

# **Eine Schattenseite der Wiedervereinigung - Grundrechtsschutz und Zwei-Klassen-Gesellschaft zwischen Ost und West**

**von Dr. Thorsten Purps**

## **I.**

### **Vorwort**

In diesem Jahr feierte ganz Deutschland das 27jährige Jubiläum der Wiedervereinigung. Im Jubel über die in vielen Bereichen gelungene Zusammenkunft zwischen Ost und West sollte man jedoch das kritische Weitwinkelobjektiv nicht beiseitelegen. Für viele unbemerkt hat sich vor allem im Transformationsprozess der Eigentumsverhältnisse zu Lasten enteigneter Bürger aus Ost und West eine Schiefelage herausgebildet, die die These erhärtet, wonach der Schutz des Eigentums im Osten der Republik zu Lasten betroffener Bürger nach anderen Maßstäben geregelt wurde.

Die Grundrechtsstandards in den neuen Bundesländern haben im Wiedervereinigungsprozess vor allem auf dem Gebiet der Regelung offener Vermögensfragen „den Kürzeren gezogen“. In einem Fachbeitrag aus dem Jahr 2009 (NJ 2009, Seite 233 ff.) habe ich unter Rückgriff auf eine Vielzahl von Entscheidungen und Gesetzgebungsverfahren dargelegt, dass die Hintergrundstrahlung der Rechtsprechung zu offenen Vermögensfragen durch einen defizitären Modus angewandter Grundrechte besticht. Vor allem die Bestimmungen über die Abwicklung der Bodenreform (Art. 233 §§ 11-16 EGBGB), die Regelungen über das Mauergrundstücksgesetz (vom 15.07.1996, BGBl. I S. 980) und besonders mit Blick auf die Aufrechterhaltung einer gezielten Fehleinschätzung bei der

Anordnung des Restitutionsausschlusses für besatzungshoheitliche Enteignungen (siehe eindrucksvoll Constanze Paffrath, Macht und Eigentum; Böhlau-Verlag Köln 2004) investiert vor allem die Rechtsprechung in eine „angewandte Schieflage“ der Grundrechtsstandards zwischen Ost und West. In einem weiteren Aufsatz unter dem Titel „Eigentumschutz im Beitrittsgebiet im Lichte der Auseinandersetzung zwischen BVerfG und EGMR“ (NJ 2005, S. 145) habe ich aufgezeigt, dass wir am Spalier der bestehenden (rechtsstaatlichen) Verhältnisse in den neuen Bundesländern nicht nur wachsen, vielmehr auch schrumpfen können. Hierfür spricht die Demontage der Grundrechtsstandards zu Lasten der betroffenen Bürger und zu Gunsten der öffentlichen Haushalte. Besonders eindrucksvoll war die mediale Stichflamme nach der Sittenwidrigkeitsschelte des BGH gegen das Finanzministerium des Landes Brandenburg. So mancher kann sich noch daran erinnern, dass das höchste deutsche Zivilgericht den Akteuren in der Finanzverwaltung des östlichen Bundeslandes bescheinigt hatte, dass der Eigentumsentzug an rund 10.000 Grundstücken nicht nur Ausdruck einer sittenwidrigen Schädigung ist. Vielmehr wurde diese Methode mit der rücksichtslosen Verfahrensweise zu DDR-Zeiten gleichgesetzt (Urteil des BGH vom 07.12.2007, Az. 5 ZR 65/07).

