

PROF. DR. HANS HERBERT v. ARNIM

6720 Speyer
Im Oberkämmerer 26
Telefon 06232 - 98123

VERFASSUNGSBESCHWERDE

3. Dezember 1990

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A. Gegenstand der Beschwerde	3
B. Die Beschwerdeführer	5
I. Überblick	5
II. Nähere Angaben	6
1. Beschwerdeführerin zu 1	6
2. Beschwerdeführer zu 2	7
3. Beschwerdeführer zu 3	9
4. Beschwerdeführer zu 4	10
5. Beschwerdeführer zu 5	11
C. Skizze der "Bodenreform "	12
I. Ablauf der Geschehnisse	12
II. Rechtfertigungsversuche	20
1. "Naziverbrecher" und "Kriegsschuldige"?	21
2. Bodenreform nach westlichem Muster?	24
III. Der ideologische Zusammenhang	27
IV. Die "Bodenreform" als Instrument zur Vernichtung des "Klassenfeindes"	32
V. Die Rechte der Neusiedler	36
D. Zulässigkeit	40
E. Begründetheit	41
I. Die sogenannte Bodenreform in der SBZ	41
1. Beurteilungsgrundsätze aus überpositivem Recht	43
a) "Unrichtiges Recht"	43
Gustav Radbruch	43
BVerfGE 3, 225 (232 f.);	
6, 132 (198)	44
BVerfGE 23, 98 (105-107)	45
Entscheidungen des BGH	47
b) Unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte (Art. 1 II GG)	48

c)	Fortbestehen des Eigentums oder Anspruch auf gesetzliche Wiedergutmachung?	52
d)	Einzelne Rechte	53
aa)	Eigentumsgarantie	53
bb)	Berufsfreiheit	55
cc)	Gleichheit bzw. Gerechtigkeit	56
dd)	Art. 1 GG als Verbot menschenunwürdiger Behandlung, insbesondere als Verbot einer Bestrafung ohne Schuld	56
2.	Anwendung der Beurteilungsgrundsätze auf die Opfer der "Bodenreform"	58
3.	Völkerrechtliche Aspekte	68
II.	Der Einigungsvertrag	71
1.	Relevante Regelungen	72
2.	Aufbau (zwei Auslegungsalternativen)	74
3.	Alternative 1	76
a)	Art. 14 GG	77
b)	Art. 3 GG	78
aa)	Ungleichbehandlung vor und nach 1949	78
bb)	Ungleichbehandlung innerhalb des Zeitraumes 1945 bis 1949	83
c)	Art. 1 GG	86
d)	Gebot der gerechten Abwägung	87
4.	Alternative 2: Einigungsvertrag und Gemeinsame Erklärung stehen wegen ihrer "Durchlässigkeit" den Restitutionsansprüchen nicht entgegen	91
a)	Interpretation der Gemeinsamen Erklärung	91
Eingriffe ohne besatzungshoheitliche Grundlage	91	
Die Zulässigkeit möglicher und sozial verträglicher Restitution	92	
b)	Konsequenz für Art. 41 EV und Art. 143 III GG	98
c)	Verfassungskonforme Auslegung	100
d)	Bedeutung des Art. 135a II GG	102
d)	Zwischenergebnis	105
5.	Art. 143 III als verfassungswidriges Verfassungsrecht	105
a)	Unzulässigkeit von Verfassungsdurchbrechungen, insbes. von Grundrechtsdurchbrechungen	106
b)	Materielle Verstöße gegen Art. 79 III GG	112

	aa)	Verstoß gegen die Eigentums- garantie	112
	bb)	Wiedergutmachungsanspruch aus Art. 1 GG	114
	cc)	Gleichheit, Gerechtigkeit	115
6.		Das Verfahren	116
	a)	Gesetzgebungsverfahren und Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle	116
	b)	Der Ausfall von Richtigkeitsgewähr- leistungen des öffentlichen Gesetz- gebungsprozesses verlangt intensive Kontrolle durch das Bundesverfas- sungsgericht	118
	c)	Entzug der Grundrechte aus Opportunität	123
	d)	Konsequenz aus dem Vertrags- charakter des Einigungsvertrages	129
	e)	Intervention der Sowjetunion	137
F.		Zusammenfassung	143
		Anlagen	



A. Gegenstand der Beschwerde

Die Beschwerdeführer sind "Bodenreform"-Geschädigte, die die Restitution ihrer durch die "Bodenreform" entzogenen Gegenstände betreiben. Sie wenden sich gegen die die "Bodenreform" betreffenden Teile des Einigungsvertrages (EV), dem Bundestag und Bundesrat durch Gesetz zugestimmt haben.

Nach dem Einigungsvertrag ist die Treuhandanstalt befugt, über die von den Beschwerdeführern beanspruchten Gegenstände zu verfügen und sie - unter Ausschluß der Beschwerdeführer - zu privatisieren. Die Beschwerdeführer haben zwar ihre Ansprüche angemeldet. Es wurde ihnen aber mitgeteilt, die Anmeldeverordnung betreffe ihre Fälle nicht, ihre Anträge könnten aus diesem Grund auch keine rechtliche Wirkung entfalten. Die Treuhandanstalt ist somit an der Verfügung über die Grundstücke der Beschwerdeführer nicht gehindert.

Die Verfassungsbeschwerde kann sich nicht direkt gegen die "Bodenreform" richten, sondern nur gegen die Zustimmung des Bundes zum Einigungsvertragsgesetz (EVG). (Die Würdigung der "Bodenreform" bleibt gleichwohl indirekt von Bedeutung, weil von ihr die rechtliche Beurteilung des Einigungsvertrages und damit des Zustimmungsgesetzes mit abhängt.)

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 1 EVG (BGBl. II S. 885) in Verbindung mit Art. 41 I EV i.V.m. der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990 (BGBl. II S. 1237); Art. 41 III EV; Art. 4 Nr. 4 und Nr. 5 EV (Art. 135a II und Art. 143 III GG); Art. 45 EV i.V.m. dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (BGBl. II S. 1159); Art. 25 EV i.V.m. dem Treuhandgesetz vom 17.6.1990 (GBl. I Nr. 33 S. 300) und dem Gesetz über die Übertragung des Eigentums v. 22.7.1990 (GBl. I S. 899), soweit es nach dem Einigungsvertrag weitergilt (Anl. II, Kap. VI, Sachgebiet B, Abschnitt II Nr. 1a EV); Zusatzvereinbarung vom 18.9.1990 (BGBl. II S. 1239), soweit darin das Rehabilitationsgesetz vom 6.9.1990 (GBl. I Nr. 60 S. 1459) aufrecht erhalten wird. (Ein Überblick über den Inhalt dieser Regelungen findet sich unter E II 1.)

Art. 1 EVG verletzt die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 1, 3 I, 3 III und 14 GG dadurch, daß er den Beschwerdeführern bestimmte Rechte entzieht oder diese Rechte beeinträchtigt. Diese Grundrechtsverletzungen wiegen umso schwerer, weil sie dazu führen, der Bundesrepublik Deutschland die Früchte kommunistischer Gewalt durch ihre Überführung in Staatseigentum zu sichern und auf diese Weise nachträglich wirtschaftlichen Nutzen aus kommunistischen Willkürakten zu ziehen.

Der Antrag der Beschwerdeführer geht dahin, festzustellen, daß sie durch Art. 1 EVG i.V.m. den anderen genannten Bestimmungen in ihren Grundrechten verletzt und deshalb jene Bestimmungen für nichtig zu erklären sind, soweit sie nicht verfassungskonform auszulegen sind.

B. Die Beschwerdeführer

I. Überblick

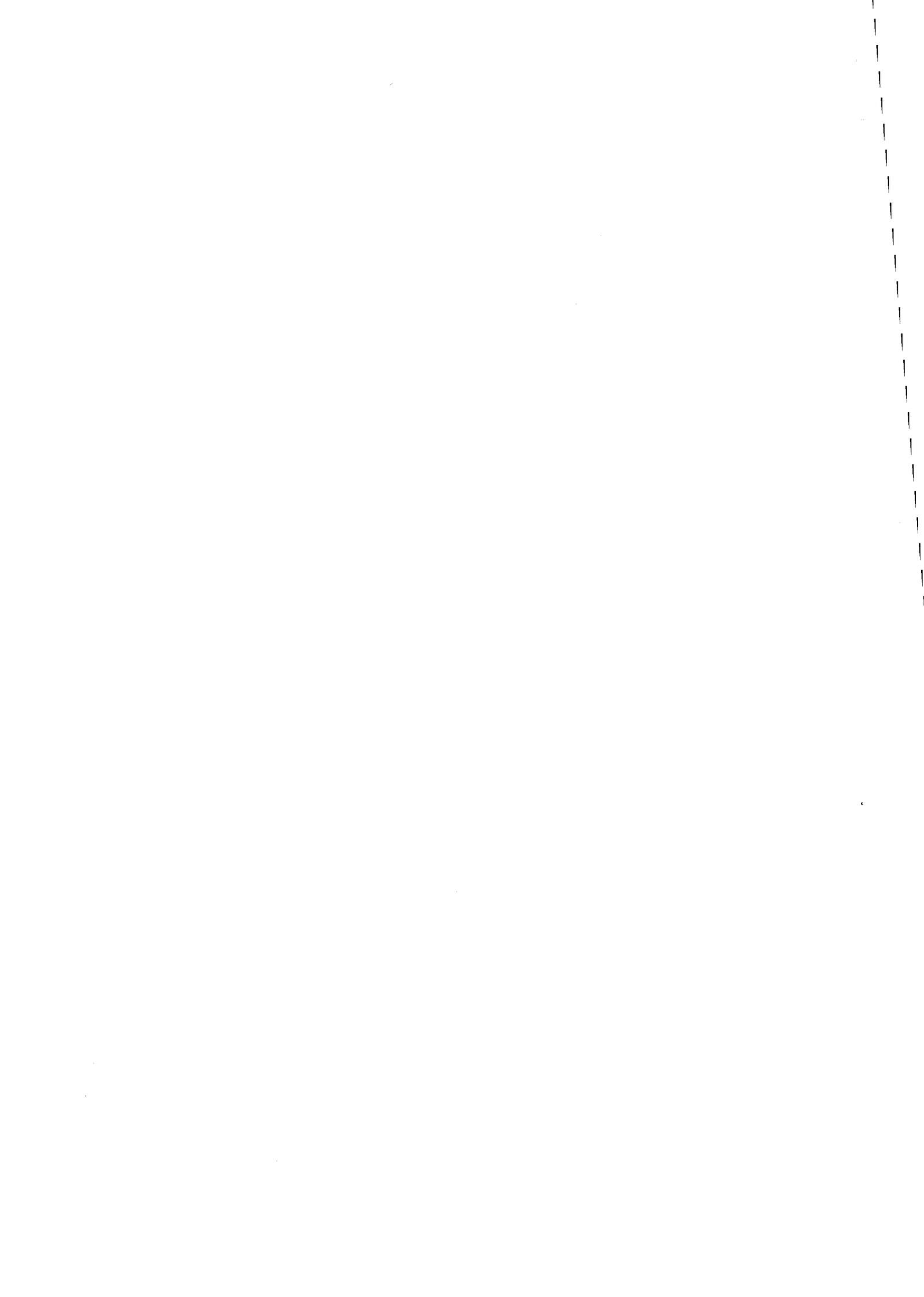
Die Beschwerdeführer zu 1 sind direkte Nachkommen der Dichter Achim und Bettina von Arnim. Sie wurden 1945 im Zuge der sog. Bodenreform von ihrem Landgut Wiepersdorf vertrieben, das 1780 von den Eltern Achims erworben war. Ihr Vertreibungsschicksal ist in dem Buch der Beschwerdeführerin Clara von Arnim "Der grüne Baum des Lebens" beschrieben. Es geht ihnen in erster Linie um die Rückgabe des Hauses Wiepersdorf (samt Inventar nebst umliegendem Park und Gärtnerei).

Der Beschwerdeführer zu 2, dessen Güter ebenfalls im Zuge der Bodenreform konfisziert worden waren, war am Widerstand gegen Hitler und am Attentat vom 20. Juli 1944 maßgeblich beteiligt (vgl. z.B. die Biografien von v. Schlabrendorff und Scheurig). Er blieb allerdings von den Nazis unentdeckt. Deshalb kommt er nicht in den Genuß des § 1 Abs. 6 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen, der NS-Verfolgten nur dann ein Recht auf Rückgabe der durch die "Bodenreform" entzogenen Vermögensgegenstände gibt, wenn das Vermögen auch schon vom NS-Regime eingezogen worden war.

Der Beschwerdeführer zu 3 ist Landwirt. Er hat bei der Anmeldung seiner Ansprüche neben dem Hauptantrag auf Rückgabe seines Gutes, das er wieder bewirtschaften möchte, den Hilfsantrag gestellt, 100 Hektar zurückzugeben.

Der Beschwerdeführer zu 4 möchte seinen forstwirtschaftlichen mittelständischen Betrieb zurückhaben, der seit dem Ankauf durch den Sohn des Dichters Johann Gottfried Herder Anfang des 19. Jahrhunderts im Besitz der Familie ist.

Der Beschwerdeführer zu 5 ist Landwirt und betreibt derzeit eine Gärtnerei. Er möchte ein im Jahre 1931 von seinem Vater käuflich erworbenes Landgut von 281 Hektar, von dem sich ca. 200 ha in sog. Volkseigentum befinden, zurückbekommen, um es in eigene Bewirtschaftung zur übernehmen.



C. Skizze der "Bodenreform"

Die vorliegenden Verfassungsbeschwerden betreffen die sog. Bodenreform in der früheren Sowjetisch Besetzten Zone im Jahre 1945. Bevor in die eigentlichen rechtlichen Erörterungen eingetreten wird, soll der historische Sachverhalt einschließlich der politischen Rechtfertigungsversuche skizziert, bewertet und in den Zusammenhang mit der kommunistischen Ideologie und ihrer Klassenkampfthese gebracht werden.

I. Ablauf der Geschehnisse

Die sog. Bodenreform beruht auf vier "Verordnungen" und einem "Gesetz", die Anfang September 1945 in den fünf Ländern Sachsen, Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen ergingen. Diese Vorschriften wurden von den deutschen Landesverwaltungen erlassen und erfolgten in der Sache auf Betreiben der KPD.¹ Sie dürfen jedoch nicht isoliert gesehen werden, sondern waren Bestandteile eines Bündels von Maßnahmen der KPD gegen den Grundbesitz, die schon gleich nach dem Einmarsch der Russen begonnen hatten. Ernst Forsthoff hat dies mit folgenden Worten zusammengefaßt:

"Als bald mit dem Einmarsch der Russen begannen die Maßnahmen gegen den Grundbesitz, die sich von den bekannten Leiden der deutschen Bevölkerung durch die besondere Grausamkeit und Planmäßigkeit sichtbar abheben. Die auf ihren Gütern verbliebenen Besitzer und Pächter wurden teils umgebracht oder derart mißhandelt, daß sie vielfach den Folgen erlagen oder ihrem Leben ein Ende setzten, teils in Gefangenschaft abgeführt, teils aus ihrer Heimat verwiesen. Im besten Falle konnten sie sich noch einige Zeit auf ihren Gütern unter schwierigen Verhältnissen halten. Wohl keiner aber wurde im Genusse seines Eigentums oder seiner Pachtrechte belassen. Die

¹ Dies ist in der DDR-Literatur detailliert nachgezeichnet. Als Beispiel sei angeführt: "Vereint auf dem Weg zum Sozialismus. Geschichte der Landesparteiorganisation Sachsen-Anhalt der SED 1945 bis 1952", herausgegeben von den Bezirksleitungen Halle und Magdeburg der SED. Kommissionen zur Erforschung der Geschichte der örtlichen Arbeiterbewegung, Halle/Magdeburg 1986, S. 129 ff.

Maßnahmen wurden teils von den Angehörigen der Besatzungsmacht, teils von den Inhabern deutscher Ämter (Bürgermeistern, Landräten, örtlichen Bodenkommissionen usw.) getroffen, ohne daß sich eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Besatzungsmacht und deutschen Behörden erkennen ließe. Diese Maßnahmen gingen den Gesetzen oder Verordnungen über die sog. Bodenreform voraus. Das festzustellen, ist darum wichtig, weil dadurch deutlich wird, daß die Bodenreform nur Teil eines Gesamtvorgehens ist, das sich gegen eine bestimmte Schicht, die Gutsbesitzer und Gutspächter, richtete." ²

Detaillierte Erlebnisberichte von Betroffenen hat von Kruse zusammengestellt. Zwei Beispiele aus hunderten seien wiedergegeben:

"Am 30.4.45 wurden meine Betriebe ... von den Russen besetzt. Aus meinem Wohnsitz wurde ich sofort herausgeworfen. Er wurde völlig ausgeplündert. Bereits am 2.5.45 besaß ich von meinem Viehbestand ... nicht ein Stück mehr. ... Nach schweren Mißhandlungen wurde ich von belgischen Kriegsgefangenen in belgischer Uniform ins Krankenhaus nach Greifswald gebracht. Von Juli bis September wurde ich von der GPU achtmal verhaftet, jedesmal mißhandelt und ausgeraubt. Mein Brennereiverwalter G., Hofmeister G.W. ... und viele andere ... kamen nach Rußland und sind dort umgekommen. Auf meinem Gut N. sprangen vor Verzweiflung sechs Leute in die Ostsee. Mein Nachbar, Oberamtmann K., wurde in den Kiefer geschossen, starb im Schweinestall. Gutspächter P.G. erhängte sich nach schweren Mißhandlungen mit seiner sechsköpfigen Familie. Oberamtmann W. und Frau wurden erschossen. Gutspächter W.G. von den Russen verschleppt. Gutsbesitzer v.N. erhängte sich nach schweren Mißhandlungen. Inspektor H. wurde verschleppt und ist heute noch im Zuchthaus Waldheim. Meine Enteignung und Ausweisung wurde mir auf einem Stück Papier mitgeteilt, das vom kommunistischen Bürgermeister der Großgemeinde H. unterzeichnet war. Der Enteignungs- und Ausweisungsbefehl wurde mir am 29.9.45 durch Boten überbracht, am 30.9.45 mußte ich meine Betriebe verlassen haben. Nur Handgepäck durfte mitgenommen werden. Ich bin zwangsweise auf die Insel Rügen gebracht worden, floh dann nach West-Berlin.

C.G."

"Einbruch der Russen am 1.5.45. Entfernung aus dem Gutshause, Besetzung des Hauses durch russische Truppen. Unterbringung meiner Familie, Eltern, Schwestern des Besitzers, fünf Kinder (und Kindergärtnerinnen), zusammen acht Personen, in einem Zimmer im Beamtenhaus, dann in der Schule, dann im Gärtnerhaus. Neunmalige Verhaftung, meistens für mehrere Stunden, aber einmal für fünf Tage im GPU-Keller in Stralsund, einmal 24 Stunden ohne Essen und Trinken im Lager Parow bei Stralsund ... Am 30.9.45 wurden hier alle durch schriftlichen

² Ernst Forsthoff, Ist die Bodenreform in der Deutschen Demokratischen Republik im Falle der Wiedervereinigung als rechtswirksam anzuerkennen?, Rechtsgutachten 1954, 8.

