

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

**Research Report**

## Luftröhrenschnitt Eigentumszuordnung: Entschädigung vor Rückgabe

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 35

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1991) : Luftröhrenschnitt Eigentumszuordnung: Entschädigung vor Rückgabe, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 35, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99837>

**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.*



## Luftröhrenschnitt Eigentumszuordnung: Entschädigung vor Rückgabe

Es gibt Krisen am Krankenbett, in denen nicht länger zugewartet werden und mit der herkömmlichen Behandlung nicht einfach weitergemacht werden darf - Krisen, in denen der Patient nur noch mit einer befreienden Operation gerettet werden kann. Diese Situation ist da: Den Bundesländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR droht der Kollaps ihres gesamten Organismus, wenn kein rettender Eingriff erfolgt. Der kann nur in einer schnellen und klaren Regelung der Eigentumszuordnung liegen. Abkehr von der bisherigen Behandlungsmethode, der Restitution, und Zuwendung zum Luftröhrenschnitt, der Entschädigung, sind das Gebot der Stunde.

Zum Krankheitsbild sind nicht mehr viele Worte zu verlieren. Es liegt allen klar vor Augen. Trotz Investitionszuschüssen von bis zu 33% und Sonderabschreibungen von 50% im Jahr, trotz immer wieder aufgestockter öffentlicher Hilfen in mehrstelliger Milliardenhöhe kommt die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Schaffung dringend benötigter neuer Arbeitsplätze nicht auf breiter Front in Gang. Dabei fehlt es gewiß nicht an Aufgaben und auch nicht an qualifizierten Arbeitskräften. Sie stehen ebenso zur Verfügung wie große Summen an Kapital - beide erhellerweise jedoch im Wartestand. Daß diese Produktionsfaktoren nicht zueinanderfinden und damit das Rad des Aufschwungs nicht in Bewegung setzen können, liegt nicht am fehlenden Interesse oder Bemühen der politisch Verantwortlichen. Es liegt an den mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen, allen voran an der lähmenden Unsicherheit über die Eigentumsverhältnisse.

Privateigentum ist der stärkste Antrieb für den effizienten Umgang mit knappen Gütern, für die Ankurbelung der menschlichen Phantasie und für die Werterhaltung langlebiger Güter wie etwa Betriebe, Häuser und Wohnungen. Deshalb entscheidet gerade die Eigentumsordnung und mit ihr die Vermögens- und Unternehmensstruktur - zusammen mit der Wettbewerbsordnung - ganz wesentlich über Reichtum oder Armut aller Mitglieder der Gesellschaft. Eine Marktwirtschaft setzt also klar definierte und verlässliche Verfügungsrechte an Grund und Boden und an Unternehmen voraus. Sie sind die Bedingung dafür, daß knappe Finanzmittel für riskante Investitionen in neue Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Unsicherheit über Verfügungsrechte ist Gift für Investitionen.

### Klare Eigentumsrechte fehlen

Es ist das vielleicht größte Handicap des Einigungsvertrags, daß er diese eindeutigen Eigentumsverhältnisse nicht zu schaffen vermochte. Von den beiden möglichen Verfahren zur Korrektur des durch willkürliche Enteignungen geschaffenen Unrechts - Wiedereinsetzung der ehemaligen Eigentümer (Restitutionsprinzip) oder Zuordnung der Verfügungsrechte durch Zuteilung bzw. Verkauf mit entsprechender Entschädigung - hat sich der Gesetzgeber in dieser historisch einmaligen Situation für den Vorrang des Restitutionsprinzips entschieden (Art. 41 in Verbindung mit Anlage III).

Die Folge davon: Gegenwärtig sind über eine Million Rückgabeanträge seitens Privater vorhanden. Sie richten sich auf etwa 1,5 Millionen Vermögensobjekte, insbesondere

auf Grund und Boden. Darüberhinaus haben die Kommunen auf der Basis des DDR-Kommunalvermögensgesetzes vom 6.7.90 rund 16.000 Anträge auf unentgeltliche Zuweisung von Volkvermögen gestellt. Sie beziehen sich auf mehr als eine Million Objekte. 9.000 Anträge betreffen die sogenannten 72er-Fälle - etwa 12.000 kleine und mittlere Gewerbebetriebe, die 1972 in Volkseigentum überführt worden sind.