Die Bemühungen des Landes Brandenburg, das begangene Unrecht wiedergutzumachen, sind überwiegend fruchtlos geblieben. In einem Interview mit dem brandenburgischen Finanzminister Görke am 30.10.2017 hatte dieser in der Sendung „Brandenburg aktuell“ einräumen müssen, dass die Probleme bei der Suche nach unbekanntem Erben durch kostenaufwändige Maßnahmen der eigenen Stellen unterschätzt worden seien. Ich selbst hatte mir erlaubt, mich in einem weiteren Interview zu Wort zu melden und meine Verwunderung zum Aus-

druck gebracht, dass überhaupt finanzielle Mittel aus dem Haushalt des Landes Brandenburg aufgebracht werden, um Erben zu ermitteln. Dies können professionelle Erbenermittler für den Auftraggeber kostenlos viel erfolgreicher. Bisher wurden ca. 28 % der betroffenen „anonymen Erben“ ermittelt in einem Zeitraum von über zehn Jahren, was geradezu beschämend ist.

Bei der Lektüre vieler Entscheidungen, vor allem zahlreicher Beschlüsse und Urteile des BVerfG stößt man nicht selten auf Kleingedrucktes, das es in sich hat. Neben dem (vermeidbaren) normativen Entschädigungsbegriff (BVerfG, NJ 2001, 83 = VUZ 2001, 16), der Aufhebung der Regelung zu Ersatzgrundstücken gemäß § 9 VermG (VermRErgG vom 15.09.2000; siehe amtliche Begründung BT-Drucks. 14/1999, S. 10), der Regelungen des Einigungsvertrages über abgespaltene bergfreie Bodenschätze (BVerfG, NJ 1998, S. 28), können im Dickicht der staatstragenden Entscheidungen vor allem zu Gunsten der öffentlichen Haushalte noch zwei weitere Großprojekte der folgenschweren Diskriminierung präsentiert werden, die leider bisher von den öffentlichen Medien überblättert wurden. Hierbei handelt es sich um die flächendeckende Heilung von gescheiterten Enteignungsmaßnahmen der DDR-Behörden und um den Zugriff auf Verkehrsflächen in tausenden Einzelfällen. Dies erhärtet meine These über die Einschränkung von Grundrechtsstandards, was mich gleichzeitig ermuntert, die Formel auszugeben, dass das 27jährige Jubiläum der in vielen Dingen segensreichen Wiedervereinigung einmal mehr Anlass gibt, sich an einen berühmten Ausruf in der Weltliteratur zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu erinnern:

## **„Ich klage an.“<sup>1</sup>**

Viele Betrachter neigen häufig zur Romantisierung des Wiedervereinigungsprozesses, der vor allem dem Rechtsanwender in sehr unterschiedlicher Kodierung begegnet. Der Prozess mag vor allem Segen, aber eben auch Fluch für die Verfechter einer rechtsstaatlichen Erbauung im Gebiet der fünf neuen Bundesländer gewesen sein. Hierfür spricht vor allem die vermeidbare Zuspitzung der Einschränkung von Grundrechtsstandards in den neuen Bundesländern im Schlossbezirk zu Karlsruhe (Sitz des BVerfG).

### **II.**

#### **Aktuelles zur Einschränkung von Grundrechtsstandards auf dem Gebiet offener Vermögensfragen in den neuen Bundesländern**

Die verfassungsrechtliche Vormachtstellung des BVerfG hat in vielen Fällen zu einer Art Epidemie der Unzufriedenheit betroffener Bürger beigetragen, nachdem diese nicht nur mit der Diagnose leben mussten, dass ihr Vermögen durch DDR-Enteignungen ruiniert wurde. Vielmehr mussten sie feststellen, dass auf breiter Front ein Lastenausgleichssystem versagte, wobei in Einzelfällen sogar die Enteignungsstandards der DDR-Organen im Gewande rechtsstaatlicher Verfahren übertroffen wurden. Ein Staatssekretär des Finanzministeriums des Landes Brandenburg verstieg sich sogar anlässlich einer Vortragsveranstaltung vor der Potsdamer Juristischen Gesellschaft im Jahr 2009 zu der These, der Bundesgesetzgeber habe nur auf die schlampige Enteignungspraxis der

