

Wohlgemuth, Michael

Article — Digitized Version

Ordnungspolitische Anmerkungen zum "Einigungsvertrag"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wohlgemuth, Michael (1990) : Ordnungspolitische Anmerkungen zum "Einigungsvertrag", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 10, pp. 507-511

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136686>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Wohlgemuth*

Ordnungspolitische Anmerkungen zum „Einigungsvertrag“

Der „Einigungsvertrag“ zwischen der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik stößt bei Ordnungspolitikern und Verfassungsrechtlern auf vielfältige Bedenken. Welche Verstöße gegen unsere Rechts-, Staats- und Wirtschaftsordnung werden beanstandet?

Der Einigungsvertrag (EV)¹ überträgt zunächst die gesamte Rechtsordnung der Bundesrepublik (sowie das Recht der Europäischen Gemeinschaften) einschließlich des Verwaltungsaufbaus und der Finanzverfassung auf die fünf noch zu gründenden Länder auf dem Gebiet des untergehenden Gebildes „DDR“. Damit gehen gleichzeitig wesentliche Bestandteile der politischen und ökonomischen Ordnung der Bundesrepublik auf dieses Gebiet über.

Der besondere Charakter dieses Vertrages liegt nicht nur in seiner unbestrittenen Eigenschaft, einen Meilenstein auf dem Weg zur Deutschen Einheit zu markieren. Vielmehr beinhaltet er einen rechtsgestaltenden Akt, der nicht nur bestehendes Recht nun gesamtdeutsch zur Geltung bringen soll, sondern auch – und das ist hervorhebenswert – selbst Grundrechte materiell zum Teil erheblich modifiziert². Die Problematik dieses Vorgangs³ wird bei der hier im Vordergrund stehenden Analyse der neu ins Grundgesetz eingebrachten Enteignungsregelung in besonderem Maße deutlich werden.

Zunächst soll auf wenige Ausschnitte aus dem Vertrag eingegangen werden, aus denen ein Verständnis unserer Wirtschaftsordnung erkennbar wird, das – so ist zu hoffen – nur eine Sprachverwirrung im politischen und juristischen Denken signalisiert, nicht jedoch ein verändertes Ordnungsverständnis.

□ Art. 25 I EV: *„Die Treuhandanstalt ist auch künftig damit beauftrag, ... die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren.“*

Daß das Wort „volkseigen“ nicht apostrophiert wird, muß noch nicht erschüttern, dürfte es sich hier doch nur

um eine unbedachte Übernahme eines allgemeinen Sprachgebrauchs handeln. Eine besondere Kennzeichnung des Wortes als sogenanntes „Volkseigentum“ wäre jedoch aus folgendem Grund angeraten: Eigentum, das jedem (dem Volk eben) gehört, gehört im Sinne von justiziablen Handlungsrechten im Grunde niemandem. Erst wenn ein Staat hinzugedacht wird, der durch seine Organe die Handlungsrechte des Volkes ausübt, wird daraus eine ordnungstheoretisch und praktisch handhabbare Kategorie.

In schon bedenkenloser Weise taucht das Unwort „volkseigen“ jedoch wieder in Art. 25 VI EV auf. Dort heißt es, es seien *„Möglichkeiten vorzusehen, daß den Sparern [der ehem. DDR] zu einem späteren Zeitpunkt für den bei der Umstellung 2:1 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden kann“*. Soll etwa das unbestimmte Handlungsrecht „Volkseigentum“ auch noch „zu einem späteren Zeitpunkt“ bestehen? Dabei dürfte es sich bei realistischer Einschätzung eines solchen politischen Entscheidungsprozesses mit dem Ziel, möglicherweise irgendwann eine derart weitgehende vermögenspolitische Maßnahme durchzuführen, um einen recht späten Zeitpunkt handeln. Oder kennt unser Grundgesetz nicht vielmehr das „Volkseigentum“ gar nicht? Kann es überhaupt ein verbrieftes Anteilsrecht an „volkseigenem“

* Für das anregende und unterstützende Engagement gilt mein Dank Herrn Professor Manfred E. Streit.