Umfang und Gewicht dieser Aufgabe würden selbst eine voll funktionsfähige Verwaltung aufs äußerste beanspruchen. Wie das Ganze unter den Bedingungen eines tiefgreifenden Umbruchs und einer erst noch aufzubauenenden Administration in absehbarer Zeit bewältigt werden soll, ist nicht vorstellbar. Die bislang erledigten Sachverhalte waren eher leichte Fälle. Die schwierigen stehen noch an. Eine derartige administrative Zuordnung von Eigentumsrechten wird deshalb allein schon wegen der Dimension der Aufgabe viele Jahre in Anspruch nehmen. Erschwerend kommt hinzu, daß in vielen Fällen auf die Vermögensobjekte konkurrierende Ansprüche gestellt worden sind. Über diese Ansprüche muß auf den verschiedenen Stufen des Gerichtssystems in langwierigen Verfahren Einigung erzielt werden. Unter diesen Bedingungen können die Kräfte der Marktwirtschaft vielfach nicht einmal ansetzen, geschweige denn sich entfalten.

### Restitutionsprinzip lähmt wirtschaftliche Entwicklung

Die mit dem Restitutionsprinzip zusammenhängenden Erschwernisse in der Vermögensverwertung erweisen sich als Investitionshin-

**Beispiele vereitelter  
Rettungsversuche**

- **Geraer Kompressorenwerk:** Erbgemeinschaft hat Anspruch auf völlig unbedeutenden Betriebsteil angemeldet. Keine Äußerung zur Wahl zwischen Naturalrestitution oder Entschädigung. Ausgehandelter Vertrag mit einem Interessenten konnte nicht geschlossen werden. Unterdessen Zusammenbruch des Absatzes. Der Interessent ist abgesprungen. Konkurs droht.
- **Ton- und Kaolinwerke Salzmünde:** Zwei zerstrittene Familien. Außenstehender sanierungswilliger Interessent war vorhanden. Konkurs.
- **Zuschlagstoffe Haldensleben:** Vertrag mit einem Sanierer ausgehandelt. Anmelder verlangt Rückgabe eines unbedeutenden Teils. Ein Wettbewerber des Interessenten bestärkte diesen in der Privatisierungsblockade. Konkurs droht.

dernis erster Ordnung. Die ohnehin kaum zu leistende Aufgabe der Treuhandanstalt, eine ganze Volkswirtschaft zu privatisieren, wird dadurch noch weiter ungenutzt belastet. Die Folge: Dringend gebotene und auch mögliche Investitionen bleiben aus. Den Gemeinden werden bei ungesicherter Eigentumslage keine Gewerbeflächen zur Verfügung gestellt. Also unterbleibt die Ansiedlung von Unternehmen. Auch die Durchführung wichtiger Infrastrukturmaßnahmen wird behindert. All dies führt dazu, daß in den neuen Bundesländern ein umfassender dynamischer Wachstumsprozeß, von dem alles weitere entscheidend abhängt, erst gar nicht in Gang kommt. Zusätzlich erschwert wird

dieser Defekt in der Eigentumsfrage durch die ganze Reihe weiterer, allgemein bekannter unzulänglicher Rahmenbedingungen in den neuen Bundesländern.

**Legislative Nachbesserungen  
kurieren nur an Symptomen**

Gegenwärtig bemüht sich die Bundesregierung darum, mit einem ganzen Paket von Gesetzentwürfen nachzubessern, um vor allem die rechtlichen Hindernisse für den Aufbau einer marktorientierten, privaten Wirtschaft aus dem Weg zu räumen. So sollen zum Beispiel bestehende Verfügungssperren dadurch beseitigt werden, daß Unternehmen oder Unternehmensteile veräußert werden können, wenn dringende Investitionszwecke vorliegen. Die Alteigentümer werden entschädigt. Sie erhalten allerdings zuerst die Möglichkeit, sich vorläufig einweisen zu lassen.