---

<sup>1</sup> Emile Zola, sein berühmter Brief J'accuse...! Als offener Brief an den französischen Präsidenten hatte die berühmte Dreyfus-Affäre als politischen Skandal ausgelöst (siehe auch Wincent Duclert: Die Dreyfus-Affäre; Militätwahn, Republikfeindschaft, Judenhass, Wagenbach-Verlag Berlin, 1994)

DDR-Akteure reagiert. Die Logik dieses Argumentationsmusters verfehlt nur dann den Charakter einer Parodie, wenn man nicht gleichzeitig den Vorwurf erhebt, dass auch die Schergen des MfS schlampig gehandelt haben. Was der Rechtsanwender als „pauschalisierte Nachzeichnung“ bezeichnet, verdeckt für den aufmerksamen Betrachter die methodische Verfehlung des Bundesgesetzgebers, der sich dazu berufen fühlt, eine (schlampig) vergessen geglaubte Enteignung zu DDR-Zeiten nachholen zu müssen. Geschehen ist dies in tausenden Einzelfällen, ohne dass dies je einen Aufschrei der Empörung hervorgebracht hätte. Der Bundesgesetzgeber bediente sich hierbei eines Rechtsinstituts, das als Heilung unwirksamer Enteignungsprozesse zu DDR-Zeiten in Gesetze gegossen wurde. Mitte der 1990iger Jahre schlug der Gesetzgeber zu und ergänzte die im Einführungsgesetz geregelten übergangsrechtlichen Bestimmungen (§ 2 Abs. 2 Art. 233, § 8 Art. 231 und §§ 1, 2 Art. 237 EGBGB). Nach Schätzungen wurden mit diesen Heilungsbestimmungen steckengebliebene Enteignungsprozesse zu DDR-Zeiten bei einer Anwendungsfalldichte von ca. 200.000 Fällen auf einen Schlag „gesund geregelt“. Die Entstehungsgeschichte dieser Regelungen stellt sich jedoch selbst für den geübten Rechtsanwender als ein Husarenstück aus dem Tollhaus dar. Ich wurde als Sachverständiger zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 25.09.1996 (BT-Drucks. 13/20022) eingeladen, um zu einem geplanten Gesetzesvorhaben unter der Chiffre „Nutzerschutzgesetz“ neben weiteren renommierten Gutachtern kritisch Stellung zu nehmen. Zu diesem Zeitpunkt waren zahlreiche Frontmänner in der Szene der führenden Rechtsanwendungsinstitute (vor allem der ehemalige Vorsitzende des 5. Senats des BGH, Herr Prof. Dr. Hagen) in den Bannkreis rechtsstaatlicher Versuchungen geraten. Wie ein Hoffnungsschimmer für die geschundenen Seelen enteigneter Mitbürger legte sich die viel beachtete Rechtsprechung des BGH auf den

zunehmenden Diskurs über die Wiedergutmachung von Enteignungsexzessen zu DDR-Zeiten nieder. In den berühmten „Briefkopfurteilen“ des 5. Zivilsenats wurden Grundlagen geschaffen, die zur Wiederherstellung der früheren Eigentumsverhältnisse beitragen sollten, vor allem dann, wenn die DDR-Funktionäre nicht nur schlampig enteignet, vielmehr gegen eigene rechtliche Standards verstoßen hatten. Diese segensreiche Entwicklung der Rechtsprechung war vielen ein Dorn im Auge, die offenkundig den Dressur-Charakter einer auf Staatsräson getrimmten Liga hatte. Um diesem rechtsstaatlichen Treiben zur Wiederherstellung der rechtmäßigen Eigentumsverhältnisse ein jähes Ende zu setzen, war zunächst im Windschatten einer auf Sozialisierung von Privateigentum gerichteten Bewegung das so genannte Nutzerschutzgesetz geplant. In diesem Gesetz sollten die Sachverständigen im Anschluss an die berühmt gewordenen „Briefkopfurteile“ des BGH am 25.09.1996 anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages darüber befinden, ob einzelne Fälle zur endgültigen Entziehung von Eigentumspositionen gesetzlich geregelt werden sollen. Vornehmlich ging es hierbei um eine geplante Neuregelung zu § 2 d in Art. 233 EGBGB (Einführungsgesetz zum BGB). Diese Bestimmung sah in einem sehr eingeschränkten Rahmen vor, dass vor allem zum Schutz von Häuslebauern, deren Eigentumspositionen im Wettbewerb mit den Eigentumsrechten der früheren Grundstückseigentümer erhalten werden sollten. Schon gegen diese geplante Gesetzgebung wurden erhebliche Bedenken seitens der anwesenden Sachverständigen erhoben. Was jedoch dann geschah, sprengt die Vorstellungskraft jedes rechtsstaatlich gesinnten Akteurs. Die ursprünglich beabsichtigte gesetzgeberische Neuerung hätte möglicherweise 20.000 bis 30.000 Einzelfälle berührt. Nach Beendigung des Anhörungsverfahrens tauchte dann plötzlich wie aus dem Nichts ein völlig neues Gesetz unter dem Titel „Wohnraummoderni-