¹ In seinen Artikeln und der Anlage III abgedruckt und erläutert als Beilage der FAZ vom 5. 9. 1990. Die Erläuterungen von G. Bannas, K. Broichhausen und C. Graf Hohenthal waren mir als juristischem Laien für diesen Beitrag eine wesentliche Hilfe.

² Siehe Art. 45 II EV: *„Der Vertrag bleibt nach Wirksamwerden des Beitritts als Bundesrecht geltendes Recht.“*

³ Die grundsätzliche, im staatsphilosophischen Denken ewig drängende Frage, wie weit die rechtsgestaltende, präjudizierende Macht von Unterhändlern der Exekutiven noch den Sinn einer wirksamen Gewaltenteilung und damit -kontrolle erfüllen kann, kann in diesem Zusammenhang sicher auch gestellt werden, ist aber nicht Gegenstand dieser Anmerkungen.

Michael Wohlgemuth, 25, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung Wirtschaftspolitik, der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau.

Vermögen geben? Wenn ja, wie sollte ein solches Recht vom einzelnen Bürger wahrgenommen werden?

□ Im weiteren werden in Art.25 I EV die Treuhandanstalt unter die „*Fach- und Rechtsaufsicht*“ des Finanzministers gestellt und ihre Beteiligungen in mittelbare Bundesbeteiligungen umgewidmet. Dies zeigt die Selbstverständlichkeit, mit der Wettbewerb ohne ministerielle Leitung nicht als vorstellbar gehalten wird. Ferner kommt darin ein ausgeprägtes Mißtrauen gegenüber den heute Beauftragten unter der Führung eines wettbewerbserprobten Unternehmers zum Ausdruck. Ob die angestrebte Privatisierung und wettbewerbliche Kontrolle durch einen ministerialbürokratischen Überbau (der Finanzminister nimmt die Fachaufsicht „*in Übereinstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft und dem jeweils zuständigen Bundesminister*“ wahr (Art. 25 I EV)) damit an Qualität und Schnelligkeit gewinnt, darf getrost bezweifelt werden. Eher ist mit verstärkter Aktivität ressortspezifischer sowie gruppenegoistischer Bedenkenträger und – als Folge davon – mit einer investitionsabschreckenden Inflation von Auflagen zu rechnen.

Verschleierter Zielkonflikt

□ Art.29 I EV: „*Die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, genießen Vertrauensschutz. Sie werden unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten und unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze ... fortentwickelt und ausgebaut.*“

Zweifellos sollten Handelsverträge eingehalten werden – auch dann, wenn in diesem konkreten Fall die eine Vertragsseite nicht mehr existiert. Ebenso ist die Bewertung vertretbar, daß die handelspolitischen Zusagen des Bundeskanzlers beim „package-deal“ mit Präsident Gorbatschow kein zu hoher Preis für dessen Einlenken in der Frage der NATO-Zugehörigkeit Gesamtdeutschlands waren. Wie jedoch solche zwischenstaatlichen Planvorgaben aus dem ebenfalls in Auflösung befindlichen RGW und darüber hinausgehende Präferenzen (sprich: Diskriminierungen) zugunsten ehemals zentralverwaltungswirtschaftlich organisierter Staaten „unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze“ auch nur aufrechterhalten, geschweige denn „fortentwickelt und ausgebaut“ werden sollen, bleibt das Geheimnis der deutsch-deutschen Unterhändler.