Ob diese gutgemeinten Korrekturen aber hinreichen, um die Unklarheiten über die Verfügungsbeziehung zügig zu beseitigen, ist mehr als fraglich. Sie erfordern wiederum Einzelfallentscheidungen, etwa über die Dringlichkeit der Investition, und im Prinzip sind alle diese Entscheidungen in langwierigen Verfahren gerichtlich überprüfbar. So kann schon im Vorfeld jede vorläufige Einweisung durch Erlass einer einstweiligen Verfügung blockiert werden.

Überdies macht der legislative Versuch, zur Beseitigung der Hindernisse an einer Vielzahl von Stellen anzusetzen, die ohnehin schon unübersichtliche Rechtslage insgesamt noch komplizierter. Auf Investoren - und auf die mit gutem Grund umworbene ausländischen zumal - kann sie nur abschreckend wirken. Kurzum: Eine so einmalig gelagerte Krisensituation wie die deutsche Wiedervereinigung - mit,

ganz im ursprünglichen Wortsinn von Krise, der Gefahr des Absturzes wie der Chance des Aufstiegs - wirft unweigerlich die schon eingangs gestellte Frage auf, ob zu ihrer Bewältigung nicht auch einmalige, über das Gewohnte hinausgehende Verfahrensweisen erforderlich sind.

**Flexible Entschädigungslösungen**

Die Antwort liegt nahe: Die in den Gesetzentwürfen beibehaltene Grundentscheidung "Restitutionsprinzip" vor "Entschädigungsprinzip" sollte korrigiert werden. Der Übergang von einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft stellt in allen seinen zuvor nur wenig durchdachten und vielfach auch nicht absehbaren Facetten eine solche Belastungsprobe für das gesamte Gemeinwesen dar, daß davon auch unser Verständnis von Funktion und Gehalt der Rechtsordnung nicht unberührt bleiben kann. Und in der Tat: Mit seiner früheren Rechtsprechung zu Fragen der unserer heutigen Situation artverwandten Kriegs- und Kriegsfolgelasten hat das Bundesverfassungsgericht selbst Maßstäbe gesetzt und den Weg zu Entschädigungslösungen gewiesen (siehe Kasten Seite 3).

Eine relativ flexible Entschädigungslösung könnte so aussehen: Sämtliche Enteignungen haben im Ausgangspunkt Bestand. Gerechtfertigt ist dies durch das überragende Gemeinschaftsinteresse, den Wirtschaftskreislauf in der früheren DDR wieder in Gang zu bringen. Alle Enteignungen, auch diejenigen in der Zeitspanne von 1945-1949, werden entschädigt; der Umfang der Entschädigungen ist unter den Aspekten der Finanzierbarkeit und des Ausgleichs von Lasten durch ein spezielles Gesetz näher zu regeln. Wenn kein öffentliches Interesse entgegensteht, kann die Entschädigung durchaus

im Wege der Naturalrestitution, also durch Rückgabe des enteigneten Gegenstandes, erfolgen. Nur besteht kein Rechtsanspruch darauf. Der muß ausgeschlossen bleiben, weil sonst wieder Tür und Tor für jahrelange Rechtsstreitigkeiten und damit für eine Fortdauer der Blockade geöffnet würden. Die erforderliche Gleichbehandlung kann mit administrativen Mitteln sichergestellt werden. Ausgleichslasten, um im Einzelfall eine Gleichstellung mit den Fällen der Geldentschädigung zu erreichen, sind möglich. Schon abgeschlossene Fälle werden nicht wieder aufgerollt; derzeit bereits laufende Verhandlungen mit Alteigentümern können fortgesetzt werden. Diese hier umrissenen Vorstellungen hält auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft für eine der Situation angemessene und praktikable Lösung.