Befehl der Russen über die Gemeinde ausgewiesen. Alle Nachbarn ereilte das gleiche Schicksal. Es durfte nicht mehr als ein Rucksack mitgenommen werden. In unserer Nachbarschaft wurde eine Siedlerfrau W. aus H. von den Russen erschossen, weil sie sich schützend vor ihre Tochter stellte, die vergewaltigt werden sollte. Weiter wurden erschossen mein Nachbar, der Pächter C. in G., der Gutsbesitzer D. in O. und mehrere andere. Sehr viele nahmen sich selbst das Leben, so Nachbar M. S. aus P., mein Pächter M. aus B., die Ehefrau des Administrators mit fünf Kindern in P. bei Stralsund.

Graf von K.-T." 3

Bereits am 11. Juni 1945 hatte die mit Hilfe der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) neu gegründete Kommunistische Partei Deutschlands, die dann später in der Bundesrepublik Deutschland vom Bundesverfassungsgericht wegen Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung gemäß Art. 21 II GG für verfassungswidrig erklärt und verboten wurde⁴, in einem Manifest unter Punkt 7 die "Liquidierung des Großgrundbesitzes, der großen Güter der Junker, Grafen und Fürsten und Übergabe ihres ganzen Grund und Bodens an die durch den Krieg ruinierten und besitzlos gewordenen Bauern" gefordert. Zugleich wurden andere Grundbesitzer beruhigt: Es hieß weiter in dem Manifest, man wolle "in keiner Weise den Grundbesitz und die Wirtschaft der Großbauern berühren".

Die unmittelbare Grundlage der Konfiskationsmaßnahmen waren die Regelungen über die "Bodenreform", die in den fünf Ländern zwischen 3. und 10.9.1945 ergingen. (Diese Regelungen waren zwar in weiten Passagen gleichlautend, wiesen aber an bestimmten Stellen auch bemerkenswerte Unterschiede auf.)

3 Wiedergegeben aus von Kruse, Weißbuch über die "Demokratische Bodenreform" in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Dokumente und Berichte, erw. Neuauflage, München 1988, S. 22 f., 25.

4 BVerfGE 5, 85 (Entscheidung von 1956).

Die "Verordnungen"⁵ wurden von den Landesverwaltungen erlassen, die im Laufe des Juli 1945 durch Befehl Nr. 110 der SMAD eingesetzt worden waren und denen außer KPD-Mitgliedern auch einige Vertreter der CDU und der LDP angehörten. (Das Recht, Gesetze und Verordnungen zu erlassen, wurde den Ländern allerdings erst am 23.10.1945, also nach Erlaß der "Bodenreform"-Verordnungen, gegeben.) Die Verordnungen nannten in Art. II § 2⁶ zwei Gruppen von Personen, deren Grundbesitz und das darauf befindliche landwirtschaftliche Vermögen "entschädigungslos"⁷ enteignet und auf "Bodenfonds" übertragen wurden, und zwar

- "Kriegsverbrecher und Kriegsschuldige" (§ 2 Punkt a) und
- "Naziführer und aktive Verfechter der Nazipartei und ihrer Gliederungen sowie den führenden Personen des Hitlerstaates gehörte, darunter allen Personen, die in der Periode der Nazi Herrschaft Mitglieder der Reichsregierung und des Reichstages waren". (§ 2 Punkt b)

Darüber hinaus nannten die Verordnungen in § 3 eine weitere Gruppe, bei der die entschädigungslose Enteignung scheinbar durch das Objekt der Enteignung gekennzeichnet war. Danach wurden "entschädigungslos enteignet"

- "der gesamte feudal-junkerliche Boden und (der⁸) Grundbesitz (mit⁹) über 100 ha mit allen Bauten, lebendem

⁵ Die vier Verordnungen und das eine Gesetz (Thüringen) sind abgedruckt z. B. in: Gesamtdeutsches Institut (Hg.), Bestimmungen der DDR zu Eigentumsfragen und Enteignungen, 1971, 101 ff. (Im folgenden ist nur noch von "Bodenreform"-Verordnungen die Rede.)

⁶ Die Einteilungen innerhalb der Artikel wurden unterschiedlich bezeichnet, in Sachsen etwa "Paragraphen", in Brandenburg hießen sie "Ziffern".

⁷ Das Wort "entschädigungslos" findet sich für die § 2 und § 3 nur in Sachsen. Es findet sich nicht in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. In Brandenburg findet es sich nur in § 2, nicht in § 3.

⁸ Das Wort "der" findet sich nur in der Verordnung von Brandenburg.

⁹ Das Wörtchen "mit" findet sich in der Verordnung von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, nicht aber in den Verordnungen der anderen drei Länder.

und totem Inventar und¹⁰ anderem landwirtschaftlichen Vermögen" (§3)¹¹.

Die beiden ersten Fallgruppen ("Kriegsschuldige" und "Naziführer") wurden in den Ausführungsbestimmungen folgendermaßen erläutert.

Zu § 2 Punkt a hieß es:

"Kriegsverbrecher sind alle Personen, die vom 'Alliierten Komitee zur Untersuchung der Handlungen und der Aburteilung der hauptsächlichsten Kriegsverbrecher' oder von entsprechenden Regierungskommissionen der Vereinten Nationen für schuldig befunden werden, Verbrechen gegen die friedliebenden Völker begangen zu haben. Kriegsschuldige sind entsprechend Art. II alle Faschisten und alle Mithelfer, die in Deutschland unter Hitler führende Kommandostellen in der Armee innehatten oder führende Staatsbeamte waren, angefangen mit der Stellung eines Landrates und Kreisbauernführers bis zu den sog. Wirtschaftsführern und insbesondere die Mitglieder des obersten Kriegsrates, des Großen Generalstabs, des Rüstungsrates, des Reichstages, des Preußischen Staatsrates, die Führer der Reichswirtschaftsgruppen und anderer ähnlicher zentraler Organisationen des Hitlerstaates."

Zu § 2 Punkt b hieß es:

"Als Führer und aktive Mitarbeiter der faschistischen Partei und anderer faschistischer Organisationen rechnen: führende Leiter der Hitlerpartei und ihrer Organisationen, die führende Posten inne hatten, angefangen von den Kreisleitern und höher, alle Mitarbeiter der Gestapo und des SD, alle Stabsleiter der Gaubauernführungen.

Die Gemeinde- und Kreiskommissionen zur Durchführung der Bodenreform können die Enteignung des Bodens und des Eigentums anderer aktiver Faschisten anregen, die den unteren Gliederungen der faschistischen Partei und anderer faschistischer Organisationen angehört und Verbrechen oder Grausamkeiten begangen haben. Die Enteignung solcher Wirtschaften kann auf Vorschlag der Kreiskommission auf Beschluß der Landesverwaltung durchgeführt werden."

¹⁰ In der Verordnung von Sachsen lauten die folgenden Wörter: "allen Nebenbetrieben und sämtlichem landwirtschaftlichen Vermögen."

¹¹ In der Verordnung von Mecklenburg-Vorpommern lautet Art. II § 3: "Ferner wird der Boden der Junker, Feudalherren und der Grundbesitzer mit über 100 ha Land mit allen darauf befindlichen Bauten, allem lebenden und toten Inventar und sonstigem landwirtschaftlichen Vermögen enteignet."

Die entschädigungslose Enteignung umfaßte nach dem Wortlaut der "Bodenreform"-Verordnungen nur das "landwirtschaftliche Vermögen"¹². Dieses war der Oberbegriff, dem die Begriffe "Boden" und "Grundbesitz" unterfielen.

Unter den Begriff "Grundbesitz" im Sinne des Art. II war nach Art. III § 2 "der gesamte landwirtschaftliche Besitz einschließlich des Herrenhofes, der Wälder, Gärten und Wiesen, Weiden, Seen, Sümpfe zu verstehen"¹³. Der Oberbegriff "landwirtschaftliches Vermögen", der zunächst noch beim Wortlaut genommen worden war, wurde im weiteren Verlauf von den kommunistischen Interpreten mit unhaltbaren Erklärungen extrem weit ausgelegt. Er umfaßte im Verständnis der kommunistischen ("Rechts"-)Praxis "sämtliche Vermögenswerte der enteigneten Großgrundbesitzer". Denn der "Begriff 'sonstiges landwirtschaftliches Vermögen' (fordere) unter Berücksichtigung des mit der Bodenreform erstrebten Zieles der Entmachtung des Großgrundbesitzes weitestgehende Auslegung."¹⁴ Bei Döring findet sich als Begründung dafür, daß auch der "gesamte städtische Besitz" der Enteignung unterfalle, der Satz, sein Erwerb sei "nur durch den umfangreichen landwirtschaftlichen Besitz möglich" geworden. Mit ähnlicher Begründung wurden "sämtliche vor dem 1.6.1945 entstandenen Barbeiträge, Guthaben und Forderungen" zum landwirtschaftlichen Vermögen gerechnet, desgleichen Hausrat, Kunstgegenstände,

12 So auch Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (Hg.), Die Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone und die Verwaltung des Vermögens von nicht in der Sowjetzone ansässigen Personen, 3. Aufl., 1962, 23 m.w.N.

13 So die Formulierung in allen Ländern mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern. Dort hieß es in Art. III § 2: "Zum Begriff der Bodenfläche" gehöre "das gesamte Grundeigentum, darunter das Gutshaus, das Herrenhaus, oder als zum Gut oder dem Besitzer gehörend Schloß oder Gebäude, die Wälder, Wiesen, Weiden, Gärten, Seen, Moore usw."

14 Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (Hg.), a.a.O., 23, 139 f. (Unter Hinweis auf den dort wiedergegebenen Beschluß einer Landeskommision für die Bodenreform vom 11.3.1950).

Schmuck etc.¹⁵ Zwar hieß es in der "Anweisung für die Arbeit der Kommissionen zur Durchführung der Bodenreform", enteignete Besitzer von Boden über 100 ha hätten "das Recht, Gegenstände des persönlichen Bedarfs für die ganze Familie mitzunehmen" (Abschnitt II Ziff. 5 dieser Anweisung¹⁶), die Kommentierung zeigt aber, daß dies in Wahrheit nur "Antifaschisten" vorbehalten blieb¹⁷. Andere durften nach der Kommentierung nur "Gegenstände des persönlichen Wertes" mitnehmen.¹⁸ Daß nicht einmal dies in der Praxis so gehandhabt, sondern den Vertriebenen regelmäßig nur Handgepäck mitzunehmen gestattet wurde (wenn sie nicht ohnehin deportiert wurden), zeigen die von v. Kruse zusammengestellten Erlebnisberichte.

In der Praxis der Vertreibung im Jahre 1945 verblieb den "Junkern und Großgrundbesitzern" also nichts. In der Folgezeit wurde der Versuch gemacht, diese nicht einmal mit den "Bodenreform"-Verordnungen selbst zu vereinbarende Vorgehensweise durch die genannte extrem extensive Interpretation der Vorschriften rechtlich zu heilen.

Den Betroffenen wurde die Entziehung ihres Besitzes, wenn überhaupt, oft nur mündlich mitgeteilt. Sie mußten regelmäßig innerhalb von Stunden ihr Anwesen verlassen (vgl. die von v. Kruse gesammelten Erlebnisse, in: "Weißbuch", S. 22 ff.).

Zur Durchführung wurden besondere Kommissionen auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene gebildet (Art. IV), denen ausschließlich Deutsche angehörten.

Die entzogenen Grundstücke wurden aufgeteilt, die Zuteilungen durften höchstens fünf Hektar, bei sehr schlechter Bodenqualität im Ausnahmefall zehn Hektar betragen (Art. IV § 9). Der "Kaufpreis" war gering. Er sollte dem Wert einer Jahresernte entsprechen und konnte gestundet werden (Art. V).

¹⁵ H. Döring, von der Bodenreform zu den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. Erläuterung und Kommentierung des neuen Agrarrechts, (Ost-)Berlin 1953, 266 f.

¹⁶ Wiedergegeben bei Döring, a.a.O., 55 ff.

¹⁷ Döring, 265 f.

¹⁸ Döring, 266.

Über das neu erworbene angebliche "Privateigentum" (vgl. Art. I § 1) konnten die Besitzer nicht verfügen: Es durfte grundsätzlich "weder geteilt noch ganz oder teilweise verkauft, verpachtet oder verpfändet werden" (Art. VI § 1), ganz abgesehen davon, daß die spätere Kollektivierung auch dieses "Privateigentums" ohnehin bereits zu diesem Zeitpunkt beschlossene Sache war.

Die Aufteilung des Bodens war auf Vorschlag der Gemeindegemeinschaft in "Versammlungen der landarmen und landlosen Bauern und Siedler des betreffenden Ortes zu beschließen" und sollte nach Bestätigung durch die Kreiskommission "Gesetzeskraft" erlangen (Art. IV 8).

Insgesamt wurden über 7.000 Betriebe über 100 Hektar (mit insgesamt 2,5 Mio. ha Fläche und knapp 4.300 Betriebe von sog. "Kriegsverbrechern" und "Naziführern" (mit ca. 124.000 ha Fläche) entzogen. Der staatliche Bodenfonds umfaßte insgesamt 3,3 Mio. ha. Das war etwa ein Drittel der land- und forstwirtschaftlichen Nutzfläche von 9,5 Mio. ha. Etwa zwei Drittel des "Bodenreform"-Landes (2,2 Mio. ha) wurden an Landarbeiter, Umsiedler, kleine Bauern und Handwerker verteilt, insgesamt etwa 550.000 an der Zahl. Etwa ein Drittel des Bodenfonds (ca. 960.000 ha) wurde dazu benutzt, "volkseigene Güter" zu schaffen (vgl. im einzelnen Dölling, Wende der deutschen Agrarpolitik, (Ost-)Berlin, 1950, 105 ff.).

Die "Bodenreform"-Verordnungen wurden in der Sache von der KPD durchgesetzt. Sie war die entscheidende Kraft, die sich im Ergebnis auch voll durchsetzte (vgl. statt vieler die angeführte Veröffentlichung der SED-Bezirksleitungen Halle und Magdeburg). Zur Überwindung des Widerstandes versicherte sie sich auch der Unterstützung durch die Sowjetische Militäradministration (SMAD). In welcher raffiniert abgestimmten Weise KPD und SMAD die "Bodenreform" gegen Widerstand, auch der CDU und der LDP, mit verteilten Rollen vorbereiteten, ist im einzelnen nachgezeichnet von Peter Hermes, Die Christlich-Demokratische Union und die Bodenreform

in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands im Jahre 1945, 1963, und Siegfried Suckut, Der Konflikt um die Bodenreform in der Ost-CDU 1945. Versuch einer Neubewertung der ersten Führungskrise der Union, Deutschland, Archiv 1982, 1080 (1082 f.).

Der beherrschende Einfluß der KPD zeigte sich nicht zuletzt bei der Frage ob "Junkern und Großgrundbesitzern" eine Entschädigung gewährt und ob auch die letzten 100 ha und die Herrenhäuser und Schlösser entzogen werden sollten. Wie die teilweise Nicht-Verwendung des Wortes "mit" vor den Worten "100 ha" im Tatbestand des Art. II § 3 der "Bodenreform"-Verordnungen, die - abgesehen von Sachsen - durchgehende Vermeidung des Wortes "entschädigungslos" im Zusammenhang mit dem Wort "Enteignung" in § 3 und - abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern - die Beschränkung der Enteignung auf "landwirtschaftlichen Besitz einschließlich des Herrenhofes" (also ohne das in Mecklenburg-Vorpommern genannte "Herrenhaus" oder "Schloß") zeigen, waren die Fragen politisch kontrovers. Im praktischen Vollzug der Verordnungen setzte sich aber auch hier unabhängig vom Inhalt der Verordnungen durchweg der Standpunkt der KPD durch, die für totalen Eigentumsentzug ohne Entschädigung eintrat (auch hierzu Hermes, aaO., und Suckut, aaO.).

II. Rechtfertigungsversuche

In der SBZ und später in der DDR hat man versucht, die "Bodenreform" mit zwei Erwägungen zu rechtfertigen:

- Mit dem Hinweis auf die Potsdamer Erklärung oder andere alliierte Erklärungen über die Bestrafung von "Naziverbrechern" und "Kriegsschuldigen" oder (und)
- mit dem Gedanken einer Bodenreform, wie er auch bei den westlichen Alliierten Anhänger hatte.

Diese Versuche waren jedoch, wie zu zeigen ist, äußerst fragwürdig und treffen jedenfalls auf die Fälle der Beschwerdeführer, die alle (bzw. ihre Rechtsvorgänger) nur

deshalb enteignet wurden, weil sie über 100 ha besaßen, ohnehin nicht zu.

1. "Naziverbrecher" und "Kriegsschuldige"?

Im Potsdamer Protokoll vom 2.8.1945 war vorgesehen, daß "Kriegsverbrecher" und "Naziaktivisten" verhaftet und abgeurteilt würden. Unter III A, Ziff. 5 und 6 hieß es:

"5. Kriegsverbrecher und alle diejenigen, die an der Planung oder Verwirklichung nazistischer Maßnahmen, die Greuel oder Kriegsverbrechen nach sich zogen oder als Ergebnis hatten, teilgenommen haben, sind zu verhaften und dem Gericht zu übergeben. Nazistische Parteiführer, einflußreiche Nazianhänger und die Leiter der nazistischen Ämter und Organisationen und aller anderen Personen, die für die Besetzung und ihre Ziele gefährlich sind, sind zu verhaften und zu internieren.

6. Alle Mitglieder der nazistischen Partei, welche mehr als nominell an ihrer Tätigkeit teilgenommen haben und alle anderen Personen, die den alliierten Zielen feindlich gegenüberstehen, sind aus den öffentlichen oder halböffentlichen Ämtern und von den verantwortlichen Posten in wichtigen Privatunternehmungen zu entfernen." (abgedruckt in: Gesamtdeutsches Institut, aaO., 38 ff. [40]).

In Durchführung der Potsdamer Erklärung ergingen das "Kontrollratsgesetz Nr. 10 betreffend Bestrafung von Personen, die sich Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen Frieden oder gegen Menschlichkeit schuldig gemacht haben" vom 20.12.1945 und die "Kontrollratsdirektive Nr. 38 betreffend Verhaftung und Bestrafung von Kriegsverbrechern, Nationalsozialisten und Militaristen und Internierung, Kontrolle und Überwachung von möglicherweise gefährlichen Deutschen" vom 12.10.1946¹⁹. Danach konnte bei Hauptschuldigen das gesamte Vermögen eingezogen werden. Bei Belasteten war als Beitrag zur Wiedergutmachung die Einziehung des gesamten Vermögens oder eine teilweise Einziehung vorgesehen. Bei Minderbelasteten war nur die Einziehung von Vermögenswerten, "deren Erwerb auf Ausnutzung politischer Beziehungen oder besonderer nationalsozialistischer Maßnahmen" beruhte, vorgesehen.

¹⁹ Beide sind abgedruckt in: Gesamtdeutsches Institut (Hg.), Bestimmungen der DDR zu Eigentumsfragen und Enteignungen, 1971, S. 44 f.

Voraussetzung war die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens. Unabhängig davon wurden in der SBZ auf der Grundlage des SMAD-Befehls Nr. 124 vom 30.10.1945 die Enteignung der "Kriegs- und Naziverbrecher" ohne Gerichtsverfahren betrieben²⁰.

