresse der Verfolgten überragenden Gemeinwohlbelang hat, war das AusgILG erkennbar ungeeignet, um diese Menschenrechtsverletzungen, zu denen auch die Vermögenszugriffe zu zählen sind und vom BVerfG auch gezählt werden, adäquat wieder gutzumachen. Denn § 5 Abs. 1 AusgILG sieht die Rückgabe nur im Falle noch vorhandener beweglicher Sachen vor, während die Rückgabe von Grundstücken nicht vorgesehen ist. Leider konnte sich die 11. Kammer nicht zu einer solchen Vorgehensweise entschließen und ging den Weg des geringsten Widerstandes.

VI. Fazit

Wenn das AusglLG als ein Rehabilitierungsgesetz ausgelegt wird, wofür spricht, dass in diesem Gesetz nach § 1 Abs. 4 AusglLG eine Würdigkeitsprüfung vorgesehen ist, dann hat es die berechtigten Erwartungen der SBZ-Verfolgungsoffer zerstört. Wer für würdig befunden wird, Ausgleichsleistungsleistungen zu empfangen, dem wird bescheinigt, das unschuldige Opfer einer politischen Verfolgung gewesen zu sein. Dann sind die zugestandenen Ausgleichsleistungen wegen der in § 5 Abs. 1 AusglLG enthaltenen Beschränkung der Rückgabe auf bewegliche Sachen inhaltlich nicht das, was der Bundesgesetzgeber und die Rechtsprechung des BVerfG den Verfolgungsoffern konzidiert haben.