Eine solche Neuregelung würde, ringt der Gesetzgeber sich zu ihr durch, nicht an Rechtsgründen scheitern. Die Rechtswahrungsklausel der Art. 44 und Art. 41 Abs. 3 Einigungsvertrag - wonach die Bundesrepublik Deutschland keine Rechtsvorschriften erlassen wird, welche der Regelung in Art. 41 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage III des Einigungsvertrages widersprechen - stehen nicht entgegen: Durch sie sollen lediglich die Interessen der Bevölkerung in der früheren DDR geschützt werden. Die hier skizzierte Neuregelung kommt aber diesen Interessen gerade entgegen; sie nähert sich der ursprünglich eingenommenen Verhandlungsposition der früheren DDR stärker an, als es der im Einigungsvertrag konzipierte Kompromiß getan hat. Richtig ist freilich, daß den nach der gegenwärtigen Rechtslage Restitutionsberechtigten ein Rückgabeanpruch wieder entzogen wird. Darin liegt aber kein Verstoß gegen

die Eigentumsgarantie des Art. 14 Grundgesetz. Die ursprünglich Restitutionsberechtigten erhalten in jedem Falle eine Entschädigung. Ihr Individualinteresse hat in dieser alle Maßstäbe sprengenden Krisensituation geringeres Gewicht als das überragende Gemeinschaftsinteresse an der Auslösung eines dynamischen Wachstumsprozesses in den neuen Bundesländern mit seinen dringend benötigten positiven Auswirkungen auf Beschäftigung, auf das Ausmaß öffentlicher Transfers, auf die Steuereinnahmen und letztlich auf die gesamte wirtschaftlich-soziale Entwicklung in Deutschland. Daß es sich bei dem ganzen Komplex letztlich noch um eine Bewältigung von Kriegsfolgenlasten handelt, ist oben schon ebenso angeklungen wie die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, derzufolge sich die Maßstäbe des Art. 14 Grundgesetz in solchen Ausnahmesituationen verändern (siehe Kasten). Ein erwünschter Nebeneffekt solcher Neuregelung wäre schließlich die Gleichbehandlung der Enteignungen zwischen 1945 und 1949 mit denen, die während der NS-Zeit und in den Jahren nach 1949 vorgenommen wurden. Sollte das Bundesverfassungsgericht in den anhängigen Verfahren den Gesetzgeber gerade mit Rücksicht auf ein von ihm grundsätzlich gewähltes Restitutionsmodell zu Nachbesserungen zwingen würde die kontraproduktive Wirkung des geltenden Rechts noch weiter verstärkt.

Irreführend ist die neuerdings zu hörende These, eine Entschädigungslösung sei nicht zu finanzieren. Daß eine Umkehrung der Reihenfolge "Restitution oder Entschädigung" in "Entschädigung oder Restitution" nicht teurer sein muß, erweist schon das kleine Einmaleins. In Wirklichkeit wäre ein Vorrang für Entschädigung sogar billiger: Geht der Ge-

**Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsordnung und Entschädigung**

- Eine übergesetzliche Norm, die es dem Gesetzgeber schlechthin verböte, eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Enteignung ohne Entschädigung anzuordnen oder zuzulassen, kann nicht festgestellt werden (BVerfGE 2, 237, Leitsatz 3, 253f; 4, 232; 15, 144). Enteignungen, die bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes vollzogen waren, können daher nicht am Maßstab des Art. 14 GG gemessen werden (BVerfGE 2, 246).
- Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. III Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber - zwingt ihn unter Umständen aber auch - auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen (BVerfGE 24, 42 unter Hinweis auf BVerfGE 8, 80; 20, 361) und damit zu einer in der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß den Enteigneten stets das volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß.

setzgeber von Restitution aus, muß er die Höhe einer alternativ gewählten Entschädigung daran orientieren. Dies läuft auf eine Nähe zum Verkehrswert hinaus. Beim umgekehrten Ausgangspunkt gilt dies nicht (siehe Kasten). Auch werden dann Ausgleichslasten möglich, wenn die Entschädigung durch Rückgabe des regelmäßig

wertvolleren Gegenstandes erfolgt. Aus den Veräußerungserlösen und dem Strom solcher Ausgleichslasten läßt sich ein Fonds speisen. Aus ihm wird die Entschädigung bezahlt. In Rechnung zu stellen ist überdies, daß ein durch das Restitutionsprinzip nachhaltig erschwerter Wirtschaftsaufschwung in den fünf neuen Bundesländern den Steuerzahler über öffentliche Finanzhilfen und entgangene Steuereinnahmen erheblich stärker belasten wird als jede Entschädigungslösung.