sicherungssicherung“ auf, zu dem kein Sachverständiger jemals angehört wurde. Wie sich später herausstellte, ergoss sich nunmehr ein Tsunami an Heilungsbestimmungen über die Republik, der geradezu flächendeckend alles, was nicht niet- und nagelfest war, endgültig zu Eigentum der öffentlichen Hand machte. Betroffen waren vor allem Grundstücke, die zu DDR-Zeiten niemals wirksam in Volkseigentum überführt wurden, da erhebliche Formfehler und Rechtsverstöße gegen eigene Bestimmungen festgestellt werden mussten. Der Entzug der kritischen Blicke aller Sachverständigen erleichterte es sodann, die Neuregelungen in § 8 Art. 231 EGBGB, § 2 Abs. 2 Art. 233 EGBGB sowie vor allem in §§ 1, 2 Art. 237 EGBGB in Kraft zu setzen. Prof. Rohde, ein namhafter DDR-Jurist und der führende Experte für Bodenrecht in der DDR, sprach in diesem Kontext von einer Anwendungsfalldichte im Bereich von ca. 200.000. Dies wurde später zum Anlass genommen, in einem Verfahren vor dem BVerfG die Weichen neu zu stellen, da sich nicht nur abzeichnete, dass lediglich Sand ins Getriebe des Rechtsstaates gestreut wurde. Vielmehr stieß man auf einen Enteignungsexzess, der nicht nur bei den Sachverständigen in dem erwähnten Gesetzgebungsverfahren aus dem Jahre 1996 auf Empörung stieß. Mit erheblichem Aufwand wurde die Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG begründet. Mit Beschluss vom 13.02.2013 (Az. 1 BvR 2133/10) wies das BVerfG zur Überraschung aller Beteiligten die Beschwerde zurück, die nicht zur Entscheidung angenommen wurde. Der 1. Senat machte sich hierbei nicht einmal die Mühe, seine Entscheidung zu begründen und verwies, wie in vielen vergleichbaren Fällen, auf die Sonderregelung des § 93 d Abs. 1 S. 3 BVerfGG, wonach von einer Begründung der Entscheidung abgesehen werden kann. Verfahrensweise und Inhalt der Gesetze über die Heilung von „steckengebliebenen Enteignungsmaßnahmen zu DDR-Zeiten“ werfen die Frage auf, welcher Zeremonienmeister im Hexenkessel dieser

rechtsstaatlichen Verwerfungen die Zügel in der Hand hatte. Interessanterweise war am 25.09.1996 anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses u.a. die spätere Hohe Richterin des 5. Zivilsenats des BGH, Johanna Schmidt-Räntsch, zugegen, der nicht nur nachgesagt wird, dass sie den entscheidenden Einfluss im Entstehungsprozess dieses gesetzgeberischen Machwerkes hatte. Später sollte sie dann über die von ihr selbst vorformulierten Gesetze oftmals als Berichterstatterin des 5. Senats urteilen. Heute pfeifen es längst alle Spatzen von den Dächern, dass für diese Großoffensive zur nachträglichen Enteignung tausender Grundstücke unter Rückgriff auf bundesdeutsche Gesetze diese Richterin verantwortlich war.

