

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

I.

Vorwort

In diesem Jahr feiert ganz Deutschland das 25-jährige Jubiläum der Wiedervereinigung. Ganz Deutschland? Leider nicht. Vor den Augen der Öffentlichkeit blieben nämlich tausende Fälle weitgehend verborgen, die Ausdruck einer kalten Enteignung auf Geheiß des demokratisch legitimierten Gesetzgebers der Nachwendezeit waren und heute noch sind. Viele der Betroffenen erhielten gar keine Entschädigung oder wurden erst auf der Grundlage von Bundesgesetzen mit einer Kompensation abgespeist, die man in der Geschichte der autoritären Bevormundung wehrloser Bürger vor und nach der Wende als einmalig bezeichnen darf. Es ist daher höchste Zeit, einer Idee Tribut zu zollen, die sich traut, etwas Unausprechliches mutig auszusprechen: Der demokratisch legitimierte Rechtsstaat der Bundesrepublik zehrt noch heute im großen Stile von den Enteignungsexzessen der staatlichen Stellen im real existierenden Sozialismus, selbst da, wo die DDR keinen wirksamen Zugriff auf Eigentum seiner Bürger genommen hat. An dieser Stelle setzte die Bundesrepublik noch einen drauf. Um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, wurden unter Umgehung der Frühwarnsysteme sachverständiger Kritik Heilungsbestimmungen in Stein gemeißelt, was jedem Fachjuristen beim näherem Hinschauen die Schamesröte ins Gesicht treibt.

Im Jubel über die in weiten Bereichen gelungene Zusammenkunft zwischen Ost und West sollte man daher das kritische Weitwinkelobjektiv nicht beiseite legen. Für viele unbemerkt hat sich vor allem im Transformationsprozess der Eigentumsverhältnisse zu Lasten enteigneter Bürger aus Ost und West eine ungeheure Schiefelage herausgebildet. Dies erhärtet die These, 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 Verweis auf eine Vielzahl von

Entscheidungen und Gesetzgebungsverfahren schon damals dargelegt, dass die Hintergrundstrahlung der Rechtsprechung zu offenen Vermögensfragen durch einen defizitären Modus angewandter Grundrechte besticht. Vor allem mit Blick auf die Bestimmungen über die Abwicklung der Bodenreform, die Regelungen über das Mauergrundstücksgesetz und ganz besonders aufgrund der Aufrechterhaltung einer gezielten Fehleinschätzung bei der Anordnung des Restitutionsausschlusses für besatzungshoheitliche Enteignungen investiert vor allem die Rechtsprechung in diese „angewandte Schiefelage“ der Grundrechtsstandards zwischen Ost und West. In einem weiteren Aufsatz unter dem Titel „Eigentumsschutz im Beitrittsgebiet im Lichte der Auseinandersetzung zwischen BVerfG und EGMR“ habe ich 2005 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 Bundesgerichtshofs gegen das Finanzministerium des Landes Brandenburg. Einige können sich noch daran erinnern, dass das höchste deutsche Zivilgericht 2007 den Akteuren in der Finanzverwaltung des östlichen Bundeslandes bescheinigt hatte, dass der Eigentumsentzug von rund 10.000 Grundstücken nicht nur Ausdruck einer sittenwidrigen Schädigung war. Vielmehr wurde diese Methode mit der rücksichtslosen Verfahrensweise zu DDR-Zeiten gleichgesetzt.

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 der Postulierung eines normativen Entschädigungsbegriffs, der Aufhebung der Regelung zu Ersatzgrundstücken, der Regelungen des Einigungsvertrages über abgespaltene bergfreie Bodenschätze, 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 25. jährige 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.“¹

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 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.

II.

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

Die verfassungsrechtliche Vormachtsstellung 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-Organe 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 oft nur auf die schlampige Enteignungspraxis der DDR-Akteure reagiert. Die Logik dieses Argumentationsmusters verfehlt nur dann nicht den Charakter einer Parodie, wenn man nicht gleichzeitig den Vorwurf erhebt, dass

¹ 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)

auch die Schergen des MfS schlampig gehandelt haben. Was der Rechtsanwender „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 90iger Jahre schlug der Gesetzgeber zu und ergänzte die im Einführungsgesetz geregelten übergangsrechtlichen Bestimmungen auf einen Schlag. Nach Schätzungen wurden mit diesen Heilungsbestimmungen steckengebliebene Enteignungsprozesse zu DDR-Zeiten bei einer Anwendungsdichte von ca. 200.000 Fällen kurzerhand „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 nach Bonn 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 Bundesgerichtshofs, 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“ 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 hatten. 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. Die Sachverständigen sollten im Anschluss an die