Noch vor all diesen Regelungen wurden durch die "Bodenreform"-Verordnungen vollendete Tatsachen geschaffen. Die darin enthaltenen Konfiskationstatbestände des Art. II § 2 Punkte a und b ("Kriegsverbrecher und Kriegsschuldige" und "Naziführer und aktive Verfechter der Nazipartei") gingen weit hinaus über das KRG Nr. 10 und die Kontrollratsdirektive Nr. 38 sowohl was die erfaßten Tatbestände als auch was die Rechtsfolge anlangt, ganz abgesehen davon, daß diese Regelungen zeitlich erst nach dem Bodenreformgesetz ergingen. (Es bestätigt sich auch hier, daß es den Betreibern der "Bodenreform" darum ging, die Bestrafung von Kriegsverbrechern dazu zu nutzen, das ideologisch-politische Ziel der Enteignung des Großgrundbesitzes durchzusetzen und deshalb die Straftatbestände möglichst weit auszudehnen.)

Inwieweit man derartige Bestrafungen überhaupt als gerechtfertigt akzeptieren kann, erscheint fraglich, mag hier aber dahinstehen, ebenso die weitere Frage, ob die Tatbestände des § 2 Punkte a und b der "Bodenreform"-Verordnungen nicht Exzesse darstellten, zumal in der Praxis ihrer Anwendung.

Fest steht, daß all diese Bestimmungen über die Bestrafung von "Kriegsverbrechern" und "Naziführern" auf diejenigen Grundbesitzer nicht zutrafen, deren einziges "Unrecht" darin bestand, daß sie über 100 Hektar besaßen (wie die Beschwerdeführer). Die "Bodenreform"-Verordnungen suchten gleichwohl mit Gewalt einen derartigen Zusammenhang zu konstruieren, indem etwa die Präambel den Inhabern von Boden über 100 Hektar eine besondere Schuld an Nazi- und Kriegsverbrechen zuschob. In Art. I der Verordnungen hieß es:

"Die Bodenreform muß die Liquidierung des feudalen junkerlichen Großgrundbesitzes gewährleisten und der

²⁰ Überblick in: Gesamtdeutsches Institut (Hg.), aaO., S.4 f.

Herrschaft der Junker und Großgrundbesitzer im Dorfe ein Ende bereiten, weil diese Herrschaft immer eine Bastion der Reaktion und des Faschismus in unserem Lande darstellte und einer der Hauptquellen der Aggression und der Eroberungskriege gegen andere Völker war. Durch die Bodenreform soll der jahrhundertealte Traum der landlosen und landarmen Bauern und Landarbeiter von der Übergabe des Großgrundbesitzes in ihre Hände erfüllt werden."

Diese polemischen Schuldzuweisungen an eine Bevölkerungsgruppe, die den Propagandabehauptungen der Sowjets entstammen (von Kruse, "Weißbuch", 10) und in ihrer Diskriminierungsfunktion an die Kollektivthesen erinnern, die Hitler bezüglich der Juden in seinem Buch "Mein Kampf" aufgestellt hat, waren in der Sache abwegig und hätten schon gar nicht einen Entzug des gesamten Vermögens rechtfertigen können. Wie noch zu zeigen sein wird, handelte es sich in Wahrheit um eine Strafaktion gegen den "Klassenfeind", dem durch den Versuch, ihn mit alliierten Maßnahmen gegen Kriegsverbrecher und Naziführer in Zusammenhang zu bringen, ein Mantel der scheinbaren Rechtfertigung übergehängt werden sollte.

Daß es auf Vorwerfbarkeit oder Schuld in Wahrheit nicht ankam, zeigt sich auch darin, daß selbst Personen, die erklärte Nazi- und Kriegsgegner waren, unter den Tatbestand des Art. II § 3 der "Bodenreform"-Verordnungen fielen. Das war zwar zunächst nicht unumstritten, wie sich auch daraus ergibt, daß es in einem Land (Thüringen) in der Ausführungsverordnung zum "Bodenreform"-Gesetz einen Vorbehalt für "Antifaschisten" gab. Er lautete:

"Zu Artikel II, Ziffer 3: Bei Grundbesitzern, die sich nachgewiesenermaßen antifaschistisch-demokratisch betätigt oder Beweise ihrer antifaschistischen-demokratischen Gesinnung während der ganzen Zeit des Naziregimes erbracht haben wird nur der über 100 ha hinausgehende Teil des Großgrundbesitzes mit den dazu gehörigen Bauten, lebendem und totem Inventar und anderem landwirtschaftlichen Vermögen dem Bodenfonds zugeführt." (Wiedergegeben zum Beispiel in: Gesamtdeutsches Institut, aaO., S. 118).

Wie der Begriff "antifaschistisch-demokratisch" (in einem von kommunistischen Geist erfüllten Gesetz) im einzelnen zu interpretieren ist, sei hier dahingestellt. Für unsere

Überlegung ist festzuhalten, daß sich in allen anderen Ländern der SBZ keine derartige Bestimmung fand. Auch die Kommentierung der Vorschriften bestätigt, daß auch "Antifaschisten Opfer des Faschismus usw., die sich im Kampf gegen Hitler besonders bewährt haben" (Döring, aaO., 265), ihr Gut vollständig verloren. Sie konnten allenfalls "weiterhin im Ort verbleiben" und sich "mit Zustimmung der Ortsbodenreformkommission und nach Bestätigung durch die Kreisbodenreformkommission um eine Neubauernstelle bewerben. Eine Ausweisung (war) also nicht erforderlich." Bei eventuell dennoch durchgeführter Ausweisung konnten sie "Gegenstände des persönlichen Bedarfs für die ganze Familie mitnehmen" (Döring, aaO.). Daß also selbst die nachweisbare Gegnerschaft zum Nationalsozialismus, von Thüringen abgesehen, nicht als Grund anerkannt wurde, die Totalenteignung nach Art. II § 3 abzuwenden, zeigen die Fälle der Beschwerdeführer, die totalenteignet wurden, obwohl sie erklärte Gegner des NS-Regimes waren und der Beschwerdeführer zu 2 sogar am aktiven Widerstand beteiligt war. Das zeigt, daß es hierbei, völlig abgelöst von Verantwortlichkeit oder Schuld, allein um eine Klassenkampfmaßnahme gegen den "Klassenfeind" ging (dazu Näheres unten S.32); alles andere war vorgeschützt. Dies wird z.B. auch dadurch deutlich, daß die Schwägerin der Beschwerdeführerin zu 1 zwar zunächst eine Bleibe behielt und 6 ha Land bei der "Bodenreform" zugesprochen bekam, weil ihr Ehemann als "Antifaschist" anerkannt war, Land und Bleibe aber bald darauf wegen ihrer "Junkerherkunft" wieder verlor und ausgewiesen wurde.

2. Bodenreform nach westlichem Muster?

Darüber hinaus wurde versucht, die "Bodenreform" in der SBZ mit dem Gedanken von echten Bodenreformen, wie sie auch westlichen Ansätzen zugrundelagen, zu rechtfertigen.

Dieser Gedanke klingt in Art. I an, wenn dort von der Erfüllung des "jahrhundertalten Traumes der landlosen und landarmen Bauern und Landarbeiter von der Übergabe des Großgrundbesitzes in ihre Hände" die Rede ist und wenn sich

"in der Präambel folgende Angaben über die Zwecke der "Bodenreform" finden

- "Liquidierung des feudalen und junkerlichen Grundbesitzes" sowie
- "Landzuteilung an landlose und landarme Bauern und Landarbeiter".

Die "Bodenreform" der SBZ ist aber in Wahrheit mit westlichen Bodenreformen in gar keiner Weise vergleichbar. Diese sahen keine Totalenteignungen des Großgrundbesitzes, sondern allenfalls eine Teilenteignung und diese auch nur gegen Entschädigung vor. Bei den Bodenreformmaßnahmen der westlichen Besatzungszonen (die dann aber ohnehin nicht durchgeführt wurden) waren Mindestflächen von 100 oder 150 Hektar (oder Größenordnungen darüber) tabu; sie mußten den Besitzern in jedem Fall belassen bleiben²¹. Alle Abgabe von Land sollte nur gegen Entschädigung erfolgen. Zudem blieb ein Minimum an verfahrensrechtlichen Vorkehrungen gesichert. An all dem fehlte es in der SBZ.

Darüber hinaus fehlte es auch an der für westliche Bodenreformen typischen bäuerlichen Siedlungspolitik. Die Verantwortlichen in der SBZ taten vielmehr zunächst nur so, als ob. Es gehört zur Strategie des Kommunismus, in den von ihm durch Umsturz oder militärische Gewalt eroberten Ländern den ersten Schritt der Umgestaltung der landwirtschaftlichen Rechtsordnung als "Bodenreform" zu tarnen, also als Umverteilung des Landes von den Großgrundbesitzern auf die Landlosen. In Ausnutzung einer Art Robin-Hood-Effekts sollte zunächst einmal durch Aufteilung des Landes die Unterstützung der breiten landwirtschaftlichen Bevölkerung gewonnen werden. So war bereits Lenin nach dem bolschewistischen Umsturz 1917 vorgegangen. Kaum hatte er die Macht errungen, wurde das gesamte Land unter die bäuerlichen "Werkstätigen" aufgeteilt. Dies war von vornherein aber nur als ein vorübergehendes

²¹ Schwede, Bodenreformgesetze, in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, I. Bd., 1981, Sp 394 ff.

Stadium auf dem Weg zur völligen Verstaatlichung des Bodens gedacht. Denn die durch Privateigentum (auch kleinerer bäuerlicher Landwirtschaften) vermittelte wirtschaftliche Freiheit und Unabhängigkeit war letztlich völlig unerwünscht, weil sie dem totalen Machtanspruch der kommunistischen Partei im Wege stand, und sollte deshalb schließlich ebenfalls "liquidiert" werden. Daß von vornherein ein stufenweises Vorgehen geplant war, in dem die Bodenreform nur als Übergangsphase vorgesehen war, läßt sich bei Lenin ganz unverhohlen nachlesen:

"Die Nationalisierung des Bodens, d.h. die Aufhebung des Privateigentums an Boden und die Überführung des Bodens in das Eigentum des proletarischen Staates, ist eine der wichtigsten Maßnahmen der sozialistischen Revolution."²² "Wir haben einen äußerst gefährlichen geheimen Feind, der weitaus gefährlicher ist als viele offene konterrevolutionäre; dieser Feind - der tödliche Feind der sozialistischen Republik der Sowjetmacht - dieser Feind ist die elementare Kraft des kleinen Eigentümers."²³ "Zunächst unterstützen wir bis zum Ende, mit allen Mitteln, bis zur Konfiskation, den Bauern überhaupt gegen den Gutsherrn; danach unterstützen wir das Proletariat gegen den Bauern überhaupt."²⁴

"Um die Klassen zu beseitigen, muß man den Unterschied zwischen Arbeitern und Bauern aufheben, muß man sie alle zu Arbeitern machen."²⁵

Nach Konsolidierung der kommunistischen Macht wurden deshalb in einem zweiten (von Anfang an geplanten) Schritt auch die Kleinbauern enteignet und zu staatsabhängigen Arbeitern gemacht, die der Allmacht und Willkür der kommunistischen Partei restlos ausgeliefert waren.

Die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft, die in der Sowjetunion Ende der 20er Jahre mit Millionen von Opfern an Erschlagenen und Verletzten vorgenommen worden war, war von

²² Lehrbuch Politische Ökonomie, Dietz-Verlag Ost-Berlin, 1955, 368.

²³ W. I. Lenin, Gesammelte Werke, Bd. XXVII, 4. Aufl., (russisch), Moskau 1949, 205.

²⁴ W. I. Lenin, Ausgewählte Werke, Bd. I, Dietz-Verlag, Ost-Berlin, 1953, 553.

²⁵ W. I. Lenin, Ausgewählte Werke, Bd. VIII, International Publishers, New York 1943, 8 f.

Anfang an auch in der sowjetisch besetzten Zone vorgesehen und wurde auch hier mit der gleichen menschenverachtenden Brutalität durchgeführt. Die kommunistische "Bodenreform" lief also bewußt unter falscher begrifflicher Flagge. Mit der Verwendung des im Westen mit einem anderen Inhalt verwendeten Begriffs "Bodenreform" erschlich man sich zunächst gezielt eine erhöhte Akzeptanz, ein bewährtes Mittel marxistisch-leninistischer Manipulation, auf das selbst heute bisweilen noch und nicht ohne Erfolg zurückgegriffen wird, um den wahren Charakter der damaligen Maßnahmen zu verdecken.

Die sog. demokratische Bodenreform war in Wahrheit das Gegenteil von dem, was die westliche Welt darunter versteht, also die Schaffung oder Stärkung eines selbständigen Bauerntums auf eigenem Boden. Vielmehr teilte man die im Zuge der sog. Bodenreform konfiszierten größeren Güter bewußt in lebensunfähige Zwergbetriebe mit einer Durchschnittsgröße von 7 bis 8 ha auf, deren mangelnde Wirtschaftlichkeit später den erwünschten Vorwand gab, auch ihre Kollektivierung zu betreiben, in die dann auch die von der "Bodenreform" zunächst verschonten Bauern mit Gütern bis 100 ha getrieben wurden.

Als Fazit können wir festhalten, daß keines der vorgeschützten Argumente schlüssig begründen konnte, daß den Beschwerdeführern bzw. ihren Rechtsvorgängern ihr gesamter Besitz entzogen wurde. Das wirkliche Motiv dafür liegt denn auch auf einer anderen Ebene: Großgrundbesitzer erschienen in kommunistischer Sicht als "Klassenfeinde", denen gegenüber nach leninistisch-stalinistischer Doktrin jedes Mittel erlaubt ist. Um dies deutlich zu machen, bedarf es allerdings eines gewissen Ausholens.

III. Der ideologische Zusammenhang

Man kann die sog. Bodenreform von 1945 nur richtig einordnen, wenn man sie im Gesamtzusammenhang sieht und sich klarmacht, daß sie Teil einer umfassenden kommunistischen Strategie war, die darauf abzielte, mit der Beseitigung des Privateigentums

auch die wirtschaftliche Basis der menschlichen Freiheit zu zerstören.²⁶ Sie geht damit an die Wurzel des Menschenbildes, das unseren ethischen Grundvorstellungen und unserer Verfassungsordnung zugrunde liegt.

Nach marxistisch-leninistischer Ideologie ist das private Eigentum an Produktionsmitteln (wozu zuvörderst auch das landwirtschaftliche Betriebseigentum gehört) der letzte Grund allen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Übels, eine Art Erbsünde, die es mit Stumpf und Stiel auszureißen und zu vertilgen gilt. In dieser Sicht erscheint die auf Privateigentum beruhende, vom selbständigen Landwirt betriebene Produktionsweise ein störender Fremdkörper, der rücksichtslos entfernt werden müsse. Dabei wird auf die Menschen und ihre Würde keinerlei Rücksicht genommen. In menschenverachtender Weise werden auch Gewalt, List, Täuschung und Manipulation um der Verwirklichung der ideologischen Ziele willen für gerechtfertigt gehalten. Auch die Konfiskation des Grundbesitzes, die Verschleppung, Vertreibung, Tötung der Grundbesitzer und generell ihre Ächtung und Rechtslosstellung im Zuge der "Bodenreform" in der SBZ kann man nur nachvollziehen, wenn man sie ganz nüchtern im Lichte der kommunistischen Lehren sieht, die diesen Maßnahmen insgesamt zugrundeliegen. Dabei können die Beschwerdeführer sich in weiten Teilen auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil stützen. Darin hatte das Gericht die damals in der Bundesrepublik bestehende KPD für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst, ihr Vermögen eingezogen und die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Ersatzorganisationen verboten²⁷. Die KPD sah in gleicher Weise wie die Kommunistische Partei der Sowjetunion und diejenige der SBZ die Lehren des Marxismus-Leninismus als für sich verbindlich an, also die von Marx und Engels begründete und

²⁶ Vgl. hierzu und zum folgenden J.v.Kruse (Hg.), Weißbuch über die "Demokratische Bodenreform" in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 1988, 9 ff., und Otto Kimminich, Die Eigentumsgarantie im Prozeß der Wiedervereinigung, Gutachten 1990.

²⁷ BVerfGE 5, 85.

von Lenin und Stalin fortentwickelte Lehre, die sich als eine einheitliche, in sich geschlossene Theorie versteht.²⁸

Der Marxismus-Leninismus geht, wie erwähnt, davon aus, die letzte Ursache der gesellschaftlichen Entwicklung liege in den ökonomischen Produktionsverhältnissen und, da ihre Gestaltung davon abhängt, wer Eigentümer der Produktionsmittel (einschließlich des Bodens und der Bodenschätze) sei, spalte sich die Gesellschaft in "Klassen": die herrschende Klasse, in deren Hand das Eigentum an den Produktionsmitteln liege, und die unterdrückte Klasse, die von den herrschenden ausgebeutet werde. Der Staat versuche nicht etwa, den Unterdrückten zu helfen, sondern er sei im Gegenteil stets und notwendig ein Instrument zur Niederhaltung und Unterdrückung der beherrschten Klasse und damit ein Instrument zur Absicherung der Herrschaft der Produktionsmitteleigentümer, kurz, ein "Klassenstaat".²⁹

Den darin liegenden "Gesetzmäßigkeiten" könnten und sollten auch die ursprünglich unterdrückten Klassen sich nicht entziehen, wenn es ihnen gelungen sei, sich durch Umsturz der Herrschaft zu bemächtigen. Aufgrund der Gegebenheiten bliebe ihnen dann nichts anderes übrig, als selbst den Staat für ihre Herrschaft zu instrumentalisieren und die bisher herrschenden Klassen nun ihrerseits (über den bloßen Entzug des Eigentums hinaus) zu unterdrücken. In diesem "Klassenkampf", der als Motor der historischen Bewegung angesehen wird, sei zur Niederhaltung des erwarteten Widerstandes der bisherigen "Ausbeuterklasse" alles erlaubt, auch Gewalt und Blutvergießen. Der Klassenkampf ist also keine maßvolle Auseinandersetzung mit bestimmten Regeln, die von beiden Seiten einzuhalten sind, wie etwa der Arbeitskampf zwischen Gewerkschaften und Unternehmern, den wir auch in westlichen Demokratien kennen, sondern ein brutaler Kampf ohne alle ethisch-moralischen Hemmungen und rechtlichen Bindungen, bei dem jedes Mittel, auch Gewalt und Täuschung, Tötung,

28 S. 148.

29 S. 152.

Erniedrigung und Entwürdigung der Angehörigen der feindlichen Klasse recht sind, um sie zu Boden zu werfen und am Boden zu halten. Während in der Anfangsphase des Umsturzes "Erschießungen an Ort und Stelle" vorgenommen werden müßten, könnten im weiteren Verlauf sublimere Methoden der Unterdrückung der Ausbeuter zur Anwendung kommen. So oder so wird keinerlei Schonung gewährt³⁰, um im "erbitterten Klassenkampf" die kapitalistischen Elemente zu liquidieren. Selbst die elementarsten Grund- und Menschenrechte der Freiheit und Gleichheit könne es für den Klassenfeind von vorneherein nicht geben. Denn solche Rechte würden nur die gewaltsame Niederhaltung der früheren Ausbeuter erschweren.³¹ "Die Berufung auf die Grund- und Freiheitsrechte wird als offene Gegenrevolution gewertet"³².