Es mag angemessen sein, aus den oben angeführten Gründen marktwirtschaftliche Grundsätze, d.h. Wettbewerbsfreiheit auch im Außenhandel bei Konvertibilität,

vorübergehend unberücksichtigt zu lassen. In diesem Fall sollte man den Zielkonflikt aber auch als solchen deutlich machen oder zumindest das Ideal „marktwirtschaftlicher Grundsätze“ unbemüht lassen. Der folgende Satz des Art.29 I EV macht denn auch schon deutlich, woran in concreto gedacht ist: „*Die gesamtdeutsche Regierung wird dafür Sorge tragen, daß diese Beziehungen der fachlichen Zuständigkeit organisatorisch angemessen geregelt werden.*“

Marktwidrige Interventionen

Über die Kritik an der Unbeholfenheit bzw. Bedenkenlosigkeit bei der Verwendung ordnungspolitisch bedeutsamer Termini im politischen Sprachgebrauch hinausgehend sollen nun zwei Beispiele für Übergangsregelungen angeführt werden, die mit den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung unvereinbar sind und zudem noch Zweifel an ihrer sozialpolitischen Zielkonformität aufkommen lassen:

□ Art.30 II: „*Arbeitnehmer können in dem in Artikel 3 genannten Gebiet [„noch DDR“] nach Vollendung des 57. Lebensjahres ... Altersrente aus der gesetzlichen Altersversicherung erhalten ... Die Bundesanstalt für Arbeit kann einen Antrag ablehnen, wenn feststeht, daß in der Region für die bisherige berufliche Tätigkeit des Antragstellers ein deutlicher Mangel an Arbeitskräften besteht.*“

Hier wird also Gesetz, daß Arbeitnehmer, die einen Beruf ausüben, der für eine Region wegen eines „deutlichen Mangels“ eine hohe Bedeutung hat, eine Sozialleistung (Altersübergangsgeld) nicht in Anspruch nehmen dürfen. Sie werden also diskriminiert zugunsten solcher Arbeitnehmer, deren Arbeitskraft weniger knapp und damit gesamtwirtschaftlich weniger „wertvoll“ ist. Dies mag arbeitsmarktpolitisch zielkonform sein. Marktwidrig ist es allemal und gesellschaftspolitisch „gerecht“ kann es kaum sein. Würde die Allokation der Arbeit unter annähernd marktwirtschaftlichen Bedingungen vonstatten gehen, bedürfte es dieses diskriminierenden Instrumentes nicht; denn es könnte sich ein deutlicher Mangel an Qualifikationen in entsprechend deutlich höheren Einkommenserzielungschancen widerspiegeln. Preissignale würden Knappheit und Überfluß (struktureller Arbeitsmangel und Arbeitslosigkeit) besser ausgleichen helfen als eine behördliche Festlegung von Lebensarbeitszeiten nach Maßgabe des Kriteriums „deutlicher Mangel“, eines recht undeutlichen Maßstabs.

□ Art.33 II EV: „*Zur Vermeidung von Defiziten bei den Arzneimittelausgaben der Krankenversicherung ... [in der „noch DDR“] trifft der gesamtdeutsche Gesetzgeber eine zeitlich befristete Regelung, durch die der Her-*

stellerabgabepreis ... um einen Abschlag verringert wird, der dem Abstand zwischen den beitragspflichtigen Einkommen ... [in der „noch DDR“] und im heutigen Bundesgebiet entspricht.“

Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR werden also niedrigere Arzneimittelpreise gelten. Momentan ist ein Abschlag von 55% vorgesehen. Es entsteht damit ein zweigeteilter Geltungsbereich für Preise im „geeinten Deutschland“. Von „Markt“ zu reden, wäre hier sicher verfehlt. Das ist nicht gerade ein Musterbeispiel aus den Lehrbüchern zur Marktwirtschaft, ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten, die sich aus der Einladung zu lohnender Arbitrage und zu Versicherungsmißbrauch („moral hazard“) ergeben werden. Sollen als Reaktion darauf verbilligte Arzneimittel nur mehr gegen Bescheinigung an „ehemalige DDR-Bürger“ vergeben werden? Dem als solchen nicht angreifbaren bzw. wissenschaftlich nicht bewertbaren sozialpolitischen Ziel dieser Maßnahme könnte man jedenfalls auch durch die gezielte Subventionierung bedürftiger Betroffener und durch direkte Finanzierungshilfen im Hinblick auf das in seiner Höhe nicht vorhersehbare Defizit gerecht werden. Es wäre also nicht notwendig, den „Markt“ für Arzneimittel nun auch noch zu spalten, nachdem ihm ohnehin schon die Preisbildungsfunktion zugunsten der staatlich verwalteten Anbieter- und Nachfragerkartelle im Gesundheitswesen entzogen wurde.