### Über den Schatten springen

Die Bedeutung des Bodens als eigener Produktionsfaktor ist in der modernen Industriegesellschaft zwar von relativ geringem Gewicht. Doch er bleibt im wahrsten Sinne des Wortes die Grundlage für große Bereiche wirtschaftlichen Handelns, die ohne die Verfügung über Grund und Boden nicht denkbar sind. Daraus folgt: Wenn Kauf, Beleih- und Belastbarkeit sowie Miete von Grundstücken und Gebäuden wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse mit hohen Prozeßrisiken belastet sind, wirkt dies wie eine scharfe Investitionsbremse. In Tausenden von Fällen ist diese Wirkung bereits eingetreten. Und das war vorherzusehen. Mit dem Restitutionsanspruch sollte den durch die frühere Enteignung geschädigten Grundeigentümern eine Gerechtigkeit zuteil werden, die Millionen anderen Geschädigten des Unrechtsstaates vorenthalten bleiben muß, ja die zur Folge hat, daß diese anderen nun noch länger als eigentlich nötig auf eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen warten müssen.

#### Fazit:

- Trotz massiver öffentlicher Unterstützung kommt in den neuen Bundesländern die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Schaffung dringend benötigter neuer Arbeitsplätze nicht in Gang. Eine Hauptursache dafür ist die lähmende Unsicherheit über die Eigentumsverhältnisse.
- Der im Einigungsvertrag vorgesehene Vorrang des Restitutionsprinzips vor dem Entschädigungsprinzip überfordert die Administration und wird schon wegen der Dimension der Aufgabe viele Jahre in Anspruch nehmen.
- Eine so einmalig gelagerte Situation wie die deutsche Wiedervereinigung mit der Gefahr des wirtschaftlichen Absturzes erfordert eine über das gewohnte Denken hinausgehende Verfahrensweise: Die Grundentscheidung des Vorrangs des Restitutionsprinzips muß zugunsten flexibler Entschädigungslösungen korrigiert werden.

Im Klartext: Sie werden damit ihrerseits um einen wesentlichen Teil ihres Vermögens gebracht. Denn Vermögen ist im Grunde alles, was dem Erzielen von Einkommen dienen kann: Grund und Boden, Betriebsvermögen - aber auch Humankapital, also die Fähigkeit zu produktiver Arbeit. Zum Erbe von vier Jahrzehnten Sozialismus gehört, jetzt für alle erkennbar, daß die Wiederherstellung der durch Enteignung verletzten Eigentumsrechte an Grund

und Boden in Form der Restitution das in den neuen Bundesländern vorhandene Betriebsvermögen und Humankapital radikal entwertet. Aus ökonomischen Gründen kann der Gesetzgeber deshalb eigentlich nur eine Entschädigungslösung wählen, die den Weg zur Nutzung des vorhandenen Potentials freimacht. Die Durchsetzung des Restitutionsprinzips hat derzeit unausweichlich die faktische Vernichtung von Betriebsvermögen und Humankapital zur Folge - was sich aus Sicht der Betroffenen von Enteignung nicht wesentlich unterscheidet. Diese Form von "Enteignung" zu vermeiden, liegt im überragenden öffentlichen Interesse. Nur wenn früheres Unrecht nicht mehr blockierend wirkt, kommen die notwendigen Investitionen in Gang. Dazu muß auf allen Seiten umgedacht und die Erfahrung und Erkenntnis der letzten Monate einbezogen werden.

Die Regelung der Eigentumsfrage war im vergangenen Jahr in aller Hast vereinbart worden. Auf westdeutscher Seite dominierte das Vorverständnis, beim Zusammenbruch einer kommunistischen Unrechtsherrschaft nicht als erstes die dort vorgefundene Eigentumsordnung zu akzeptieren. Die wirtschaftlichen Folgen solcher Weichenstellung wurden in ihrem Gewicht nicht erkannt und waren in ihrem ganzen Ausmaß vielleicht auch nicht vorhersehbar. Ebenso wurde übersehen, daß eine flexibel gehandhabte Entschädigungslösung einer Wiedereinräumung des Eigentums nicht grundsätzlich entgegenstehen muß. Jetzt, da Diagnose und Therapie klar sind, muß der Gesetzgeber über seinen Schatten springen.