Die alles beherrschende Grundthese vom "Klassenkampf" bringt so eine fundamentale Umbildung und Pervertierung der Begriffe "Sittlichkeit" und "Recht" mit sich; auch dies erfolgt wiederum zu dem Zwecke, zu verhindern, daß sittliche Skrupel oder rechtliche Schranken dem brutalen und rücksichtslosen Terror gegen den Klassenfeind in den Arm fallen. "Sittlich" ist danach, was der Zerstörung der alten "Ausbeutergesellschaft" und der Sammlung aller "Werkstätigen" um das Proletariat dient³³. "Recht" ist letztlich, was der herrschenden Klasse genehm und vorteilhaft ist; es ist ein Herrschafts- und Kontrollmittel in der Hand der herrschenden Klasse zur Sicherung und Festigung ihrer Herrschaft, das mit Gerechtigkeit, Freiheit und Gleichheit nichts zu tun habe³⁴. Der Ausgang des Klassenkampfes wird von der Verteilung der Macht bestimmt. Die Einräumung von Rechten an den "Klassenfeind" müßte seine Position in diesem Kampf (auf Kosten der eigenen Position) stärken und kommt deshalb nicht in Betracht. Der Begriff des "Rechts" wird also von vornherein

30 S. 182 f.

31 S. 184 f.

32 S. 185.

33 S. 179.

34 S. 180.

bewußt parteilich interpretiert. Man könnte zusammengefaßt sagen, Macht geht vor Recht oder besser: die Macht der herrschenden Klasse ist ihr "Recht". Das Recht wird nicht zum Schutz des Schwachen aktiviert, sondern umgekehrt ganz bewußt und gezielt zu seiner vollständigen Unterwerfung eingesetzt. Fürwahr eine zutiefst menschenverachtende, die Würde des Menschen mit Füßen tretende Lehre.

Die angestrebte Unterwerfung und Niederhaltung der feindlichen Klasse macht ihre Angehörigen zum Spielball der Macht und Willkür der herrschenden Klasse, zum recht- und hilflosen Objekt der Diktatur des Proletariats.

Eine besondere Rolle kommt in dieser Lehre der Kommunistischen Partei zu.³⁵ Sie ist die führende und lenkende Kraft im Staat, das Instrument der Diktatur des Proletariats. Ihr Führungsanspruch ist nach der marxistisch-leninistischen Theorie deshalb berechtigt, weil diese Partei "in ihren Reihen die fortgeschrittensten, bewußtesten, entschlossensten und opferbereitesten Vorkämpfer für die Rechte des werktätigen Volkes zusammenschließt und fähig ist, eine auf die wissenschaftliche Lehre des Marxismus-Leninismus gegründete Politik zu betreiben."³⁶

Die kommunistische Partei ist als Monopolpartei konzipiert. Da sie fähig sei, aufgrund der Lehren des Marxismus-Leninismus mit wissenschaftlicher Exaktheit das Richtige zu erkennen, bedürfe es keiner anderen Parteien. Wie schon die Grund- und Menschenrechte, so werden auch Oppositionsparteien, Gewaltenteilung, unabhängige Gerichte als Einrichtungen angesehen, die nur die angestrebte Herrschaft des Proletariats behindern könnten, und deshalb zugunsten des Alleinanspruchs der kommunistischen Parteien abgeschafft oder gleichgeschaltet. Es herrscht reine Diktatur und insofern keinerlei Unterschied zu faschistischen Diktaturen. Auch Lenin erkannte, daß "nicht der geringste prinzipielle Unterschied

35 S. 185 ff.

36 S. 185.

zwischen dem sowjetischen Demokratismus und der Anwendung der diktatorischen Macht einzelner Personen besteht."³⁷

Die kommunistische Ideologie und die sie repräsentierenden Parteien kämpfen zwar gegen den Faschismus. Aber aus der Sicht der überkommenen Grund- und Menschenrechte und der Grundwerte, die auch dem Grundgesetz zugrundeliegen, aus der Sicht der freiheitlich demokratischen Grundordnung, auf die es allein ankommt, sind Nazi Herrschaft und kommunistische Herrschaft gleich zu beurteilen. Beide sind von der Monopolherrschaft einer Partei geprägt; beide treten die Menschenrechte bewußt mit Füßen; beide haben gezielt Menschen vernichtet, gedemütigt und erdrückt etc.; und gegen beide muß denn auch das Grundgesetz und jede freiheitlich demokratische Grundordnung entschieden Front machen. Und beide, die KPD und die SRP (als Nazinachfolgerin)³⁸, hat das Bundesverfassungsgericht denn auch mit Recht verboten.

IV. Die "Bodenreform" als Instrument zur Vernichtung des "Klassenfeindes"

Zur Zeit der "Bodenreform" in der SBZ war die KPD zwar formal noch nicht ganz Monopolpartei; sie war aber auf dem Wege dorthin schon weit fortgeschritten und konnte, wie dargelegt, im "Spiel mit verteilten Rollen" zunächst mit den einrückenden sowjetischen Truppen, sodann mit der SMAD, in bezug auf die "Bodenreform" ihre Position voll durchsetzen. Deshalb kann man die "Bodenreform" nur angemessen erfassen, wenn man sie in den ideologischen Zusammenhang stellt, in dem sie auch ihre Betreiber sahen. Erst vor dem Hintergrund der ideologischen Konzeption vom "Klassenfeind" (soeben unter III) wird der eigentliche Charakter des Vorgehens gegen den Großgrundbesitz klar. Es handelt sich um politische Maßnahmen gegen den "Klassenfeind", um eine als "Bestrafung" ausgegebene kollektive Aktion mit dem Ziel, eine bestimmte

³⁷ S. 196.

³⁸ BVerfGE 2,1.

Bevölkerungsschicht ("Junker und Großgrundbesitzer"), in der man den "Klassenfeind" erkannt zu haben glaubte, wirtschaftlich, sozial und teilweise auch physisch zu vernichten und ins Elend zu stürzen. Dieses Ziel wurde zwar bewußt kaschiert³⁹, äußert sich aber darin, daß die vorgeschützten Argumente für die Konfiskation sich alle als unhaltbar erwiesen. Auf die Ausführungen unter II sei ausdrücklich verwiesen. Das Ziel offenbarte sich auch darin, daß - in extrem weiter, mit dem Wortlaut der Verordnungen schlechterdings nicht mehr zu vereinbarender Interpretation des Begriffs "landwirtschaftliches Vermögen" - auch das gesamte städtische Vermögen, das Forderungsvermögen, der Hausrat und das persönliche Vermögen konfisziert wurden, ferner darin, daß "feudaljunkerlicher Boden und Grundbesitz über 100 Hektar" nicht etwa nur insoweit enteignet wurde, als er diese Grenze überschritt. Vielmehr wurden landwirtschaftliche Betriebe über 100 Hektar in vollem Umfang konfisziert. Den Eigentümern blieb nichts übrig. Auch die Herrenhäuser und Schlösser wurden mitkonfisziert. Eine Entschädigung war nicht vorgesehen. In den drei letzten Punkten schwankten zwar die Verordnungsgeber, wie auch noch im Wortlaut der Verordnungen zum Ausdruck kommt. Die Ideologie der KPD setzte sich jedoch im Ergebnis voll durch. Wäre es wirklich um eine Beschaffung von Siedlungsland für Neusiedler gegangen, hätte man den Betroffenen zumindest einen sinnvoll zu bewirtschaftenden Rest ihres landwirtschaftlichen Besitzes belassen (wie ja auch der Besitz bis 100 Hektar nicht angetastet wurde)⁴⁰. Demgegenüber zeigt die vollständige entschädigungslose Wegnahme des gesamten landwirtschaftlichen Betriebes und des sonstigen Vermögens des geächteten Personenkreises durch die "Bodenreform" in der SBZ, daß es ausschließlich um die kollektive Vernichtung einer ganzen Bevölkerungsschicht, der "Junker und Großgrundbesitzer", ging, deren scheinbare Rechtfertigung allein darin lag, daß man

³⁹ Dazu nachdrücklich Gesamtdeutsches Institut, aaO., 1 - 3.

⁴⁰ Man hätte dann auch das Grundvermögen der Kirchen nicht völlig unangetastet lassen können, wie dies die "Bodenreform"-Verordnungen aber ausdrücklich vorsahen (Art. II § 5 Punkt d).

behauptete, in ihnen den "Klassenfeind" erkannt zu haben. Der Strafcharakter fand seinen Ausdruck auch in den gesamten Begleitumständen (Vertreibung, Mißhandlung, Demütigung) in der polemischen, durch Mobilisierung der Öffentlichkeit geschürten Kampagne gegen die Betroffenen.

Daß die Entrechtung der "Junker und Großgrundbesitzer" im Jahre 1945 im Zuge der "Bodenreform" eine Strafaktion war, ergibt sich indirekt auch aus dem sowjet-russischen Fachschrifttum zu den Begriffen "Konfiskation" und "Nationalismus"⁴¹. Mit dem Begriff "Konfiskation" wird eine Bestrafung verbunden. "Konfiskation" sei eine "entschädigungslose Enteignung von Vermögen als Maßnahmen der Bestrafung" (Laptew, ebenso Katzaroff und Fedosejef), und der Entzug der Ländereien von Großgrundbesitzern wird durchweg als "Konfiskation" bezeichnet und im Gegensatz zur "Nationalisierung" gestellt.

Die Betroffenen waren Opfer politischer Verfolgung. Die Wegnahme größeren landwirtschaftlichen Besitzes sollte entsprechend der kommunistischen Ideologie die erste Stufe eines langfristig geplanten Verfahrens realisieren, in dessen weiterem Verlauf das gesamte Eigentum an Produktionsmitteln beseitigt werden sollte. Um dies zu verschleiern, wurde die Gruppe der Grundbesitzer mit über 100 ha kurzerhand mit den Gruppen der "Kriegsverbrecher" und "Naziführer" in einen Topf geworfen. Darin lag das Perfide des Vorgehens, ganz abgesehen von der willkürlichen und gerichtlich nicht nachprüfaren Abgrenzung der Begriffe.

Durch die Inszenierung einer lynchjustizartigen kollektiven Strafaktion⁴² gegen eine ganze Volksschicht ("die Junker und

⁴¹ Dazu Ehrenfried Schütte, Die sowjetische Beurteilung der Rechtsprechung des Westens über die sowjetischen Nationalisierungsmaßnahmen, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 1, 1. Halbjahresheft, 1960, 111 ff. In dieser Abhandlung sind auch die im Text genannten sowjet-russischen Autoren angeführt.

⁴² Zum Strafcharakter der Bodenreform Hans-Jürgen Seraphim, Deutsche Agrarreformen der Gegenwart, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd.105, 522.

Großgrundbesitzer") sollten mögliche Widerstände aller Art umso leichter überwunden werden. Den enteigneten Eigentümern wurde aufgegeben, sich binnen kürzester Frist zu entfernen und verboten, sich im Umkreis von bis zu 40 km aufzuhalten,⁴³ wenn sie nicht ohnehin umgebracht oder verschleppt worden waren. In aller Regel wurde ihnen nicht mehr als der Inhalt eines Handkarrens oder eines Rucksacks mitzunehmen gestattet.⁴⁴

Die nach einem nicht nachprüfbar Verfahren gebildeten Kommissionen und die von ihnen gelenkten Landarbeiterversammlungen (in denen die betroffenen Eigentümer nicht zugelassen waren) entschieden willkürlich ohne geregeltes Verfahren. Eine Möglichkeit der Überprüfung durch Einspruch gab es nicht, schon gar keine gerichtliche. Wer dennoch schriftlich protestierte, erhielt im günstigsten Fall zur Antwort "Einspruch zwecklos" oder er wurde verschleppt, weil er als "Konterrevolutionär" eingestuft wurde. Die gesamte "Bodenreform" war nach Art. IV Ziff. 4 in kürzester Frist ("im September bis einschließlich Oktober 1945") durchzuführen. Das Vorgehen war pauschal und kollektiv. Den Betroffenen wurde keinerlei Möglichkeit gegeben, ihre Belange zu Gehör zu bringen. Denn das hätte die menschenverachtende Verlogenheit des ganzen Vorgehens an den Tag gebracht. Es handelte sich um die Betätigung nackter Macht und Gewalt. Das war den Beteiligten auch klar und äußert sich etwa auch darin, daß die Spuren früherer Eigentümer gezielt getilgt wurden: Grundbücher, die über das Eigentum vor der "Bodenreform" Auskunft geben, sollten vernichtet werden⁴⁵, um das

⁴³ Vgl. die Erlebnisberichte bei von Kruse, 22 ff., und die Erläuterungen zu Art. II der "Bodenreform"-Verordnungen: "Es wurde deshalb verfügt, daß die enteigneten Großgrundbesitzer in ein anderes Gebiet ausgewiesen werden mußten. Diese Großgrundbesitzer wurden im Gebiet der damaligen SBZ innerhalb der einzelnen Länder ausgewiesen und in andere Kreise angesiedelt." Döring, aaO., 266.

⁴⁴ Vgl. wiederum die von von Kruse zusammengestellten Erlebnisberichte.

⁴⁵ Nach Art. V der Verordnung über die Eintragung der durch die Verordnung über die landwirtschaftliche Bodenreform vom 10.9.1945 aufgeteilten Ländereien in das Grundbuch vom 8.4.1946 sollten nach erfolgter Eintragung der aufgeteilten Ländereien sämtliche Grundbuchblätter über

Geltendmachen späterer Rechtsansprüche der Eigentümer möglichst zu erschweren. Weil man sich der Unrechtmäßigkeit der Aktion bewußt war, wollte man jedenfalls faktisch schwer zu überwindende Barrieren gegen eine Restitution des Rechts einrichten.

V. Die Rechte der Neusiedler

Die Rechte der Neusiedler aus der "Bodenreform" werden im folgenden vor dem Hintergrund der Frage skizziert, inwieweit sie der von den Beschwerdeführern betriebenen Restitution entgegenstehen.

Zur Verteilung des in der "Bodenreform" konfiszierten Landes wurde von den örtlichen "Versammlungen der landarmen und landlosen Bauern und Siedler" in einer knappen, nach Tagen bemessenen Frist ein Verteilungsplan beschlossen, der aber keine Konkretisierung der zuzuweisenden Flächen enthielt (Forsthoff, Gutachten, 17 ff.). Eine solche Konkretisierung war schon deshalb nicht möglich, weil die Aufstellung des Plans in der kurzen Zeit ohne katastermäßige Unterlagen, ohne Vermessung und ohne Neuparzellierung eine genaue Festlegung der zugewiesenen Flächen nicht erlaubte.

Die Neusiedler erwarben an den übernommenen "Grundflächen" kein Eigentum. Zwar sprachen die "Bodenreform"-Verordnungen in Art. I § 1 davon, die Begünstigten sollten "Privateigentum" erwerben, und auch die spätere Gesetzgebung der DDR führte diesen Sprachgebrauch fort, so z.B. die Verordnung über die Auseinandersetzung bei Besitzwechsel von Bauernwirtschaften aus der Bodenreform vom 21.6.1951 (GBl. S. 629). In Wahrheit war von Anfang an aber klar, daß es sich nicht um wirkliches Eigentum im Sinne der bürgerlich-rechtlichen Eigentumskriterien handeln konnte. Die Besitzer konnten, wie erwähnt, schon nach den "Bodenreform"-Verordnungen selbst

die im Zuge der Bodenreform beschlagnahmten Ländereien einschließlich der Grundkarten, der Tabelle und sonstige Unterlagen vernichtet werden. Über die Vernichtung dieser Akten war ein Protokoll aufzunehmen, das keine anderen Angaben als die Bezeichnung des Grundbuches nach Grundbuchbezirk, -band und -blatt enthielten.

nicht darüber verfügen. Es durfte grundsätzlich "weder geteilt, noch ganz oder teilweise verkauft, verpachtet oder verpfändet werden (Art. 6 § 1). Die Besitzer erhielten lediglich ein Nutzungsrecht, mit dem aber eine Nutzungspflicht mit einem Abgabesoll der Erträge unter Strafandrohung der Wirtschaftssabotage verbunden war. Eine Rückgabe der übernommenen Neubauernwirtschaft aus persönlichen Gründen war nicht zulässig (Ausnahme nur bei Tod oder Krankheit), ebensowenig die Vererbung. Forsthoff charakterisierte den rechtlichen Charakter der Neusiedlerrechte insgesamt als ein "Pachtverhältnis sui generis" (Forsthoff, Gutachten, 27). Die rechtliche Schwäche der Stellung der Neusiedler kam vor allem darin zum Ausdruck, daß sie sämtliche Rechte verloren, wenn die Bewirtschaftung aufgegeben wurde. Nach 9 II i.V.m. I der Verordnung über die Auseinandersetzung bei Besitzwechsel von Bauernwirtschaften aus der Bodenreform vom 21.6.1951 (GBI. S. 629) verlor ein Neusiedler das Grundstück und alle Erstattungs- oder sonstige Ansprüche, wenn er seine Neubauernwirtschaft ohne ordnungsgemäße Rückgabe (die aber eben grundsätzlich nicht zulässig war) verlassen hatte.

Auch die Eintragung ins Grundbuch als "Eigentümer" konnte kein Eigentum begründen, sondern war nur Hinweis auf diejenigen beschränkten Rechte, die die Neusiedler nach der Rechtsordnung der SBZ und später der DDR tatsächlich hatten.

Die Neusiedler erwarben somit kein Eigentum. Dies änderte sich auch nicht durch spätere einschlägige Verordnungen. Auch diese brachten keine wesentliche Änderung des rechtlichen Status der Neusiedler.

Zusammenfassend: Das Nutzungsrecht der Neusiedler war kein Eigentum im westlichen Sinne. Es fehlte an der Verfügbarkeit, Vererbbarkeit, Belastbarkeit, Teilbarkeit usw. Die Bezeichnung als "Eigentum" war ein Etikettenschwindel, den die unmittelbar begünstigten Neusiedler zwar durchschaut haben, nicht aber viele unbeteiligte Beobachter im Westen.

Diese Lage hat sich im Laufe der Zeit zunehmend zu Lasten des Inhalts der Nutzungsrechte und der Zahl der Nutzungsflächen der Neusiedler und zugunsten des Volkseigentums verschoben.

Da die Wirtschaftseinheiten aus kleinen, z.T. verstreuten Einzelparzellen bestanden (was von Anfang an die wahre Absicht der Veranstalter der "Bodenreform" zeigt) und auch als Gesamtflächen von max. 8 ha zu klein waren, sowie angesichts der mangelhaften Maschinenversorgung und der überhöhten Abgabepflichten gaben die meisten "Neubauern" schon bald wieder auf mit der Folge, daß ihr Land an den Bodenfonds zurückfiel und sich neue Siedler, die zur Übernahme bereit waren, nicht mehr fanden. Dies führte im Laufe der Zeit dazu, daß - auch unter Berücksichtigung der nicht ausgegebenen "Bodenreform"-Flächen - schon bis 1952 nur noch maximal 20 v.H. der ursprünglichen Siedlungsflächen noch an "Neusiedler" ausgegeben gewesen sein dürften.

Aufgrund dieser Entwicklung wurde in der 2. Phase der von den deutschen Kommunisten geplanten Vernichtung des Eigentums an Grund und Boden Volkseigene Güter (VEG) und Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) geschaffen, die das an den Bodenfonds zurückgefallene Land und dasjenige der verbliebenen Neusiedler zur Bewirtschaftung übernahmen und in die später auch die durch die Bodenreform nicht enteigneten bäuerlichen Betriebe unter 100 ha einbezogen wurden.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt war jedenfalls das ursprüngliche "Bodenreform"-Eigentum seines ursprünglichen wirtschaftlichen Gehalts entkleidet und wurde zu einem nutzlosen Besitztitel, an dessen Fortschreibung, Veränderung oder Löschung weder die Neusiedler noch die LPG und VEG noch Interesse hatten. Nunmehr stand nämlich die Nutzungsberechtigung, die vorher den Inhalt des Neusiedlerrechts ausgemacht hatte, den LPG und VEG zu⁴⁶. Es

⁴⁶ Wie der letzte Ministerpräsident der DDR, de Maizière, zu seiner Aussage kommen konnte, bei einer Revision der Bodenreform würden "aus freien Bauern wieder Knechte", ist angesichts dieser Tatsachen nicht ersichtlich.

kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß der Rückfall von "Bodenreform"-Eigentum nicht mehr zu einer Löschung in den amtlichen Unterlagen führte und deshalb zahlreiche unberechtigte Eintragungen in amtlichen Unterlagen fortbestehen.