Behördlicher Irrglaube

□ Art.41 II EV: *„Nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Regelung findet eine Rückübertragung von Eigentumsrechten an Grundstücken oder Gebäuden nicht statt, wenn das betroffene Grundstück oder Gebäude für dringende, näher festzulegende Investitionszwecke benötigt wird, insbesondere der Errichtung einer gewerblichen Betriebsstätte dient, und die Verwirklichung dieser Investitionsentscheidung volkswirtschaftlich förderungswürdig ist, vor allem Arbeitsplätze schafft oder sichert. Der Investor hat einen die wesentlichen Merkmale des Vorhabens aufzeigenden Plan vorzulegen und sich der Durchführung des Vorhabens auf dieser Basis zu verpflichten. In dem Gesetz ist auch die Entschädigung des früheren Eigentümers zu regeln.“*

Dies ist die zentrale Regelung des Einigungsvertrages, die endgültige Rechtssicherheit bezüglich der Ver-

mögensfragen garantieren und so entsprechenden Ausflüchten westlicher Investoren den Boden entziehen soll. Doch wie steht es mit der Rechtssicherheit? Für den nach 1949 Enteigneten besteht nicht mehr als die Hoffnung auf Rückübertragung. Sie wird sich nur erfüllen, wenn sich kein Investor findet, der das Grundstück oder Gebäude für „volkswirtschaftlich förderungswürdige Zwecke“ zu verwenden beabsichtigt. Wie lange diese Möglichkeit, konkurrierende Ansprüche in einer vorgegebenen Richtung zu entscheiden, bestehen soll, ist nicht geregelt. Was „dringende, näher festzulegende“, „volkswirtschaftlich förderungswürdige“, „Investitions“-Zwecke sind, für die gerade das betroffene Eigentum „benötigt“ wird, ist wohl weder vom potentiellen Investor noch vom betroffenen früheren Eigentümer im vorhinein abzuschätzen. Jedenfalls hat der Investor (wo?⁴) einen Investitionsplan vorzulegen und sich auf seine Durchführung zu verpflichten.

Dieser Vorgang kommt dem totgeglaubten Prinzip der zentralen Planung erstaunlich nahe. Zwar geht die Initiative (Planausarbeitung und Antrag) weiter dezentral vom investitionsbereiten Unternehmen aus, doch die Verwirklichung des Plans ist abhängig von behördlichem Wohlwollen bzw. von staatlicher Einsicht in das „volkswirtschaftlich Förderungswürdige“. Unterschwellig lebt hier der auch realen Marktwirtschaften nicht unbekannte Irrglaube fort, zentrale Behörden, die selbstverständlich nicht selbst die Folgen, die ökonomischen Risiken einer Investition tragen, wüßten besser als die eigenverantwortlich Handelnden, welche Aktivitäten sinnvoller (gewinnbringender) seien als andere⁵. Dieses nicht nur bezüglich seiner Zielsetzung vermessene und marktwidrige, sondern auch verunsichernde und voraussichtlich recht langwierige Verfahren mag den politischen Unterhändlern als die einzig gangbare Methode zur Abwägung der Interessen der früheren Eigentümer und der späteren Investoren erschienen sein. Selbstverständlich ist es jedoch keineswegs.