In der Zwischenzeit hat sich die politische Landschaft etwas verändert. Dies gilt international, national sowie regional auch in Brandenburg. Die Unzufriedenheit von Menschen scheint über ihre eigenen moralischen Ansprüche zu dominieren und macht es „politischen Marktplatzschreiern“ leicht, Frustration für markige Thesen zu bündeln. Was Donald Trump, Wladimir Putin oder Viktor Orbán für die USA, Russland oder Ungarn darstellen, lässt sich vor allem in den neuen Bundesländern mit den Namen Gauland, Höcke sowie Petry vergleichen. Es gibt sicherlich noch keine empirischen Untersuchungen über die Gründe der Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Als Tatsache steht jedoch fest, dass diese Unzufriedenheit politische Strömungen unter der Chiffre „AfD“ erst ermöglicht haben. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, dass auch die gefühlte Kälte angesichts schematischer Rechtsanwendung auf dem Gebiet offener Vermögensfragen so manchen Neusiedler-Erben in die Fänge der neuen politischen Akteure getrieben hat. Man kann denken über die AfD, was man will. Die Sorgen der Menschen und auch Befürchtungen angesichts



beklemmender Grundrechtsstandards im Bereich offener Vermögensfragen sind ebenso real wie korrekturbedürftig.

In einem weiteren Fall sollte sich herausstellen, dass der Schutzschirm des BVerfG sich im freien Fall der rechtsuchenden Bürger nicht öffnen ließ. Es geht hierbei um das so genannte Verkehrsflächenbereinigungsgesetz, das die endgültige Entziehung von Eigentumspositionen an Verkehrsflächen und öffentlich genutzten Flächen (Schulen, Theater, Verwaltungsgebäude u.a.) besiegelt. Zu DDR-Zeiten wurden oftmals private Grundstücke ohne jegliche Eigentumsregelung für die öffentliche Verwaltung in Anspruch genommen. Nach Erhebungen der Bundesregierung waren hiervon mindestens 100.000 Grundstücke mit einer Gesamtfläche von ca. 12.000 ha betroffen (BT-Drucks. 14/6204, S. 11). Das im Jahre 2001 in Kraft getretene VerkFlBerG sah vor, bei Verkehrsflächen den Kommunen einen Ankaufsanspruch zu gewähren, wobei jedoch lediglich 20 % des Verkehrswertes auszugleichen sind. Bei Verwaltungsvermögen steht den betroffenen Grundstückseigentümern lediglich ein Wertausgleichsanspruch in Höhe von 33 % zu. Obwohl das BVerfG in seiner berühmten EALG-Entscheidung vom 22.11.2000 (VIZ 2001, 16) grundsätzlich die Schmerzgrenze bei 50 % festlegte, störte es die drei Richter des 1. Senats bei der Abfassung ihres Beschlusses vom 08.11.2012 (1 BvR 2153/08) wenig, den Zwangsverkauf der Grundstücke zu diesen extrem niedrigen Bewertungsansätzen unbeanstandet zu lassen.