Nach unseren Informationen dürften von den bis 1949 begünstigten Neusiedlern und denjenigen, die später Neusiedlerstellen übernommen haben, nur noch ein geringer Prozentsatz Rechte an "Bodenreform"-Flächen haben. Dabei ist nicht zu verkennen, daß es sich bei allen Zahlenangaben um Durchschnittsangaben - bezogen auf die gesamte frühere DDR - handelt. Wegen der nach Norden stark abnehmenden Bevölkerungsdichte und der verständlichen Neigung, Siedlungsflächen in Dorfnähe in Anspruch zu nehmen, dürfte die Dichte des von Neusiedlern noch in Anspruch genommenen Landes regional und örtlich sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Bewirtschaftung dieser Flächen durch selbständige Bauern wäre ohnehin nur im Rahmen einer Flurbereinigung möglich, bei der staatliche Flächen oder von den Alteigentümern nicht zurückverlangtes "Bodenreform"-Land verwendet werden könnte.

Das Gesetz der Volkskammer vom 6.3.1990, das alle Verfügungsbeschränkungen für (noch vorhandene) "Bodenreform"-Eigentümer aufhob (GBl. I S. 134) ist im EVG nicht erwähnt und nicht übernommen worden. Es handelt sich dabei um eine Maßnahme zur Sicherung der "Bodenreform", deren Bestand vom rechtlichen Schicksal der "Bodenreform" abhängt und deshalb in Abwägung mit den Interessen der Alteigentümer fraglich ist (unten 65 ff.).

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Rechte der Neusiedler einer weitgehenden Restitution der "Bodenreform"-Flächen an die alten Eigentümer nicht entgegenstehen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob die Neusiedler entschädigt werden oder ihnen nach der ohnehin erforderlichen Flurbereinigung Land zugewiesen wird.

Entgegen der von offizieller Seite immer wieder geäußerten Behauptung wird bei einer Revision der Bodenreform altes Unrecht also nicht durch neues Unrecht ersetzt. Nutznießer des Unterlassens der Revision wäre fast ausschließlich die öffentliche Hand. Für sie gibt es aber nach dem Grundgesetz keinen Grundrechts- oder Vertrauensschutz.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Absicht der Bundesregierung dahin geht, Eigentum an Grund und Boden breiter zu streuen. Dies wird auch seitens der "Bodenreform-Opfer" bis zu einem gewissen Grade hinzunehmen sein; es wäre aber nicht ersichtlich, warum dies allein zu ihren Lasten gehen sollte. Insbesondere dürfte dadurch eine Teilrestitution von "Bodenreform-Flächen" an die Alteigentümer nicht ausgeschlossen werden.

Da die bestehenden LPG sich ohnehin fast durchweg bereits im Stadium der Auflösung befinden und bei den ansässigen Altbauern - geschweige denn bei den Neusiedlern - nur eine sehr geringe Neigung besteht, den Sprung in eine selbständige Existenz zu wagen, sind vor allem die Alteigentümer berufen, in der Landwirtschaft der fünf neuen Bundesländer einen wirtschaftlichen Neubeginn zu ermöglichen. Wenn ihre Rechte anerkannt werden, können sie bereits heute größere Landflächen für Investitionen beleihen und dadurch sofort Arbeitsplätze in der Region schaffen. Die Beschwerdeführer und ihre Familien haben dazu nachdrücklich ihre Bereitschaft erklärt.

D. Zulässigkeit

Hier können wir hinsichtlich der rechtlichen Erörterungen im wesentlichen auf die Verfassungsbeschwerde Zuck/Wendenburg Bezug nehmen. Die erforderlichen Unterlagen, die die Zulässigkeit der Beschwerde der fünf Beschwerdeführer begründen, sind als Anlage beigefügt.

E. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde kann sich nicht direkt gegen die "Bodenreform" richten, sondern nur gegen Maßnahmen von Organen der Bundesrepublik Deutschland, das heißt hier gegen das Gesetz, mit dem der Bundestag und der Bundesrat dem Einigungsvertrag zugestimmt haben. Die Beurteilung der Bodenreform ist dennoch indirekt von Bedeutung, weil davon mitabhängt, welche Rechte durch das EVG verletzt worden sein können.

Wenn die Konfiskationen der "Bodenreform" grob rechtswidrig waren, waren die seinerzeitigen Vorgänge rechtlich noch nicht abgeschlossen. Es bestanden vielmehr Rückgabe- bzw. Restitutionsansprüche. Soweit das EVG diese Rückgabe- bzw. Restitutionsansprüche entzog und dadurch frühere Konfiskationen sozusagen vollendet hat, greift es ins Eigentum der Beschwerdeführer ein. Die Möglichkeit solcher Rechtsverletzungen hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt (z. B. in BVerfGE 40, 141 [167 f.]), wobei Restitutionsansprüche aus Eigentumsverletzung nur ein Beispiel für mögliche Widergutmachungsansprüche sind.

I. Die sogenannte Bodenreform in der SBZ

Klar ist, daß die "Bodenreform" von 1945 nach dem Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes eindeutig verfassungswidrig wäre. Das Grundgesetz gilt jedoch erst ab dem 8. Mai 1949 und im Gebiet der Bundesrepublik und erstreckt sich erst seit dem Beitritt der DDR am 3. Oktober 1990 auf deren früheres Gebiet. Es bindet unmittelbar nur die Organe der Bundesrepublik. Aber auch hinsichtlich der Bundesorgane erfolgt insoweit eine Einschränkung, als die neuen Art. 135a Abs. 2 und 143 Abs. 3 GG Rechte auf Rückgabe möglicherweise blockieren.

Die Feststellung, daß das Grundgesetz zur Zeit der "Bodenreform" noch nicht galt, heißt jedoch nicht, daß damit

auch das größte Unrecht rechtlich nicht mehr als "Unrecht" qualifiziert und daraus keine Rechtsansprüche auf Restitution mehr abgeleitet werden könnten (und müßten). Dies bedarf angesichts mißverständlicher Äußerungen im Schrifttum (Isensee, Verfassungsrechtliche Wege zur deutschen Einheit, Kritische Vierteljahresschrift 1990, 125 [143]; Schmidt-Jortzig, Sind in Wahrheit nicht bloß Hoffnungen zerstört worden?, FAZ v. 22.9.1990) näheren Begründung. Die Frage ist, welche Normen ein rechtliches Unwerturteil über die "Bodenreform" erlauben. Da das Grundgesetz erst im Jahre 1949 in Kraft getreten ist und keine allgemeine Rückwirkung vorsieht, kann es sich dabei nur um Rechtsnormen handeln, die unabhängig vom Grundgesetz gelten, die der Grundgesetzgeber also schon vorgefunden und nicht beseitigt hat und die in der SBZ, also außerhalb des Grundgesetzes, wenn auch in Deutschland, gelten. Daß es solche Rechtsnormen gibt, bestätigt das Grundgesetz selbst. In Art. 1 II GG "bekennt" es sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten. Das Wort "bekennen" zeigt, daß das Grundgesetz selbst von vorgegebenen, unabhängig von ihm geltenden Menschenrechten ausgeht. Die gleiche Sichtweise klingt in Art. 20 III GG an, der den Richter an "Gesetz und Recht" bindet und dadurch zu erkennen gibt, daß der Richter im Grenzfall auch einmal vom "Gesetz" zugunsten des "Rechts" abweichen kann.

Im Grundgesetz ist die Möglichkeit der Geltung überpositiven Rechts also durchaus angelegt, ja solchem Recht hat das Grundgesetz ausdrücklich eine Gasse gebahnt.

Es gibt zwei (letztlich zusammenführende) Ansätze, Normen zu identifizieren, die ein rechtliches Unwerturteil über zeitlich vor und räumlich außerhalb des Gebiets der früheren Bundesrepublik, aber im Gebiet der ehemaligen DDR begangene Gewaltmaßnahmen erlauben.

1. Beurteilungsgrundsätze aus überpositivem Recht

a) "Unrichtiges Recht"

Gustav Radbruch

Der eine Ansatz operiert ganz ohne Bezugnahme auf das Grundgesetz und sein Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten in Art. 1 II GG. Das rührt nicht zuletzt daher, daß dieser Ansatz zeitlich vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes konzipiert worden ist, insbesondere von Gustav Radbruch. Radbruch hat - in Auseinandersetzung mit diktatorischem Unrecht und in Abweichung von seiner eigenen früheren rein positivistischen Auffassung - festgestellt, größtes Unrecht dürfe vom positiven Recht nicht anerkannt werden; der dabei auftretende Konflikt mit der Rechtssicherheit sei hinzunehmen. Radbruchs klassische, von ganzen Juristengenerationen erörterte und auch vom Bundesverfassungsgericht (E 3, 225 [232 f.]; 6, 132 [198]) zustimmend zitierten Sätze lauten:

"Der Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, daß das positive, durch Satzung und Macht gesicherte Recht auch dann den Vorrang hat, wenn es inhaltlich ungerecht und unzweckmäßig ist, es sei denn, daß der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz als «unrichtiges Recht» der Gerechtigkeit zu weichen hat. Es ist unmöglich, eine schärfere Linie zu ziehen zwischen den Fällen des gesetzlichen Unrechts und den trotz unrichtigen Inhalts dennoch geltenden Gesetzen, eine andere Grenzziehung aber kann mit aller Schärfe vorgenommen werden: wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung positiven Rechts bewußt verleugnet wurde, da ist das Gesetz nicht etwa nur «unrichtiges Recht», vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur. Denn man kann Recht, auch positives Recht, gar nicht anders definieren denn als eine Ordnung und Satzung, die ihrem Sinn nach bestimmt ist, der Gerechtigkeit zu dienen. An diesem Maßstab gemessen sind ganze Partien nationalsozialistischen Rechts niemals zur Würde geltenden Rechts gelangt.

... Alfred Rosenberg hatte im «Völkischen Beobachter» die Theorie ... geliefert: Mensch sei nicht gleich Mensch ...

Damit war von vornherein ausgesprochen, daß nationalsozialistisches « Recht » sich der wesensbestimmenden Anforderung der Gerechtigkeit, der gleichen Behandlung des Gleichen, zu entziehen gewillt war. Infolgedessen entbehrt es insoweit überhaupt der Rechtsnatur, ist nicht etwa unrichtiges Recht, sondern überhaupt kein Recht ...

Der Rechtscharakter fehlt ... allen jenen Gesetzen, die Menschen als Untermenschen behandelten und ihnen die Menschenrechte versagten. Ohne Rechtscharakter sind auch alle jene Strafdrohungen, die ... Straftaten verschiedenster Schwere mit der gleichen Strafe ... bedrohten. Alles das sind nur Beispiele gesetzlichen Unrechts." (Wiedergegeben in: Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, 6. Auflage, 1963, 347 [352 f.]).

Diesen Ansatz hat das Bundesverfassungsgericht später unter Bezugnahme auf die Formel des Art. 20 III, wonach die Rechtsprechung "an Gesetz und Recht gebunden" sei, wieder aufgegriffen und ausgeführt (BVerfGE 34, 269 [286 f.]):

"Die Formel (Gesetz und Recht) hält das Bewußtsein aufrecht, daß sich Gesetz und Recht zwar faktisch im allgemeinen, aber nicht notwendig und immer decken."

Daran ist mit der überwiegenden Auffassung in der Literatur festzuhalten (statt vieler Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, 799). Gesetze, die darauf angelegt sind, grobes Unrecht zu verwirklichen oder zu verewigen und die an "Recht" zu stellende Mindestanforderungen offenbar verletzen, können von einem rechtsstaatlichen Gericht nicht mehr anerkannt werden.

BVerfGE 3, 225 (232 f.); 6, 132 (198)

Hierher gehören auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die nicht nur eine Bindung des einfachen Gesetzgebers, sondern auch des das Grundgesetz mit qualifizierten Mehrheiten ändernden Gesetzgebers, ja sogar des originären Verfassungsgebers an überpositives Recht und damit die Möglichkeit verfassungswidrigen Verfassungsrechts bejahen. (BVerfGE 3, 225 [232 f.]):

"Die ausnahmslose Geltung des darin zum Ausdruck kommenden Grundsatzes, daß der ursprüngliche Verfassungsgeber alles nach seinem Willen ordnen kann, würde aber einen Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus bedeuten, wie sie in der juristischen Wissenschaft und Praxis seit längerem überwunden ist. Gerade die Zeit des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland hat gelehrt, daß auch der Gesetzgeber Unrecht setzen kann, daß also, soll die praktische Rechtsübung solchen geschichtlich denkbaren Entwicklungen nicht ungewappnet gegenüberstehen, in äußersten Fällen die Möglichkeit gegeben sein muß, den Grundsatz der materialen Gerechtigkeit höher zu werten als den der Rechtssicherheit, wie er in der Geltung des positiven Gesetzes für die Regel der Fälle zum Ausdruck kommt. Auch ein ursprünglicher Verfassungsgeber ist der Gefahr, jene äußersten Grenzen der Gerechtigkeit zu überschreiten, nicht denknotwendig entrückt."

"Auch dadurch, daß der Gesetzgeber des Grundgesetzes in seine Grundentscheidung Normen einbezogen und damit im Grundgesetz positiviert hat, die vielfach als übergesetzlich bezeichnet werden (etwa in Art. 1, aber auch in Art. 20 GG), haben sie ihren besonderen Charakter nicht verloren. In ihrer Einzelausgestaltung, namentlich in der Frage, inwieweit Ausnahmen von ihnen zuzulassen sind, stehen sie also zur freien Disposition des Verfassungsgebers nur insoweit, als jene letzten Grenzen der Gerechtigkeit selbst nicht überschritten werden."

Vgl. auch BVerfGE 6,132 (198): Das Bundesverfassungsgericht hat, "nicht übersehen, daß unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft Gesetze mit einem solchen Maße von Ungerechtigkeit und Gemeenschädlichkeit erlassen worden sind, daß ihnen jede Geltung als Recht abgesprochen werden muß."

BVerfGE 23, 98 (105 - 107)

Hierher gehört vor allem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.2.1968 (E 23, 98), die die gegen Juden gerichtete 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25.11.1941 wegen unerträglichen Widerspruchs zur Gerechtigkeit "von Anfang an als nichtig" erachtete. Diese Verordnung entzog den Juden, denen es gelungen war, ins Ausland zu fliehen, die deutsche Staatsangehörigkeit und alles Vermögen. Dazu führte das Bundesverfassungsgericht aus (S. 105-107):

"Diese Regelung kann nur so verstanden werden, daß sie dazu beitragen sollte, die zur Emigration gezwungenen Juden ins Elend zu stürzen und zugleich der Fürsorge des Auslandes zu überlassen. Die 11. Verordnung war ein Mittel, die verfolgten

Juden nach Möglichkeit auch jenseits der Grenzen des nationalsozialistischen Machtbereichs zu vernichten.

Der Versuch, nach 'rassischen' Kriterien bestimmte Teile der eigenen Bevölkerung mit Einschluß der Frauen und Kinder physisch und materiell zu vernichten, hat mit Recht und Gerechtigkeit nichts gemein.

Recht und Gerechtigkeit stehen nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Die Vorstellung, daß ein 'Verfassungsgeber alles nach seinem Willen ordnen kann, würde einen Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus bedeuten, wie sie in der juristischen Wissenschaft und Praxis seit längerem überwunden ist. Gerade die Zeit des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland hat gelehrt, daß auch der Gesetzgeber Unrecht setzen kann' (BVerfGE 3, 225 [232]). Daher hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit bejaht, nationalsozialistischen "Rechts"-Vorschriften die Geltung als Recht abzuerkennen, weil sie fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit so evident widersprechen, daß der Richter, der sie anwenden oder ihre Rechtsfolgen anerkennen wollte, Unrecht statt Recht sprechen würde (BVerfGE 3, 58 [119]; 6, 132 [198]).

Die 11. Verordnung verstieß gegen diese fundamentalen Prinzipien. In ihr hat der Widerspruch zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß sie von Anfang an als nichtig erachtet werden muß (vgl. BGH, RZW 1962, 563; BGHZ 9, 34 [44]; 10, 340 [342]; 16, 350 [354]; 26, 91 [93]). Sie ist auch nicht dadurch wirksam geworden, daß sie über einige Jahre hin praktiziert worden ist oder daß sich einige der von der "Ausbürgerung" Betroffenen seinerzeit mit den nationalsozialistischen Maßnahmen im Einzelfall abgefunden oder gar einverstanden erklärt haben. Denn einmal gesetztes Unrecht, das offenbar gegen konstituierende Grundsätze des Rechts verstößt, wird nicht dadurch zu Recht, daß es angewendet und befolgt wird.

Das zu diesen Grundsätzen gehörende Willkürverbot hat heute in Art. 3 Abs. 1 und teilweise auch in Art. 3 Abs. 3 GG seinen positiv-rechtlichen Ausdruck gefunden. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet insbesondere, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich oder wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln (BVerfGE 4, 144 [155]; 15, 167 [201]; 18, 38 [46]; 22, 254 [263]). Was im vorliegenden Zusammenhang unter Willkür zu verstehen ist, umschreibt Art. 3 Abs. 3 GG grundsätzlich dahin, daß niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Das so konkretisierte Willkürverbot gilt für alle Bereiche des Rechts. Die Anerkennung der Rechtswirksamkeit der Ausbürgerungen durch die 11. Verordnung würde daher gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 GG verstoßen."

Für die Bundesrepublik gehe es jetzt darum, "das Unrecht auszugleichen, das den Verfolgten faktisch" angetan worden ist.

Entscheidungen des BGH

Zu einer ähnlichen Bewertung hinsichtlich derselben Verordnung war schon der BGH in seiner Entscheidung vom 11.2.1953 gelangt (BGHZ 9, 34 [41]):

"Jene Gesetze" waren "niemals Recht, sondern von Anfang an das Gegenteil, nämlich krasses Unrecht".

Zum gleichen Ergebnis gelangte der BGH hinsichtlich der aufgrund der Verordnung zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben vom 12.11.1938 und der DVO vom 23.11.1938 durch behördliche Abwickler durchgeführten Liquidierungen von Einzelhandelsgeschäften jüdischer Inhaber. Auch sie seien rechtswidrig. (BGH, 18.3.1953 LM Nr. 6 zu § 675 BGB, Bl. 3):

"Als politische Ausnahmegesetze gegen bestimmte Personengruppen verstießen die Bestimmungen gegen den in die Rechtsüberzeugung aller Kulturnationen eingegangenen, jetzt auch in Art. 3 und 1 Abs. 3 des Grundgesetzes festgelegten fundamentalen Grundsatz der Rechtsgleichheit, der auch die deutsche Rechtsordnung beherrscht und durch die nationalsozialistischen Gesetze nicht wirksam aufgehoben werden konnte. Die angewendeten Bestimmungen sind niemals Recht, sondern von Beginn an krasses Unrecht gewesen".