Die Alternative wäre: Rückübertragung der Eigentumsrechte, wo dies „von der Natur der Sache her möglich“⁶ ist und vom ehemaligen Eigentümer einer Ent-

⁴ Vgl. R. Leicht, in: Die Zeit vom 7. 9. 1990: „Der beste und penibelste Einigungsvertrag kann allerdings ein Problem nicht lösen: Wer soll in den fünf ostdeutschen Ländern all die schön ausgedachten Detailvorschriften umsetzen? Noch gibt es keine Landesregierungen und erst recht noch keine funktionsfähigen Verwaltungen.“ An Humanpotential aus der alten Planungsbürokratie, geübt im Umgang mit Planvorgaben, wird es nicht fehlen, nur fragt sich u.a., ob die Kriterien der Planbeurteilung auch die alten bleiben sollen.

⁵ Daß hierin der pathologische Fall einer „Anmaßung von Wissen“ zu sehen ist, der die Existenz nicht zentralisierbaren, verstreuten Wissens zu leugnen gezwungen ist, das erst im „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ nutzbar gemacht werden kann, hat F.A.v. Hayek ebenso überzeugend gezeigt wie das real existierende Scheitern solcher zentraler Planung.

⁶ Dies ist in den in Art.41 II EV geregelten Sachverhalten offenbar der Fall, handelt es sich doch um Eigentum, das noch nicht durch seine Nutzungsart bzw. Zweckbestimmung eine Rückübertragung erschwert. Solche Fälle regelt die über Art.41 I Gesetz gewordene Gemeinsame Erklärung in Anlage III, 3 a, b: Demnach tritt z.B. die Rückübertragung von dem Gemeingebrauch gewidmeten, in Siedlungskomplexen verwendeten oder in gewerbliche Nutzung überführten Grundstücken und Gebäuden zugunsten der Entschädigung zurück.

schädigung⁷ vorgezogen wird. Fällt dessen Entscheidung zugunsten der Rückübertragung aus, so kommt hierin sein Interesse an einer Eigentumsnutzung zum Ausdruck, das mit den Interessen anderer Investoren abzuwägen dem Wettbewerb und nicht der behördlichen Anordnung⁸ überlassen werden sollte. Will unter solchen Bedingungen der wettbewerblichen Selbstkoordination ein externer Investor das Eigentum des rehabilitierten Enteigneten nutzen, bedarf es – wie in Marktwirtschaften üblich – eines privatrechtlichen Vertrages zwischen beiden. Dieser zwingt zu einer Abwägung von Alternativkosten. Ferner führt er bei konkurrierender Zahlungsbereitschaft, also wirksamem Wettbewerb, tendenziell zu einer vorteilhafteren Allokation des Kapitals als die behördliche Anordnung, der notwendigerweise weniger und möglicherweise auch gezielt falsche Informationen zugrunde liegen.

Gefährdung der geltenden Ordnung

Die in Art.41 EV schlicht formulierte „Regelung von Vermögensfragen“ geht weit über das hinaus, was zuvor entweder wohlwollend als Sprachverwirrung oder aber als Anmaßung von Lenkungscompetenz ohne entsprechendes Lenkungswissen kritisiert wurde, das geeignet ist, marktwirtschaftliche Koordination verlustbringend zurückzudrängen. Über Art.41 I EV⁹ wird meines Erachtens unverhältnismäßig und unmotiviert der Geltungsbereich zentraler Elemente der Rechts- und Wirtschaftsordnung beschnitten.

□ Art.41 I EV i.V. m. Anlage III: *„Die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher beziehungsweise besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 bis 1949) sind nicht mehr rückgängig zu machen. Die Regierungen der Sowjetunion und der Deutschen Demokratischen Republik sehen keine Möglichkeit, die damals getroffenen Maßnahmen zu revidieren. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nimmt dies im Hinblick auf die historische Entwicklung zur Kenntnis. Sie ist der Auffassung, daß*

einem künftigen gesamtdeutschen Parlament eine abschließende Entscheidung über etwaige staatliche Ausgleichsleistungen vorbehalten werden muß.“

Was die Regierung der Bundesrepublik „im Hinblick auf die historische Entwicklung zur Kenntnis“ nimmt, ist folgendes¹⁰:

- Bei der „Bodenreform“ erklärten die von deutschen Kommunisten geführten fünf Länder der sowjetisch besetzten Zone die „Junker und Großgrundbesitzer“ zu „Klassenfeinden“, da es als deren kollektive Schuld galt, mehr als 100 Hektar Land zu besitzen; infolgedessen waren sie zu enteignen (entrechten) und häufig genug zu vertreiben.