zwischenzeitlich zur Berühmtheit gelangten „Briefkopfurteile“ am 25.09.1996 anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses darüber befinden, ob einzelne Fälle zur endgültigen Entziehung von Eigentumspositionen gesetzlich geregelt werden sollen. Es ging an sich nur um ein Gesetz. 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 Neuregelung wurden erhebliche Bedenken seitens der anwesenden Sachverständigen erhoben. Was jedoch dann geschah, sprengt die Vorstellungskraft jedes rechtsstaatlich gesinnten Akteurs. Die ursprünglich beabsichtigte 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 „Wohnraummodernisierungssicherung“ 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, jetzt aber plötzlich wie sozialistisches Eigentum behandelt wurden. Der Entzug der kritischen Blicke aller Sachverständigen erleichterte es sodann, die Neuregelungen in Kraft zu setzen. Prof. Rohde, ein namhafter DDR-Jurist und der führender 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 wies das oberste deutsche Verfassungsgericht zur Überraschung aller Beteiligten die Beschwerde jedoch zurück, die nicht zur Entscheidung angenommen wurde. Der 1. Senat machte sich hierbei nicht einmal die Mühe, seine Entscheidung zu begründen. 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 einem weiteren Fall sollte sich herausstellen, dass der Schutzschirm des BVerfG sich im freien Fall der rechtssuchenden Bürger nicht öffnen ließ. Es geht hierbei um das so genannte Verkehrsflächenbereinigungsgesetz, das die endgültige Enziehung 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. Das im Jahre 2001 in Kraft getretene Gesetz sah vor, bei Verkehrsflächen den Kommunen einen Ankaufsanspruch zu gewähren, wobei jedoch lediglich 20 % - 33 % des Verkehrswertes auszugleichen sind. Obwohl das BVerfG schon in seiner berühmten EALG-Entscheidung im Jahre 2000 grundsätzlich die Schmerzgrenze bei 50 % festlegte, störte es die drei Richter des 1. Senats 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 90iger 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.

Demgegenüber stehen oftmals die Betroffenen in den neuen Bundesländern mit leeren Händen da. Es ist kein Wunder, wenn selbst im 25. Jahr nach den 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 25. 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 ebensowenig verjährt, wie die Hoffnung auf einen gerechtem Umgang mit den Sorgen der betroffenen Menschen im Osten.

II

Was ist das Gebot der Stunde?

Dieser Befund lenkt das Augenmerk auf die Frage, wie dem heißhungrigen Zugriff der öffentlichen Hand auf das Eigentum der Bürger entgegengewirkt werden kann. Die bis ins Mark enttäuschten Inhaber von Eigentumspositionen und ihr anfängliches Vertrauen in den Rechtsstaat gleichen nicht selten Wachstafeln, in die die unbelehrbaren Protagonisten des Nachwendegeschehens ihr „Enteignungssiegel“ eingeprägt haben. Das verlorengegangene Vertrauen lässt sich nur dann wiederherstellen, wenn Rechtsprechung und Gesetzgeber mutig an einem Strang ziehen. Die unheilvollen Heilungsbestimmungen der Artt. 237 EGBGB können durchaus restriktiv angewendet werden, was bereits in einigen Fällen schon geschehen ist. Konnte nämlich selbst nach DDR rechtlichen Standards Volkseigentum nie entstehen, sind die Heilungsbestimmungen bereits unanwendbar, was kein Ausdruck hoher Tugend in der Rechtsanwendung darstellt, vielmehr angewandte, denklogische Rechtspflege. Auch hindert kein Gesetz oder Beamter die

Richterinnen und Richter in dieser Bundesrepublik daran, bei maßloser Unterbietung von Entschädigungsstandards die Reißleine des „ordre public“ (Art. 6 EGBGB) zu ziehen, der jedem das Recht gibt, im Falle unerträglicher, für keinen mehr hinnehmbarer Belastungen die Anwendung von Rechtsnormen zu versagen. So viel Patois sei erlaubt: In den Digesten und Pandekten der Urquellen unseres Rechtssystems liegt die Lösung wie ein Wunderschatz auf dem Grunde des geltungserhaltenen Meeres: „Hominum causa omne ius constitutum est“ , alles Recht ist um des Menschen willen gesetzt ! „Infinitum in iure reprobatur“ , das Ausmaß einer Rechtspflicht muss begrenzt sein !

Dem schließt sich unweigerlich der historische Auftrag unter der Chiffre „sapere aude“ des fachspezifischen Großmeisters Immanuel Kant an, wonach man sich nur seines Verstandes bedienen muss, um Vernunft walten zu lassen. Die Wiedervereinigung sollte in diesem Sinne für alle eine brillante Folge der Vernunft und nicht der fortgesetzten Bereicherung sein.

Dr. Thorsten Purps
Rechtsanwalt

Möglicher Titel für diesen Beitrag: „Die Schattenseiten der Wiedervereinigung“.