Ebenso sah der BGH eine in § 3 der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz enthaltene Verfallerklärung als "von vornherein nichtig" an. Im einzelnen führte der BGH aus (BGHZ 16, 350 [353]):

"Denn der zwar formal in das Gewand eines Gesetzes gekleideten Verfallerklärung muß jedenfalls ihrem sachlichen Gehalt nach der Charakter einer R e c h t s n o r m abgesprochen werden. Diese Bestimmung, die letztlich darauf abzielte, solche Verfolgten, die unter dem Druck rechtswidriger Verfolgungsmaßnahmen ihre Heimat verlassen hatten, auch noch ihres Vermögens zu berauben, verstieß in grübster Weise gegen den übergesetzlichen Gleichheitssatz wie auch gegen den durch Art. 153 WeimR Verf gewährleisteten Eigentumsschutz und gegen die übergesetzliche Eigentumsgarantie. Die Verletzung des Gleichheitssatzes, der geradezu das Fundament einer jeden Rechtsordnung darstellt und wegen seines übergesetzlichen Ranges auch für den Verfassungsgesetzgeber schlechthin undurchbrechbar ist, ergibt sich eindeutig daraus, daß der Vermögensverfall, der an die Tatsache der Auswanderung oder des gewöhnlichen Aufenthaltes im Ausland geknüpft wurde, nur über eine allein nach rassistischen Gesichtspunkten abgegrenzte Personengruppe verhängt wurde. Der Gesetzgeber versuchte nicht

einmal, diese krasse Nichtachtung des Gleichheitssatzes und der Eigentumsgarantie durch Berufung auf Enteignungsgrundsätze zu verschleiern. Obwohl Art. 153 Abs. 2 WeimR Verf eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit gestattete, hielt es der Gesetzgeber nicht für erforderlich, sich zur Rechtfertigung des entschädigungslosen Vermögensverfalls auf Interessen der Allgemeinheit zu berufen. Das verfallene Vermögen sollte vielmehr nach der Bestimmung in § 3 Abs. 2 der 11. VO "zur Förderung aller mit der Judenfrage im Zusammenhang stehenden Zwecke" dienen, also in Wahrheit nur einen weiteren Beitrag zur rechtswidrigen Verwirklichung des Programmpunktes des nationalsozialistischen Regimes bilden, die jüdische Rasse planmäßig zu verfolgen und auszurotten. Die Verfallerklärung war hiernach vom Standpunkt des Gesetzgebers als strafweise Konfiskation des Vermögens des Betroffenen gedacht. Für die Verhängung einer derartigen Strafmaßnahme gegen eine durch keinen Schuldvorwurf belastete, ausschließlich nach ihrer Rasse abgegrenzte Personengruppe fehlt es aber an jeglicher Rechtsgrundlage.

Es ist hiernach davon auszugehen, daß § 3 der 11. VO zRBürgG wegen seines den Grunderfordernissen jeder rechtsstaatlichen Ordnung widersprechenden Unrechtsgehalts als von vornherein nichtig anzusehen ist. Die Verfallerklärung hat somit auch unter der nationalsozialistischen Herrschaft R e c h t s-wirkungen nicht zu erzeugen vermocht. Sie konnte dem Verfolgten weder sein Eigentum noch sein Recht zum Besitz der von der Verfallerklärung betroffenen Vermögensgegenstände nehmen."

**b) Unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte
(Art. 1 II GG)**

Ein zweiter Ansatz zieht Art. 1 II GG ausdrücklich heran. Da diese Vorschrift auf Absatz I Bezug nimmt ("darum") und auch Absatz III damit in Zusammenhang steht, sei der ganze Art. 1 GG zitiert; er lautet:

"(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht."

Art. 1 II GG zog etwa der BGH in seinem Gutachten vom 8.6.1953 (BGHZ 11, Anhang, S. 81*ff.) heran. Darin wird Art. 34 des Befreiungsgesetzes vom 5.3.1946, das einheitlich in der amerikanischen Zone erging, als "nicht rechtsgültig" angesehen, soweit es den Menschenrechten des Art. 1 II GG widersprach. Zu den Menschenrechten gehöre "der Gleichheitssatz und das Grundrecht des Eigentums jedenfalls insoweit, als es Sachgüter zum Gegenstand hat, auf denen die wirtschaftliche Existenz des einzelnen schlechthin beruht."

Der BGH betont, die Menschenrechte des Art.1 II GG seien "nach Auffassung des Grundgesetzes nicht erst durch dieses gewährt, sondern bestehen schon unabhängig von ihm und seit jeher. Auch älteres Recht darf daher nicht angewandt werden, wenn es gegen sie verstößt."

Im einzelnen führt der BGH aus (BGHZ 11, Anhang, S. 81 *f.):

Das Grundgesetz bekennt sich in Art. 1 Abs. 2 und 3 und in Art. 19 Abs. 2 GG "zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt, die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden und die (auch durch den Gesetzgeber) nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden dürfen", ganz offensichtlich in dem Sinne, daß diese Rechte nicht erst durch das Grundgesetz selbst und kraft seiner Rechtsetzung gewährt seien, sondern, unabhängig davon und von jeher bestehend, nunmehr auch Bestandteil des gesetzten Rechtes, und zwar des Verfassungsrechts werden sollten. Das Grundgesetz verpflichtet jeden Richter, den übergesetzlichen Rang der echten Grundrechte anzuerkennen. Das zwingt ihn aber zu der rechtlichen Annahme, daß diese Rechte schon immer, auch vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, auch unter der Herrschaft des Nationalsozialismus gegolten haben (vgl. dazu BVerfGE 1, 14, 18 [Leitsatz 27], 61). Die nationalsozialistische Gesetzgebung, die dem ganzen zweiten Teil der Weimarer Verfassung die formale Verfassungskraft entzog und damit auch alle echten Grundrechte dem freien und willkürlichen Belieben des nationalsozialistischen Gesetzgebers preisgab, das nur allzu oft ein verbrecherisches Belieben war, verstieß daher gegen die übergesetzliche Geltung der Grundrechte und war insoweit rechtlich nichtig. Sie konnte weder den Grundrechten der Weimarer Verfassung die Verfassungskraft entziehen, noch die übergesetzliche Substanz der echten Grundrechte antasten. Soweit übrigens die Weimarer Verfassung selbst den völlig freien Eingriff des Gesetzgebers in die elementaren Grundrechte zuließ, ist auch das mit dem von dem Bonner Grundgesetz anerkannten übergesetzlichen Rang dieser Rechte unvereinbar. Es braucht hier nicht entschieden zu werden, ob

alle in Art. 1 bis 17 GrundG aufgeführten Grundrechte nach der Auffassung des Grundgesetzgebers den Rang solcher unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte haben. Sicherlich ist das aber der Fall hinsichtlich des Gleichheitssatzes, ohne welchen Gerechtigkeit überhaupt nicht denkbar ist, und hinsichtlich des Grundrechts des Eigentums, hier mindestens insoweit, als es Sachgüter zum Gegenstande hat, auf denen die wirtschaftliche Existenz der Person schlechthin beruht und ohne deren rechtliche Sicherung sie der Willkür und damit der Unfreiheit preisgegeben wäre."

Auch die staatsrechtliche Literatur geht grundsätzlich von einem solchen Ansatz aus (vgl. Denninger in: Wassermann (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1984, Kommentierung zu Art. 1 Abs. 2, 3, Rn. 5 ff.; von Münch, Grundgesetzkommentar, Bd. 1, 3. Aufl., 1984, Art. 1 GG Rn. 35 ff.; Starck in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1 3. Aufl., 1985, Kommentierung zu Art. 1 Abs. 2 GG).

Es wird anerkannt, daß das Bekenntnis des Deutschen Volkes zu den Menschenrechten lediglich deklaratorisch ist, diese also unabhängig von diesem Bekenntnis (jedenfalls für das Deutsche Volk) gelten. Art. 1 II GG begründet die Geltung der Menschenrechte nicht, sondern setzt sie als vorgegeben voraus. (Sehr klar Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, 367 ff.) Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes spricht dafür, daß diese Deutung zutrifft (vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR n. F. Bd. 1, 1951, 42, 48 ff.). Es wird ferner anerkannt, daß die Menschenrechte rechtliche Verbindlichkeit besitzen und nicht nur ein unverbindliches Postulat darstellen. Ob dies "in allen Ländern der Welt" gilt, sei dahingestellt. Für die vorliegende Verfassungsbeschwerde reicht die Feststellung aus, daß das Grundgesetz jedenfalls von der rechtlich verbindlichen Geltung der Menschenrechte für das Gebiet Deutschlands ausgeht. Das wird dadurch bestätigt, daß das Deutsche Volk, das sich nach Art. 1 II GG zu den Menschenrechten bekennt, nach der Präambel des Grundgesetzes auch für die Deutschen in den Ländern der Sowjetisch Besetzten Zone gehandelt hat, denen am Grundgesetz "mitzuwirken versagt

war" (vgl. auch Starck, Rn 98) und daß die Bundesrepublik sich von Verfassungs wegen "für das ganze Deutschland" verantwortlich zu fühlen hat (BVerfGE 36, 1 [16]). Dem entspricht die potentielle Geltung des Grundgesetzes für ganz Deutschland, die sich mit dem Beitritt "anderer Teile Deutschlands" gemäß Art. 23 GG aktualisierte.

Selbst ein Autor wie Zippelius, der die Menschenrechte juristisch nur "gelten" lassen will (im Gegensatz wohl zur ethisch-moralischen Geltung), wenn eine funktionierende Rechtsschutzorganisation besteht (so Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 10. Aufl., 1988, S. 324 f.; ders., Drittbearbeitung des Art. 1 II GG im Bonner Kommentar [1989], Rdnr. 105), wird doch auch die juristische Geltung in dem Augenblick anerkennen müssen, in dem (nach Beseitigung eines Unrechtsregimes) eine das Recht garantierende Gerichtsbarkeit vorhanden ist, wie dies nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik und der Unterstellung unter die bundesdeutsche Gerichtsbarkeit (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) der Fall ist.

Bedeutsam ist schließlich der Hinweis in Art. 1 II GG darauf, daß "Gerechtigkeit" und "Frieden" durch Menschenrechtsverletzungen gefährdet werden können.

Da das Deutsche Volk sich zur Geltung der Menschenrechte nur "bekennt", diese also als unabhängig von diesem Bekenntnis gültig voraussetzt, geht es davon aus, daß sie auch in der Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits gültig waren.

Die Menschenrechte gelten nach den Vorstellungen des Grundgesetzes im übrigen auch dann und gerade dann, wenn ein menschenverachtendes Regime durch Revolution an die Macht gelangt ist, mag dies der Nationalsozialismus, der Kommunismus oder ein anderes diktatorisches Regime sein (vgl. auch BGHZ 5, 76 [96 ff.]).

c) Fortbestehen des Eigentums oder Anspruch auf gesetzliche Wiedergutmachung?

Es fragt sich, welche Rechtsfolgen es hat, wenn Gesetze oder andere Rechtsnormen gegen überpositives Recht verstoßen. Eine denkbare Möglichkeit wäre die Nichtigkeit nicht nur der Normen, sondern auch der sonstigen darauf beruhenden Rechtsakte. Bezogen auf die "Bodenreform" würde dies bedeuten, daß das Eigentum durch die grob rechtswidrigen Konfiskationen nicht entzogen wurde, ebensowenig durch die Übertragung der (Nutzung der) Gegenstände auf Dritte. Diese Auffassung vertrat Forsthoff. Er hielt die Eigentumsentziehung als Konfiskation für rechtsunwirksam. Auch die Einsetzung der "Neusiedler" sei ungültig.⁴⁷

Danach wäre das Eigentum bei den von ihrem Land Vertriebenen geblieben.

Sieht man die gerichtlichen Entscheidungen durch, so stellt man allerdings fest, daß - trotz der unheilbaren Nichtigkeit der Normen - die darauf beruhenden Rechtsakte dennoch nicht immer als rechtlich unbeachtlich angesehen werden. Dies hat der BGH damit begründet, daß "die Entwirrung des durch jene

⁴⁷ Forsthoff, Ist die Bodenreform in der Deutschen Demokratischen Republik im Falle der Wiedervereinigung als rechtswirksam anzuerkennen? Rechtsgutachten 1954, S. 26 f.; ähnlich Kimminich, Die Eigentumsgarantie im Prozeß der Wiedervereinigung (Gutachten für die Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände der Bundesrepublik Deutschland), 1990, 85: "Von Anfang an unheilbar nichtig". S. 73: "Angesichts der Schwere des Unrechtsgehalts dieser Normen, als Willensäußerungen eines seine Bürger verfolgenden, elementaren Menschenrechte verletzenden Unrechtstaates, darf nicht angenommen werden, daß solche 'Normen' jemals irgendeine legitimierende Rechtswirkung entfalten konnten. Ebenso haben Rechtslehre und Gerichte im Falle der NS-Rassengesetze entschieden.

Da somit die "Rechtsbestimmungen", auf die sich die früheren Enteignungsakten gestützt haben, niemals geltendes Recht werden konnten, können auch die darauf gestützten eigentumsentziehenden Einzelakte heute nicht mehr von Bestand sein. Sie stellen nichts anderes dar als Unrechtsmaßnahmen im Mantel des Rechts. Schon vor Jahrzehnten hat dies Ernst Forsthoff im einzelnen in seiner ausgewogenen Stellungnahme überzeugend nachgewiesen."

Unrechtsakte geschaffenen Chaos ... nur durch eine besondere gesetzliche Regelung vorgenommen werden" könne (BGH, 11.2.1953, BGHZ 9, 34 [45])

Der Bundesgerichtshof ging aber selbstverständlich davon aus, daß das "den Betroffenen zugefügte Unrecht so weit und so schnell wie nur irgend möglich wiedergutzumachen" sei. Dies sei "ein zwingendes Gebot der Gerechtigkeit" (BGHZ 9, 34, [45]). Die Ausgangsfrage, ob das Eigentum fortbesteht oder ein Anspruch auf Wiedergutmachung (durch den Gesetzgeber) besteht, kann deshalb hier dahinstehen.

d) Einzelne Rechte

Das Bekenntnis des Deutschen Volkes zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten in Art. 1 II GG muß konkretisiert und in Beziehung gesetzt werden zu den Einzelrechten. Dies soll im folgenden anhand der Eigentumsgarantie, des Gleichheitssatzes und des Verbots unbegründeter Strafen geschehen. Der letzte Gesichtspunkt ist deshalb wichtig, weil erst er die Größe des Unrechts der "Bodenreform" und die Notwendigkeit seiner Wiedergutmachung besonders herausstellt, die man sonst leicht aus dem Blick verliert: Es ging nicht primär um Enteignungen, sondern diese waren das Instrument, eine Gruppe von Menschen wirtschaftlich und sozial zu vernichten und ins Elend zu stürzen.

aa) Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie enthält zwei Komponenten, die Wertgarantie, die sich im Recht auf Entschädigung spiegelt, und das Recht, die Sache zu behalten bzw. wiederzuerhalten. Die Eigentumsgarantie beschränkt sich nicht auf ersteres, sondern umfaßt beides.

Der Badische Staatsgerichtshof ging noch davon aus, es gebe einen überpositiven Rechtssatz, daß Enteignungen "nur auf gesetzlicher Grundlage im öffentlichen Interesse und gegen gerechte Entschädigung erfolgen" dürften. Das ergebe sich nicht nur aus Art.15 Badische Verfassung vom 19.5.1947, sondern auch aus dem "schon vor der Badischen Verfassung bestehende(n) ungeschriebene(n) und überstaatliche(n) Grundrecht des Eigentums". "Dieses unantastbare und unveräußerliche Grundrecht wird durch eine geschriebene Verfassung nicht erst neu geschaffen, sondern nur in seiner Geltung bestätigt. Es ist in den allgemeinen überstaatlichen Rechtsgrundsätzen, dem Rechtsgefühl und Rechtsgewissen aller Kulturvölker begründet." (Badischer Staatsgerichtshof, 15.1.1949, StGH 2/48, Verwaltungsrechtsprechung 1949, 373 [375 und Ls.2]).

Dieses Grundrecht sei auch "besatzungskräftig", d.h., es binde auch die Besatzungsmacht. Auch sie dürfe weder willkürliche Enteignungen anordnen noch die Ermächtigung dazu erteilen. (So Badischer Staatsgerichtshof, 31.8.1949, StGH 3/49, Verwaltungsrechtsprechung 1950, S. 129 [133]).

Kritisch dazu, daß das Verbot entschädigungsloser Enteignungen zum Naturrecht gehöre, Maunz (Anmerkung zum letzteren Urteil des Badischen Staatsgerichtshof S. 134 - 136 [136]): Das Naturrecht lasse "doch wohl auch entschädigungslose Enteignungen zu, wenn sie vom Gemeinwohl erfordert werden".

In diesem Sinne hat sich auch das Bundesverfassungsgericht geäußert (E 2, 237 [353 f.]):

"Es ist auch die Annahme abzulehnen, daß in der hier in Betracht kommenden Zeit (gemeint ist die Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes) jede entschädigungslose Enteignung etwa nach Übergesetzlichem Recht unzulässig gewesen sei. 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." Sonst wäre auch Art. 153 WRV insoweit "nichtig" gewesen, "als er entschädigungslose Enteignungen auf gesetzlicher Grundlage zuläßt." (Ebenso BVerfGE 15, 126 [144]).

Die Feststellung, daß nicht jede entschädigungslose Enteignung nach übergesetzlichem Recht unzulässig sei, setzt voraus, daß es Enteignungen gibt, die bereits nach überpositivem Recht unzulässig sind. Insbes. steht sie der überpositiven Geltung der anderen Elemente des Eigentumsschutzes (insbesondere, daß die Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen darf und verhältnismäßig sein muß, daß Willkür ausgeschlossen ist, daß eine gesetzliche Grundlage und Gerichtsschutz bestehen) nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt mit seiner Formulierung die überpositive Geltung dieser Erfordernisse. Aus der Begründung ergibt sich darüber hinaus, daß auch in der Entschädigungslosigkeit des Eigentumsentzugs ein Verstoß gegen übergesetzliches Recht liegen kann. Es wird nur ausgeschlossen, daß dies schlechthin für jede entschädigungslose Enteignung gelte. Es wird weder ausgeschlossen, daß im Einzelfall die Nichtentschädigung, schon für sich genommen, gegen überpositives Recht verstoßen kann, noch erst recht nicht, daß die Nichtentschädigung in Kombination und im Zusammenwirken mit anderen Mängeln des Eigentumseingriffs gegen überpositives Recht verstößt. Dies wird jedenfalls dann zu bejahen sein, wenn sich entschädigungslose Enteignungen als blanke Willkürmaßnahmen zum Zwecke der Vernichtung eines "Klassenfeindes" darstellen.

Von besonderer Bedeutung könnte auch das Recht auf Rückerstattung bei Wegfall des öffentlichen Interesses werden, zu dessen Verwirklichung die Enteignungen vorgenommen worden waren (vgl. BVerfGE 38, 175).

bb) Berufsfreiheit

Zu den unveräußerlichen Menschenrechten dürfte auch das Recht auf Belassung der Mittel zur Aufrechterhaltung der beruflichen Existenz zu zählen sein.

cc) Gleichheit bzw. Gerechtigkeit

Es wird - schon unabhängig von Artikel 1 II GG - im allgemeinen angenommen, daß Gleichheit bzw. Gerechtigkeit im vorpositiven Recht verwurzelt sind.