- Diese Willkürakte, „begründbar“ nur mit einer verfassungswidrigen totalitär-klassenkämpferischen Ideologie, sollen nach dem Einigungsvertrag nun Vertrauensschutz genießen. Weder wird ein grundsätzlicher Anspruch auf Rückgabe zumindest eines Teils des Bodens, der Gebäude, Kunstgegenstände oder ähnliches wie bei den Enteignungen nach 1949 unter den oben durchgeführten Einschränkungen, noch ist eine Entschädigungsregelung getroffen – dies wird in Anl. III verschämt mit dem Wort „etwaige“ verschleiert – oder zumindest ein Erwerbsvorrang eingeräumt¹¹.

Die Erfolgsaussicht einer Klage gegen diese Bestimmungen vor dem Bundesverfassungsgericht¹² wird von renommierten Verfassungsrechtlern als hoch angesehen¹³. Es ist demnach nicht abwegig zu vermuten, daß die vertragliche Anerkennung der Enteignung bestimmter Gruppen gegen Art.14 GG (Eigentumsgarantie), Art.3 I GG (Gleichbehandlungsgebot) und Art.3 III GG (Verbot der Diskriminierung einer Bevölkerungsschicht) verstößt.

Angesichts der drohenden höchstrichterlichen Kassation dieser „Regelung von Vermögensfragen“ sollen nun in einem neuen Artikel 143 des Grundgesetzes die „Bodenreform“ und die anderen vor 1949 erfolgten Enteignungen mit einem Revisionsverbot belegt und auf diese Weise den Betroffenen der Rechtsschutz genom-

⁷ Eine Entschädigungsregelung müßte freilich klarer ausfallen als der Hinweis in Art.41 I EV. Solange nicht klar ist, ob als Bemessungsgrundlage Einheitswerte aus den 30er Jahren oder aktuelle Verkehrswerte herangezogen werden sollen, kann keine Rechtssicherheit in dem Sinne bestehen, daß eine Wahl zwischen Eigentumsnutzung und Entschädigung auf sicheren Grundlagen von Alternativkosten beruht.

⁸ Diese hätte bei der Interessenabwägung, angewiesen durch das Attribut „volkswirtschaftlich förderungswürdig“, ein übergeordnetes Interesse zu vertreten. Sein Legitimationsgrund müßte wohl in der Leerformel des Gemeinwohls gesucht werden.

⁹ Art.41 I EV beinhaltet zunächst nur den Hinweis, die Gemeinsame Erklärung vom 15. 6. 1990 werde als Anlage III Bestandteil des Einigungsvertrages. Diese wiederum macht nun eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, um den damals „geregelten“ Eingriff in den Schutzbereich bestimmter Grundrechte zu ermöglichen.

¹⁰ Vgl. hierzu den Verfassungsrechtler H.H.v. Arnim: Entzug der Grundrechte aus Opportunität?, in: FAZ vom 6. 9. 1990.

¹¹ Schließlich soll die „Bodenreform“ ja nicht als sogenannte „sozialistische Errungenschaft“ ins neue Deutschland übernommen werden; nur werden dennoch ihre Folgen für die Betroffenen beibehalten. Vgl. H. H. v. Arnim, a.a.O.: „Es trifft ... nicht zu, daß die vor 1945 angeordneten Enteignungen nicht (zumindest teilweise) rückgängig zu machen seien. In Wahrheit soll die Substanz zu einem großen Teil durch Privatisierung veräußert werden – nur unter Übergehen der eigentlich Beteiligten, die auch vom Veräußerungserlös ausgeschlossen bleiben sollen.“