Der erst kürzlich verstorbene Egon Bahr hat einmal in einem bekannten Interview in den 1990iger Jahren gesagt, dass er kein Volk kenne, welches so enteignet wurde, wie die ostdeutschen Bürger. Hierbei war er vor allem enttäuscht über die Verblüffungsresistenz der rechtsstaatlichen Funktionsträger, die bei Ausübung ihrer Beurteilungsspielräume immer

wieder zu Gunsten der öffentlichen Haushalte entschieden. Was dem BVerfG auf anderer Ebene zu Recht großes Lob eingebracht hat, wurde auf dem Gebiet der offenen Vermögensfragen leichtsinnig verspielt. Ich erinnere hierbei an die mutigen Entscheidungen über den großen Lauschangriff, die Rasterfahndung, die automatisierte Erfassung der Autokennzeichen, das Steuerrecht für Lebenspartnerschaften oder zur Sicherungsverwahrung (zuletzt mit Beschluss vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09).

Demgegenüber stehen oftmals die Betroffenen, die weit mehr als einen bloßen wirtschaftspolitischen Blechschaden erlitten haben in den neuen Bundesländern mit leeren Händen da. Es ist kein Wunder, wenn selbst im 27. Jahr nach der Wiedervereinigung die bundesweite Statistik feststellen muss, dass nach wie vor die Produktivität im Osten im Vergleich zum Westen mit knapp über 70 % weit hinterherhinkt. Das Gleiche gilt auch für die versteinerten Einkommensunterschiede, die weit mehr als einen bloßen wirtschaftspolitischen Blechschaden im Wiedervereinigungsprozess dokumentieren. Wenn es in diesem Jahr die Menschen zum 27. Male vor Freude auf die Straßen treibt, sollte man nicht über die Schattenseiten dieser ansonsten in vielen Bereichen gelungenen großartigen Ereignisse in der deutschen Geschichte schweigen. Ein nüchterner Hinweis auf § 898 BGB soll all diejenigen anspornen, auch nach Ablauf eines Vierteljahrhunderts den Mut nicht zu verlieren, weiterhin um die Wiedergutmachung dieses Unrechts zu kämpfen. Danach gilt, dass Eigentum ebenso wenig verjährt, wie die Hoffnung auf einen gerechtem Umgang mit den Sorgen der betroffenen Menschen im Osten.

### III.

#### **Wirkungsgrad unterschiedlicher Grundrechtsstandards**

Grundrechte und Menschenrechte sind keine Privilegien für Eliten. Wäre dies anders, hätten wir nur allzu oft hinreichenden Grund, an ein berühmtes Gedicht von Novalis („Wunderschätze“) zu erinnern. Dort heißt es u. a.

*Wer in das Bild vergang'ner Zeiten  
Wie tief in einen Abgrund sieht,  
In welchen ihn von allen Seiten  
Ein süßes Weh hinunter zieht*

Ich hingegen möchte den hoffnungsvollen Ansatz in diesem Gedicht aufgreifen, wenn der Dichter über die Chancen in der Zukunft in diesem Gedicht Folgendes schreibt:

*Es ist, als lägen Wunderschätze  
Da unten für ihn aufgehäuft,  
Nach deren Schloss in wilder Hetze  
Mit atemloser Brust er greift.*

Der Rechtsstaat kann es sich nicht leisten, Errungenschaften der Aufklärung spätestens seit Immanuel Kant aufs Spiel zu setzen. Zu Recht werden Defizite auf dem Gebiet der Menschenrechte in der Türkei, Russland oder anderen Regionen dieser Welt bemängelt. Diese Kritik

verliert jedoch an Glaubwürdigkeit, wenn man darauf verzichtet, vor der eigenen Tür zu kehren. Ein starker Grundrechtsschutz für alle wirkt wie eine „Willkürbremse“. Die Neigung des Menschen und der Institutionen aus niederen Beweggründen zu handeln, mag aus der Sicht der Pessimisten Martin Luther oder dem Philosophen Rousseau gegen die Grundeinsichten eines Friedrich Nietzsche sprechen. Dieser Streit muss jedoch dann nicht entschieden werden, wenn wir uns der Bedeutung von Grundrechtsstandards bewusst werden, in der keine Zwei-Klassen-Gesellschaft herrschen darf.

Dr. Thorsten Purps  
Rechtsanwalt