BVerfGE 1, 208 (233):

Die Gleichheit vor dem Gesetz gehöre "so sehr zu den Grundbestandteilen unserer verfassungsmässigen Ordnung, daß auf den überpositiven Rechtsgrundsatz zurückgegriffen werden müßte, wenn der Gleichheitssatz nicht in Art. 3 GG geschriebenes Verfassungsrecht geworden wäre."

BVerfGE 5, 85 (205):

"Da Menschenwürde und Freiheit jedem Menschen zukommen, die Menschen insoweit gleich sind, ist das Prinzip der Gleichbehandlung aller für die freiheitliche Demokratie ein selbstverständliches Postulat."

dd) Art. 1 GG als Verbot menschenunwürdiger Behandlung, insbesondere als Verbot einer Bestrafung ohne Schuld.

Art. 1 GG verbietet, den Menschen wie ein Objekt zu behandeln. Vor allem verbietet er Bestrafungen ohne nachgewiesene Schuld.⁴⁸ Seine konkrete Ausgestaltung findet dieser in Art. 1

⁴⁸ BVerfGE 20, 323 (331): "Die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld des Täters ist demnach rechtsstaatswidrig und verletzt den Betroffenen in seinen Grundrechten aus Art. 2 I GG" (mit weiteren Nachweisen). [Ohne Schuld wäre die Strafe eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Vergeltung für einen Vorgang, den der Betroffene nicht zu verantworten hat." BVerfGE 23, 127 (132): Der "Verfassungssatz, daß jede Bestrafung Schuld des Täters voraussetzt", ist "im allgemeinen Rechtsstaatsprinzip begründet." BVerfGE 9, 167 (169): Bestrafung verlange Schuld und Tat und Schuld müßten nachgewiesen werden. Dies sei im modernen Strafrecht selbstverständlich. Allerdings "wird allgemein angenommen, daß nicht jede Form einer "Schuldvermutung" rechtsstaatlichen Grundsätzen widerstreitet - es kommt auf die Gestaltung des gesetzlichen Tatbestandes im Einzelfall an." (Eberhard Schmidt, Lehrkommentar zur StPO und zum GVG, Band 1, 1952, Nr. 307 f.)]

GG angelegte allgemeine Rechtsgrundsatz in Art. 103 II GG ("nulla poena sine lege et sine culpa"), dessen Wurzel demgemäß die Eigenverantwortlichkeit und Würde des Menschen ist. "Aus Art. 1 I folgt, daß eine Strafe grundsätzlich nur bei einem schuldhaften Verhalten des Täters verhängt werden darf"⁴⁹, das auch in einem gerechten Verhältnis der Schwere der Straftat und zum Verschulden des Täters steht.⁵⁰

Der Einzelne darf nicht zum entpersönlichten Objekt staatlicher Gewalt durch eine Bestrafung ohne Grund herabgewürdigt werden⁵¹.

Er darf auch nicht als bloßes "Mittel zum Zweck" benutzt werden; das aber geschieht durch solche Maßnahmen, die zu wenig oder überhaupt nicht am Verschulden ausgerichtet sind.⁵² Strafen, die grob unangemessen zu Tat und Schuld sind, verstoßen gegen die Menschenwürdegarantie.⁵³ Diese Grundsätze müssen erst recht zum Tragen kommen, wenn es um die in Strafe oder Bestrafung gekleidete Vernichtung aus rein politisch-ideologischen Gründen geht.

Es ist auch anerkannt, daß sich aus Art. 1 GG in Verbindung mit den anderen Grundrechten des Grundgesetzes nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat ergeben, sondern auch Rechte auf positives Handeln des Staates. Diese Ansprüche beziehen sich nicht nur auf die Abwehr unmittelbar aktueller Beeinträchtigungen für die Menschenwürde, sondern auch auf zukünftige Bedrohungen, ein Gesichtspunkt, den die Rechtsprechung vor allem im Zusammenhang mit Kernkraftwerken entwickelt hat. Umgekehrt umfassen die Ansprüche auch die

⁴⁹ Dürig, in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (1960), Art. 103 Abs. 2.

⁵⁰ Dürig, in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (1958), Art. 1 Abs. 1 GG, Randnr. 32.

⁵¹ BVerfGE 6, 439 - Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 27. Auflage, 1988, 176.

⁵² BVerfGE 45, 259 f.; Maunz/Zippelius a.a.O.

⁵³ Starck, in v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 1 Abs. 1 GG, Randnr. 32.

Wiedergutmachung von Menschenwürdeverletzungen, sie umfassen also "vorbeugenden und reparierenden Schutz".⁵⁴

2. Anwendung der Beurteilungsgrundsätze auf die Opfer der "Bodenreform"

Die Grundrechte des Grundgesetzes gelten an sich nicht vor der Zeit seines Inkrafttretens im Jahre 1949. Sie wirken nicht zurück. Das hat das Bundesverfassungsgericht gerade hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG wiederholt ausgesprochen (z.B. BVerfGE 43, 268 [288]). Gleichwohl haben das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof - die Erfahrungen mit dem Unrecht des Nationalsozialismus und des Kommunismus vor Augen - auch Regelungen aus der Zeit vor 1949 für rechtswidrig erklärt, wenn sie fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit widersprachen, und die Regelungen teils für nichtig und unbeachtlich erklärt, teils die Gesetzgebung von Rechts wegen für verpflichtet erachtet, das Unrecht so rasch und so umfassend wie möglich wiedergutzumachen. An dieser rechtlichen Folgerung konnte auch der Umstand nichts ändern, daß das einmal gesetzte Unrecht befolgt und angewendet worden war. Grundlage der Rechtsprechung waren überpositive Rechtsnormen, insbes. die "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte", zu denen sich das Deutsche Volk in Art. 1 II GG "bekennt". Dies wurde soeben (unter 1) näher dargelegt. Die Erwägungen, die dazu führen, daß der Verfassungsstaat des Grundgesetzes die Mißachtung fundamentaler Menschenrechte auf deutschem Gebiet auch dann nicht duldet, wenn der Verstoß vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erfolgt ist, müssen nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik und der Erstreckung der Geltung des Grundgesetzes auf dieses Gebiet auch für die Eingriffe in der früheren sowjetischen Besatzungszone und ihre Beurteilung durch die bundesrepublikanische Rechtsprechung gelten. Dies um

⁵⁴ Hans Carl Nipperdey, Die Würde des Menschen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Band 2, 1954, 1 (28); zustimmend v. Münch, Band 1, Art. 1, Randnr. 28, 3. Auflage, 1985.

so mehr, als die Verhältnisse in den fünf Ländern der späteren DDR dem Grundgesetz näher lagen als irgendwelche beliebigen Verhältnisse etwa im Ausland, wie nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommt, daß das Grundgesetz zwar "zunächst" nur in der Bundesrepublik galt, potentiell aber auf die Geltung auch in anderen Teilen Deutschlands angelegt und dort "nach deren Beitritt in Kraft zu setzen" war (Art. 23 GG), daß das Deutsche Volk bei dem Bekenntnis zu den Menschenrechten (Art. 1 II GG) nach der Präambel auch für die Deutschen in den fünf Ländern gehandelt hat, denen mitzuwirken versagt war, und die Bundesrepublik eine Verantwortung "für das ganze Deutschland" übernommen hatte (BVerfGE 36, 1 [16]).

Die (unter 1) dargestellten überpositiven Rechtsgrundsätze, die für die rechtliche Identifizierung und Beurteilung von Unrecht vor 1949 entwickelt worden sind, gelten auch für die Beurteilung von Unrecht auf dem Gebiet der späteren DDR und damit für die Beurteilung der "Bodenreform". Versucht man, die "Bodenreform" an jenen Grundsätzen zu messen, so zeigt sich, daß jene Grundsätze, was die Umschreibungen des Unrechts in den Gerichtsurteilen anbelangt, geradezu auf die "Bodenreform" gemünzt zu sein scheinen.

Die "Bodenreform", die "von den Landesbehörden Ostdeutschlands" verwirklicht worden war (so auch die Erklärung der Sowjetischen Regierung selbst vom 27.3.1990, dazu unten S.139), war schlechthin willkürlich. Die Intensität des Unrechts, das sich nicht in Eingriffen ins Eigentum erschöpfte, sondern auch Person und Menschenwürde, Leben und Freiheit traf, ist oben näher dargelegt worden, sodaß hier eine Zusammenfassung ausreicht.

Die "Bodenreform" war Teil einer Ächtungs- und Rechtlosstellungskampagne gegen eine Volksschicht, die diese ins Elend stürzen und wirtschaftlich und sozial (teils auch physisch) vernichten ("liquidieren") sollte. Sie steht, soweit (wie bei den Beschwerdeführern) die einzige ihnen vorwerfbare "Schuld" darin bestand, mehr als 100 ha zu besitzen, in

unerträglichem Maße in Widerspruch zur Gerechtigkeit. (Vgl. BVerfGE 23, 98 [105 ff.]). "Als politische Ausnahmegesetze" gegen bestimmte Personengruppen verstießen die Bestimmungen gegen den in die Rechtsüberzeugung aller Kulturnationen eingegangenen "fundamentalen Grundsatz der Rechtsgleichheit" (Vgl. BGH LM Nr. 6 zu § 675 BGB, Bl. 3).

Die Intensität des Unrechts der Bodenreform war so groß, der Widerspruch zur Gerechtigkeit erreichte mit den Worten Radbruchs, die das Bundesverfassungsgericht sich zu eigen gemacht hat, in der Tat "ein so unerträgliches Maß", "daß das Gesetz als 'unrichtiges Recht' der Gerechtigkeit zu weichen hat". Dabei mag hier dahingestellt bleiben, ob es sich bei den Bestimmungen über die "Bodenreform" überhaupt um ein formell ordnungsgemäßes "Gesetz" handelte.

In die gleiche Richtung geht die Bewertung durch den späteren "Kronjuristen" der SPD Adolf Arndt:

"Enteignungen, denen eine Person nur wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem Kollektiv ausgesetzt ist, können vom Standpunkt einer universalen Rechtsordnung aus nicht rechtmäßig sein."⁵⁵

Diese Bewertung wird bestätigt, wenn man die einzelnen verletzten Grund- und Menschenrechtskomplexe ins Auge faßt und zunächst mit der Eigentumsgarantie beginnt. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar, wie dargelegt, einen überpositiven Rechtssatz in Abrede gestellt, der es "dem Gesetzgeber schlechthin verböte, eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Enteignung ohne Entschädigung anzuordnen oder zuzulassen." Es ist damit hinter der Rechtsprechung etwa des Badischen Staatsgerichtshofs zurückgeblieben. Ganz davon abgesehen, daß das Bundesverfassungsgericht damit keineswegs jede entschädigungslose Enteignung vor 1945 akzeptieren wollte, würde die rechtliche Problematik der "Bodenreform" jedenfalls in unangemessener Weise verkürzt, wenn man nur das Fehlen von Entschädigungszahlungen ins Auge fassen würde. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigen nämlich,

⁵⁵ SJZ 1948, 144.

daß Eingriffe ins Eigentum jedenfalls dem Wohle der Allgemeinheit dienen müssen. Daran fehlte es bereits. Selbst wenn man zunächst in der bäuerlichen Siedlungspolitik einen solchen Grund gesehen haben könnte, der allerdings bereits anfechtbar war, weil von Anfang an eine spätere Kollektivierung auch der Neubauernstellen geplant war, so ist doch spätestens mit der tatsächlichen Vornahme der Kollektivierung auch der Kleinbauern der Grund für den früheren Entzug der Alteigentümer entfallen (vgl. auch BVerfGE 38, 175).

Darüber hinaus fehlte es auch deshalb an der Voraussetzung, daß der Eingriff zum "Wohl der Allgemeinheit" erfolgt, und auch an seiner Verhältnismäßigkeit, weil nicht ersichtlich ist, warum es erforderlich gewesen sein soll, Eigentümern von landwirtschaftlichen Betrieben mit einer Größe ab 101 Hektar alles zu entziehen (einschließlich der Häuser, persönlichen Habe, dem sonstigen Vermögen etc.), Eigentümern mit 100 Hektar oder weniger aber alles zu belassen. Nicht einmal der Gedanke der "Entmachtung" der "Junker und Großgrundbesitzer" hätte dies nach den selbst gesetzten Kriterien der "Bodenreform"-Verordnungen rechtfertigen können (ganz abgesehen von der zweifelhaften Grundlage dieses Gedankens), denn Besitze von 100 Hektar blieben den Eigentümern (oder Pächtern) nach den Regelungen der "Bodenreform" in vollem Umfang erhalten.

Auch was das Fehlen der Entschädigung anbelangt, hat das Bundesverfassungsgericht nicht in Abrede gestellt, daß dieses Fehlen in bestimmten Fällen gegen übergesetzliches Recht verstoße, zumal wenn, wie vorliegend, noch andere Merkmale hinzukommen, die insgesamt das grobe Unrecht markieren. Insofern liegen die "Bodenreform"-Fälle der Beschwerdeführer, die Opfer einer Vernichtungsaktion waren, völlig anders als die Sachverhalte, in denen das Bundesverfassungsgericht den eingangs genannten Satz aufgestellt hat.

Durch Entzug des Landes und der landwirtschaftlichen Einrichtungen, des Inventars und der gesamten sonstigen Vermögensgüter und durch Vertreibung vom Hof wurde den

Vertriebenen die berufliche Existenz entzogen. Eine Fortführung eines landwirtschaftlichen Betriebes, in welchem Rahmen auch immer, sei es als Eigentümer, sei es als Pächter, wurde ihnen verwehrt. Das verstieß im Kern gegen die Menschenwürde in ihrer Ausprägung als menschenrechtlich gewährleistete berufliche Betätigungsfreiheit, einer Freiheitsgewährleistung, die bei Totalenteignung leerläuft, zumal den "Junkern" eine weitere landwirtschaftliche Betätigung unmöglich gemacht wurde. Wie die Fälle des Vaters des Beschwerdeführers zu 3 und der Schwägerin der Beschwerdeführerin zu 1 zeigen, wurde "Junkern" und ihrer ganzen Verwandtschaft nicht einmal die Übernahme einer Neusiedlerstelle gestattet, selbst dann nicht, wenn ihre kritische Einstellung zum NS-Regime nachweisbar war.

Die Totalenteignung einer bestimmten Schicht praktisch bis aufs Hemd stellte offensichtlich auch einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz dar, der, wie in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, seit der Aufklärung als naturrechtlich fundiertes überörtlich und zeitlos geltendes Grund- und Menschenrecht anerkannt und von Art. 1 II GG in Bezug genommen ist. Es handelte sich um reine Willkür, denn das eigentliche Motiv, die Vernichtung der "Junker und Großgrundbesitzer", stellte seinerseits die grob menschenrechtswidrige Entrechtung einer ganzen Bevölkerungsschicht dar, die sachlich durch nichts gerechtfertigt war. Der Entzug auch der letzten 100 Hektar und der sonstigen Habe nur deshalb, weil der Eigentümer zur Schicht der von der Bodenreform durch den Besitz von über 100 ha definierten "Junker und Großgrundbesitzer" gehört hatte, war völlig willkürlich; er widersprach sogar den selbst gesetzten Sachkriterien und konnte nur dadurch scheinbar und vordergründig gerechtfertigt werden, daß man so tat, als habe diese Schicht Bestrafung verdient, und eine kollektive Lynchkampagne entfachte, was in Wahrheit aber auf Strafe ohne Verantwortung und Schuld, auf Diskriminierung und Ächtung und damit auf größte Verletzungen von Menschenwürde und Menschenrechten hinauslief.

Die Willkür wird dadurch unterstrichen, daß die Betroffenen keine Möglichkeit der Überprüfung oder Kontrolle hatten. Wer protestierte und sei es nur, weil sein Fall gar nicht unter die Bestimmungen der Bodenreform fiel, riskierte Einsperrung und Verschleppung, getreu dem marxistischen Grundsatz, wer sich auf Menschenrechte berufe, verhalte sich "konterrevolutionär" (oben S. 30).

Die Menschenrechtswidrigkeit zeigt sich besonders in dem "betonten Strafcharakter" der "Bodenreform".⁵⁶ Sie war eine in den Mantel der Bestrafung eingekleidete Aktion zur wirtschaftlichen, sozialen und teils auch physischen Vernichtung einer ganzen Bevölkerungsgruppe. Dies ist oben S.32 ff. ausführlich dargelegt worden. Darauf sei hier verwiesen.

Die Zufügung von ungerechtfertigten Strafen ist grob rechtsstaatswidrig. Sie verstieß zugleich gegen die Menschenwürde, weil die Menschen als rechtlose Objekte behandelt wurden. Es wurde ihnen kein rechtliches Gehör gegeben⁵⁷, sie erhielten keine Möglichkeit klarzustellen, daß eine Verantwortlichkeit gleich welcher Art in ihrem Fall gar nicht gegeben war. Sie wurden wie Vieh weggetrieben.

Daß es sich dabei um kollektive Strafmaßnahmen handelte, die nicht in einem "Strafgesetz" standen, sondern äußerlich formal in "Bodenreform-Verordnungen" eingekleidet waren, das von einer gezielt geschürten pogromartigen Hetze begleitet wurde, kann die materiell-rechtliche Beurteilung natürlich nicht ändern, jedenfalls nicht zu Lasten der Betroffenen.

Das grobe Unrecht der "Bodenreform", die Verletzungen der Menschenwürde, besonders die menschenrechtswidrige

⁵⁶ Seraphim, S. 523.

⁵⁷ Darauf stellt Forsthoff, Gutachten, S. 11 f., ab.

Strafaktion, müssen revidiert und wiedergutmacht werden. Es geht mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts, um das rechtliche Gebot, "das Unrecht auszugleichen", das den Verfolgten und Diskriminierten angetan worden ist (BVerfGE 23, 98 [107]). Es ist mit den Worten des Bundesgerichtshofs "ein zwingendes Gebot der Gerechtigkeit, das dem Betroffenen zugefügte Unrecht soweit und so schnell wie nur irgend möglich wiedergutzumachen" (BGHZ 9, 34 [44]).

Die Wiedergutmachung muß in erster Linie durch Rückgabe oder Übertragung entzogenen Bodens geschehen, in zweiter Linie durch Entschädigung, die auch durch Übertragung von Ersatzland erfolgen kann, wobei hier offenbleiben mag, ob die Schwierigkeit der Rückabwicklung eine dahingehende Gesetzgebung verlangt (BGHZ 9, 34 [45]).