¹² Worauf wohl auch diejenigen Parlamentarier hoffen, die dem Parteienfrieden und dem Einigungsvertrag zuliebe auf eine nähere Behandlung des Themas verzichteten, so der CSU-Landesgruppenvorsitzende Bötsch (zitiert nach FAZ vom 6.9.1990, S. 2): „Seiner Partei sei es nicht leicht gefallen, sich hiermit abzufinden. Eine wirklich endgültige Klärung der Frage sei dies nicht. Sie werde erst durch die bereits angekündigten Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht erreicht werden.“

¹³ Vgl. H. H. v. Arnim, a.a.O.; C. Graf Hohenthal: „Opfer auf dem Altar der Geschichte?“, in: FAZ vom 5.9.1990.

men werden¹⁴. Die in Anl. III des Einigungsvertrages an das gesamtdeutsche Parlament verwiesene „abschließende Entscheidung über etwaige staatliche Ausgleichsleistungen“ soll durch Ergänzung des Art.135a GG¹⁵, der die Möglichkeit eines Ausschlusses von Entschädigungsansprüchen schafft, im Sinne der DDR-Unterhändler ermöglicht werden. Hinter diesen juristischen Winkelzügen wird die eigentliche Absicht deutlich: „Dem Widerspruch des Einigungsvertrages zum Grundgesetz soll ... nicht durch Anpassung des Vertrages an das Grundgesetz abgeholfen werden, wie die Betroffenen in einem Rechtsstaat erwarten können, sondern umgekehrt durch Anpassung des Grundgesetzes an den Vertrag.“¹⁶

Unauflösliche Interdependenz der Ordnungen

In dem gesamten mit Art.41 EV berührten Komplex wird die „Interdependenz der Ordnungen“ (M. Weber, W. Eucken), insbesondere der politischen Ordnung und der Wirtschaftsordnung, so greifbar wie selten in der deutschen Nachkriegsgeschichte: Das Vorherrschen von zweckrationalem Opportunismus¹⁷ bei politischen Entscheidungen kann mit der Rechtsstaatlichkeit als zentralem Verfassungsprinzip in Konflikt geraten und deshalb die Versuchung entstehen lassen, wesentliche institutionelle Konsequenzen dieses Prinzips wie Grundrechte und die Gewaltenteilung auszuhebeln.

Der materielle Grund für den Opportunismus ist seinerseits in dem Bestreben zu suchen, ein zentrales Element der Wirtschaftsordnung, die Eigentumsordnung, nach den politischen Dringlichkeiten zu manipulieren. Auf diese Weise überträgt sich ordnungspolitische Prinzipienlosigkeit von einer Teilordnung auf die andere und verursacht dauerhaften Schaden an einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung, deren vierzigjährige erfolgreiche Bewährung gerade erst gebührend gefeiert wurde.

Sicher werden die verantwortlichen Politiker diesen kritischen Befund von sich weisen. Einige wenige mö-

gen für sich in Anspruch nehmen, sich solcher Neben- und Fernwirkungen ihres aus der Verhandlungssituation, dem Zeitdruck und Erfolgszwang geborenen Vorgehens nicht bewußt gewesen zu sein. Andere müssen zu orientierungslosen Formeln mit Beschwichtigungsfunktion Zuflucht nehmen: Politik sei nun einmal die Kunst des Machbaren, die „Regelung von Vermögensfragen“ sei ein juristisches Problem der Behandlung von Kriegsfolgeschäden und vor dem alles beherrschenden Ziel der deutschen Einigung also der Übertragung der Ordnungen der Gesellschaft, seien Anpassungen dieser Ordnungen unvermeidlich bzw. beim Bohren eines solch dicken Brettes sei es kleinlich, die dünnen Späne unter dem Teppich hervorzukehren.

Der kritische Beobachter politischer Entscheidungsprozesse hat hingegen eine schlüssigere Erklärung parat: Nicht zuletzt vor „Schicksals-“ Wahlen dominiert das Streben nach schnellem, kurzfristigem Erfolg in leicht nachvollziehbaren Kriterien-Kategorien¹⁸ die Standhaftigkeit im Hinblick auf langfristig bedeutsame ordnungspolitische Grundsätze. Die Methode des „Denkens in Ordnungen“ (Eucken), die die hier vorgenommenen kritischen Anmerkungen geleitet hat, offenbart jedoch erst die Gefahren, die solchen zweckrational-opportunistischen politischen Prozessen immanent sind und damit nicht notwendigerweise mit dem Bewußtsein ihrer Folgen entstehen.

Im Hinblick auf den noch lange nicht abgeschlossenen Prozeß des – jenseits des formalen – Zusammenwachsens der beiden deutschen Gesellschaftsordnungen ist deshalb dem Urteil von Carl Graf Hohenthal zuzustimmen: „Es ist illusorisch anzunehmen, daß ein Unrechtsstaat, der 45 Jahre bestanden hat, schnell zu stabilen und gesicherten Rechtsverhältnissen hinfinden könnte, auch nicht mit Hilfe von außen ... Deshalb käme es für die Bundesrepublik vor allem darauf an, den Menschen in der DDR zu zeigen, daß sie das Recht und die Verfassung über alles stellt ... Das haben die Bonner Unterhändler nicht deutlich gemacht.“¹⁹

¹⁴ Dieses Vorgehen, das die Legislative ein von der Exekutive ausgehandeltes Vertragswerk en bloc Gesetz werden lassen soll, in dem zum einen „die Geltung zentraler Grundrechte für eine Minderheit ausgeschlossen“ (H. H. v. Arnim) und zum anderen der Kontrolle durch die Judikative verschlossen werden, wirft ein bezeichnendes Licht auf herrschende Vorstellungen über die Kompetenzverteilung der Staatsgewalten, trägt hier aber auch den Keim seines möglichen Scheiterns in sich: „Der Versuch des Gesetzgebers, sich die Verfassungsmäßigkeit seines Vorgehens durch eine pauschale Klausel im Grundgesetz selbst zu beschneiden, verstößt gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 20 Grundgesetz), an den auch der verfassungsändernde Gesetzgeber gebunden ist.“ (H. H. v. Arnim, a.a.O.)

¹⁵ Dieser ermöglicht den Verzicht auf die Einlösung von Reichsverbindlichkeiten. Jetzt sollen auch Verbindlichkeiten der DDR darunter fallen, zu denen, „so vermutet man, auch die Entschädigungsansprüche der 1945/49 Enteigneten“ zählen. Vgl. FAZ-Beilage vom 5.9.1990.

¹⁶ H. H. v. Arnim, a.a.O.

¹⁷ Vgl. R. Leicht, a.a.O.: „Die Dokumente lassen erkennen, daß es weniger die Macht der DDR als vielmehr der drohende Einspruch der hinter ihr stehenden Sowjetunion war, der hier eine irgendwie geartete Revision verhinderte ... Bonner Politiker, die auf die Kooperation der Sowjetunion im 2+4-Prozeß angewiesen sind, sagen heute, sie hätten nicht testen wollen, wie neuralgisch diese vermögensrechtlichen Aspekte für Moskau waren. Und wo aufhören, wenn man anfängt, im Osten an den Entscheidungen der unmittelbaren Nachkriegszeit zu rühren?“

¹⁸ Es ist bezeichnend, daß nicht Divergenzen in der Interpretation des Grundrechts auf Eigentum die Ratifizierung des Einigungsvertrages zunächst verhinderten, sondern die Frage, wo die „Stasi“-Akten archiviert werden sollen, bzw. daß die politische Diskussion von Beitrittsterminen und nicht von Beitrittsfolgen für das gemeinsame Ordnungsgefüge dominiert war.

¹⁹ Vgl. C. Graf Hohenthal, a.a.O.