Auf den ersten Blick mag der Einwand naheliegen, bei Rückgabe von Eigentum würden diejenigen schlechter gestellt sein, die nicht materiellen Schaden, sondern Schaden an Leib und Leben erlitten hätten, weil dieser nicht reparabel ist. Dieser Einwand, den das Bundesverfassungsgericht auch in seiner Kriegsfolgenrechtsprechung, z.B. in seinem Urteil von 1976, behandelt hat, ist aber nur dort überzeugend, wo (wie in dem vom Bundesverfassungsgericht zu entscheidendem Fall) zur Vermögensentziehung nicht noch menschenunwürdige sonstige Behandlung hinzukam und das entzogene Vermögensgut nicht mehr vorhanden war und deshalb eine Ausgleichsleistung nur auf Kosten der Allgemeinheit möglich gewesen wäre. Im Falle der Konfiskation im Zuge der "Bodenreform" in der SBZ 1945 ist dies aber nicht der Fall. Die Entziehung des Eigentums war Ausdruck menschenunwürdiger Behandlung, bewußte und gezielte Zufügung von Unrecht durch Entrechtung, physischer Vertreibung etc.. Sie war Instrument der wirtschaftlichen und sozialen Vernichtung. Mag auch die physisch-psychische Verletzung nicht rückgängig zu machen sein, so kann doch der materielle Entzug, der als Instrument der Vernichtung fungiert hatte, durchaus zurückgenommen werden. Denn das Land ist noch vorhanden und auch nach 45 Jahren weitgehend unverändert. Es ist im übrigen für die Betroffenen nicht nur ein abstrakter Vermögenswert,

sondern stellt die Heimat, die eigene und die der Vorfahren dar. Der Fall ist ähnlich, wie wenn jemand zu Unrecht eingesperrt und sein Vermögen einschließlich seines Hauses, in dem auch schon seine Vorfahren gewohnt haben, eingezogen wird. Der erlittene Freiheitsentzug kann nicht mehr rückgängig gemacht werden, wohl aber der Entzug des Familienvermögens. Dieser muß dann aber auch rückgängig gemacht werden, wenn die Gegenstände noch vorhanden sind. Den Entzug auch noch aufrechtzuerhalten, wäre nicht nur für den zu Unrecht Bestraften unerträglich, sondern auch mit den Grundsätzen der Menschenwürde und des Rechtsstaates unvereinbar.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Die durch die "Bodenreform" Enteigneten und ihre Erben haben Anspruch auf Wiedergutmachung des durch die "Bodenreform" zugefügten Unrechts "soweit und so schnell wie nur irgend möglich". Das Unrecht bestand nicht nur in einer "normalen" Enteignung. Der Entzug des Eigentums war vielmehr Ausdruck einer kollektiven Entrechtung einer bestimmten Volksgruppe. Sie war eingekleidet in den Mantel einer "Bestrafungsaktion" gegen Menschen, deren einzige "Schuld" in Wahrheit nur darin bestand, daß ihre Angehörigen über 100 ha besaßen, was sie in kommunistischer Perspektive zu "Klassenfeinden" stempelte, was zusammen mit vorgeschobenen Propagandabehauptungen ("Kriegstreiber und Naziführer") jenes Unrecht gegen sie zu legitimieren schien und es scheinbar rechtfertigte, sie zu diskriminieren, zu ächten und zu vernichten. Der Vernichtungscharakter macht eine Wiedergutmachung umso dringender.

Die Rückübertragungsansprüche sind auch durch die später erlassenen Verfassungen in den fünf Ländern der Sowjetisch Besetzten Zone nicht beseitigt worden. Diese waren Ausfluß der gleichen menschenverachtenden kommunistischen Ideologie und ihrer Urheber, die bereits für die "Bodenreform" verantwortlich gewesen waren, und konnten den Unrechtsmaßnahmen nicht ihren schweren rechtlichen Makel nehmen.

In den Landesverfassungen von Mecklenburg vom 16.1.1947 (Art. 76 II) und Sachsen vom 28.2.1947 (Art. 78 II 1) wurde die "Neubildung privaten Großgrundbesitzes mit einer Fläche von mehr als 100 ha ... verboten" (Mecklenburg) bzw. "der Besitz an land- und forstwirtschaftlich genutztem Boden ... auf 100 ha begrenzt" (Sachsen).

Ähnlich hieß es in Art. 24 V DDR-Verfassung vom 7.10.1949: "Der private Großgrundbesitz, der mehr als 100 ha umfaßt, ist aufgelöst und wird ohne Entschädigung aufgeteilt."

Selbst dann, wenn man die genannten Bestimmungen der Landesverfassungen und der DDR-Verfassung (für die Beurteilung aus der Sicht des vereinigten gesamtdeutschen Rechtsstaates "Bundesrepublik Deutschland") noch für rechtlich relevant hielte (was wir nicht tun), so begrenzten sie den Besitz doch nur auf 100 ha, segneten die "Bodenreform" also gar nicht in vollem Umfang ab und zeigten damit umgekehrt um so deutlicher, daß der weitergehende völlige Entzug Bestrafung für Schichtzugehörigkeit war, die als Zufügung größtenteils Unrechts rechtlich unhaltbar war.

Weiter bestimmen die Verfassungen der fünf Länder, "das Eigentum, das die Bauern aufgrund der Verordnungen über die Bodenreform vom 5.9.1945 erhalten haben, (werde) gewährleistet" (Mecklenburg, Art. 76 III 2; Sachsen, Art. 78 I 2; Sachsen-Anhalt, Art. 75 I 2; Thüringen, Art. 57 II; Mark Brandenburg, Art. 50 III).

Auch dadurch konnten die Ansprüche auf Restitution nicht beseitigt werden. Selbst wenn man diese Bestimmungen (für unsere Fragestellung) für rechtlich relevant hielte, so konnte damit doch nicht mehr gewährleistet werden, als sie nach dem Verständnis der kommunistischen Rechtslehre tatsächlich gewährleisten.

In Wahrheit war das gewährleistete "Eigentum" nämlich gar kein Eigentum. Insoweit stand die Gewährleistung, wie vieles in kommunistischen Verfassungen, nur auf dem Papier. Es war von vornherein belastet durch den Ausschluß der

Veräußerungsfreiheit und des Erbrechts und dadurch, daß es beim Verlassen der Siedlerstelle verfiel. Dies ist oben näher dargelegt worden. Mehr kann dann aber auch durch die Verfassungen nicht festgeschrieben worden sein. Soweit dieses "Siedlereigentum" nicht verfiel, besteht es allenfalls noch insoweit fort, als es ein Nutzungsrecht gab. (Die Versuche, dieses Nutzungsrecht nach der Wende, aber vor der Vereinigung zu einem Volleigentum aufzuwerten, können als Versuche der "Täter", den Nutznießern der menschenrechtswidrigen "Tat" die Beute zu sichern, aus der Perspektive rechtstaatlicher Rechtsprechung nicht relevant sein).

Man würde dem Anliegen des überpositiven Rechts, sich gegen grobes positives Recht durchzusetzen, nicht gerecht, wenn man die überpositiven Maßstäbe nur auf den Akt und die Zeit der Konfiskation beschränkte, die Frage des Schicksals der Herausgabe- oder Restitutionsansprüche im weiteren Verlauf der Entwicklung aber nach streng positivistischen Maßstäben behandelte, also im einzelnen untersuchen wollte, ob Maßnahmen der Länder, der SBZ oder später der DDR diese Ansprüche beseitigt haben und diese Beseitigung dann als rechtmäßig akzeptierte. Denn eventuelle derartige Akte waren von dem gleichen ideologisch getragenen Unrechtsgeist erfüllt wie die Vornahme der Bodenreform selbst. Die DDR war genauso von der KPD (bzw. der SED) und ihrem Ziel der Vernichtung des "Klassenfeindes" getragen wie die Betreiber der "Bodenreform". Ebenso wie die Länder der SBZ die alten Grundbücher (teilweise) vernichtet haben, um die Spuren zu verwischen und auf der tatsächlichen Ebene eine spätere Restitution zu erschweren, so haben sie (oder später die DDR), von der gleichen kommunistischen Ideologie getragen, auch auf "rechtliche" Ebene versucht, eine Restitution zu erschweren, etwa durch Vorschriften in den Landesverfassungen oder in der Verfassung der DDR. Diese Akte müssen als das gewürdigt werden, was sie sind: Akte, dazu bestimmt, die Aufrechterhaltung groben Unrechts zu sichern. Sie müssen deshalb am Maßstab des überpositiven Rechts gemessen werden und das Schicksal der "Bodenreform"-Maßnahmen teilen.

Schließlich hat auch der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die Restitutionsansprüche der Betroffenen unberührt gelassen, weil seinerzeit durch Protokollvermerk ausdrücklich festgehalten worden war, daß "wegen der unterschiedlichen Rechtspositionen zu Vermögensfragen ... diese durch den Vertrag nicht geregelt" werden konnten (BVerfGE 36, 1 [5, 31]).

3. Völkerrechtliche Aspekte

Die Frage, inwieweit die "Bodenreform" auch anhand völkerrechtlicher Maßstäbe zu messen ist, hängt davon ab, inwieweit die Sowjetunion die "Bodenreform" zu verantworten hat. Hier zeigt sich ein eigenartiger "Eiertanz" der sowjetischen Verlautbarungen. Einerseits waren die "Bodenreform"-Verordnungen Maßnahmen der deutschen Landesbehörden. Davon geht auch die Sowjetunion in ihrer "Erklärung zum Eigentum in der DDR" vom 27.3.1990 (FAZ v. 29.3.1990) ausdrücklich aus, wenn es dort heißt, die "Bodenreform" sei "von den Landesbehörden Ostdeutschlands" durchgeführt worden.

Andererseits erfolgte die Bodenreform mit Einwilligung und zweifellos auch mit Unterstützung der Sowjetischen Militäradministration. Die deutschen Behörden wurden von den Sowjets überwacht und übten keine souveräne Staatsgewalt aus, sondern eine von den Sowjets abgeleitete. Die Ermächtigung zu den "Bodenreform"-Verordnungen erfolgte nachträglich durch den SMAD-Befehl Nr. 47 vom 22.10.1945. In Ziff. 1 dieses Befehls über "die Einräumung des Rechts an die Provinzialverwaltungen und Verwaltungen der föderalen 'Länder', in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands Gesetze und Verordnungen zu erlassen, die Gesetzeskraft haben", wurde den genannten Stellen das Gesetzesrecht für die Zukunft eingeräumt. In Ziff. 2 wurden auch die früher erlassenen Verordnungen "für gesetzeskräftig erklärt". Daraus ist zu schließen, daß zur Zeit der "Bodenreform" den die Verordnungen erlassenden Stellen die Kompetenz dazu fehlte und dieser Mangel

nachträglich durch Erklärung der SMAD geheilt werden sollte. Die SMAD konnte zum Zeitpunkt ihres Befehls genau feststellen, was für einer Regelung sie da Gesetzeskraft verschaffte. In dieser Lage wird man davon ausgehen müssen, daß die Sowjetunion Mitverantwortung für die Bodenreform trägt. Daß die Sowjetunion dies auch selbst so sieht, sogar heute noch, bestätigen ihre Versuche, im Zusammenhang mit dem Deutschen Einigungsvertrag und dem Zwei-plus-vier-Vertrag zu intervenieren und eine Revision der "Bodenreform" zu verhindern (vgl. ihre Erklärungen vom 29.3.1990 und ihre "Memorandum" vom 28.4.1990).

Soweit die Sowjetunion aber Mitverantwortung für die "Bodenreform" trägt, muß sie ihr Verhalten auch am Völkerbesatzungsrecht messen lassen (so auch Kimminich, 76 f.). Verletzt ist die Haager Landkriegsordnung von 1907 bzw. das allgemeine Völkerbesatzungsrecht, in das die Grundsätze der HLKO eingegangen sind. Nach Art. 46 HLKO sollen die "Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum ... geachtet werden. Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden (la propriété privée ne peut pas être confisquée)". Dieser Artikel steht im dritten Abschnitt der Haager Landkriegsordnung, der überschrieben ist "Militärische Gewalt auf besetztem feindlichen Gebiete", und die unter anderem Deutschland und Rußland unterzeichnet haben.

Sinn und Zweck der Haager Landkriegsordnung lagen darin, die dem Feind ausgelieferten Menschen nicht völlig rechtlos zu stellen, denn wer in eigener Sache ohne Anhörung des Gegners nach eigenem Ermessen entscheiden darf, "kann leicht in die Versuchung kommen, Menschen zu beleidigen, zu unterdrücken, auszubeuten, zu berauben, ja, zu versklaven" (Rudolf Laun, Haager Landkriegsordnung, Textausgabe mit einer Einführung, 1947, 45).

Besonders groß ist die Gefahr der Entrechtung im Falle der "debellatio", also wenn die Staatsgewalt, der die Bevölkerung bisher zugehörte, vollständig zertrümmert ist und nicht mehr existiert, und wenn außerdem das Wohngebiet dieser Bevölkerung

vom siegreichen Staat nicht annektiert wird (in welchem Fall der annektierende Staat der annektierten Bevölkerung die allgemeinen Menschenrechte nach liberaler Auffassung zu gewähren hat). Eben dies war die Situation in Deutschland nach dem Zusammenbruch von 1945. Der Schutzzweck der Haager Landkriegsordnung spricht deshalb dafür, sie dann erst recht gelten zu lassen, wenn die siegreichen Besatzer alle Macht im besetzten Gebiet übernommen haben. Die Bevölkerung "in einem Zustand vollständiger Rechtlosigkeit gegenüber jedem beliebigen Eingriff von jeder beliebigen Stelle ..., so weit und so lange es dem Sieger beliebt" (Laun, 34), möglichst zu schützen, ist just der Sinn der Haager Landkriegsordnung. - Bei ihrer Verletzung besteht nach Art. 3 Schadensersatzpflicht.

Inwieweit die Sowjetunion unmittelbar an die HLKO gebunden ist, ist umstritten. Die Bestimmungen der HLKO sind jedoch ins allgemeine Völkerbesatzungsrecht eingegangen, an die grundsätzlich auch die Sowjetunion gebunden ist (vgl. auch BGH, 9.7.1957, LM HLKO Art. 53 Nr.4). Auch Karl Döhring geht in seiner Abhandlung "Zur Regelung der Eigentumsfragen im sog. Einigungsvertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR", (Manuskript, 7) davon aus, daß eventuelle Veranlassungen der Sowjetischen Besatzungsmacht zur entschädigungslosen Enteignung den "Regeln des Völkerrechts widersprechen, denn das geltende Landkriegsrecht billigt derartige Hoheitsbefugnisse der Okkupationsmacht nicht."

Die weitere Frage, ob die Alliierten, die sich nach der Potsdamer Erklärung vom 2.8.1945 vorgenommen hatten, Deutschland umzugestalten, auch völkerrechtlich ein weitergehendes Interventionsrecht in die inneren Angelegenheiten Deutschlands besaßen, als es im allgemeinen Völkerbesatzungsrecht ansonsten zugelassen ist, braucht hier nicht abschließend beantwortet zu werden, denn ein solches eventuelles Interventionsrecht hätte jedenfalls nicht weitergehen können, als die dahingehenden Beschlüsse des Alliierten Kontrollrats. Die "Bodenreform" in der Sowjetisch

Besetzten Zone geht jedoch weit darüber hinaus. Solche Exzesse konnten völkerrechtlich in keinem Fall gerechtfertigt werden.

Die Sowjetunion hat sich zur Rechtfertigung ihrer Mitwirkung an den Eingriffen ins Eigentum in der Sowjetisch Besetzten Zone zwar ausdrücklich auf die Potsdamer Erklärung vom 2.8.1945 berufen. So heißt es z.B. in der Erklärung der Sowjetischen Regierung zum Eigentum in der DDR vom 27.3.1990, die "Bodenreform" sei "in Übereinstimmung mit den Zielen des Potsdamer Abkommens" verwirklicht worden.

Abgesehen davon, daß es sich dabei um kein Abkommen, sondern nur um eine "Erklärung" gehandelt hat, deckt diese die in der Sowjetischen Besatzungszone durchgeführten Maßnahmen, die als "Bodenreform" etikettiert wurden, in weiten Bereichen aber eine gezielte wirtschaftliche, soziale und teilweise physische Vernichtungsaktion gegen eine Bevölkerungsschicht war, deren ganzes Unrecht darin bestand, über 100 ha Boden zu besitzen, in keinem Fall. (Dies ist oben S. 22 ff. näher dargelegt.)

Soweit die Sowjetunion die als "Bodenreform" bezeichneten Maßnahmen zu verantworten hat, hat sie sich völkerrechtswidrig verhalten.

II. Der Einigungsvertrag

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen Art. 1 des Einigungsvertragsgesetzes (EVG) mit dem der Bundestag und der Bundesrat dem Einigungsvertrag (EV) zugestimmt hat, und zwar gegen diejenigen Bestimmungen, mit denen die frühere Konfiskation ihres Besitzes vollendet wird, etwa dadurch, daß unter Mißachtung der Restitutionsansprüche der Beschwerdeführer der Treuhandanstalt die Befugnis gegeben wird, darüber zu verfügen.

1. Relevante Regelungen

Der Einigungsvertrag enthält folgende für die "Bodenreform" relevanten Regelungen:

- Art. 41 I EV macht die von der Regierung der Bundesrepublik und der Regierung der DDR abgegebene Gemeinsame Erklärung vom 15.6.1990 zur Regelung offener Vermögensfragen zum "Bestandteil dieses Vertrages".
- Art. 41 III EV legt fest, daß die Bundesrepublik "keine Rechtsvorschriften erlassen (wird), die der in Abs. 1 genannten Gemeinsamen Erklärung widersprechen".
- Art. 4 Nr. 5 EV fügt einen neuen Art. 143 ins GG ein, dessen Abs. 3 lautet:

"Unabhängig von Abs. 1 und 2 haben "Art. 41 des Einigungsvertrages und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand, als sie vorsehen, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem in Art. 3 dieses Vertrages genannten Gebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden."
- Art. 45 EV bestimmt, daß mit dem Vertrag auch das anliegende Protokoll und die Anlagen I bis III in Kraft treten. In der Anlage sind eine Reihe von Gesetzen enthalten, insbesondere das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (BGBl. II S. 1159), das auf Antrag des Berechtigten grundsätzlich eine Rückübertragung entzogener Vermögenswerte vorsieht (§ 3), gemäß § 1 VIII Buchstabe a, aber nicht gilt für "Enteignungen von Vermögenswerten auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage".
- Art. 4 Nr. 4 EV fügt dem Art. 135 a GG einen neuen Absatz 2 hinzu, der folgendermaßen lautet: "(2) Absatz 1 findet entsprechende Anwendung auf Verbindlichkeiten der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger sowie auf Verbindlichkeiten des Bundes oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die mit dem Übergang von Vermögenswerten der Deutschen

Demokratischen Republik auf Bund, Länder und Gemeinden im Zusammenhang stehen, und auf Verbindlichkeiten, die auf Maßnahmen der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger beruhen."

- Art. 25 EV (soweit dort die Treuhandanstalt damit beauftragt bleibt, volkseigene Betriebe zu privatisieren) i. V. mit dem Treuhandgesetz vom 17.6.1990.
- Art. 45 in Verbindung mit Anlage II, Kap. VI, Sachgebiet B, Abschn. II Nr. 1 a, der bestimmt, daß § 4 II des Gesetzes über die Übertragung des Eigentums und die Verpachtung volkseigener landwirtschaftlich genutzter Güter an Genossenschaften, Genossenschaftsmitglieder und andere Bürger vom 22.7.1990 (GBl. I S. 899) fortgilt und die Veräußerung von Bodenreformland vom Veränderungsstop, der bei ungeklärten Rechtsverhältnissen ansonsten gilt, ausnimmt.
- Zusatzvereinbarung vom 18.9.1990, soweit dort zu Kap. III in Ziff. 6 das Rehabilitierungsgesetz vom 6.9.1990 (GBl. I Nr. 60 S. 1459) mit Maßgaben aufrechterhalten worden ist.

Die von den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR abgegebene Gemeinsame Erklärung vom 15.6.1990, auf die sich Art. 41 EV und der neue Art. 143 III beziehen, lautet (in den für die Beurteilung der "Bodenreform" relevanten Teilen):

"Die Teilung Deutschlands, die damit verbundene Bevölkerungswanderung von Ost nach West und die unterschiedlichen Rechtsordnungen in beiden deutschen Staaten haben zu zahlreichen vermögensrechtlichen Problemen geführt, die viele Bürger in der Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland betreffen.

Bei der Lösung der anstehenden Vermögensfragen gehen beide Regierungen davon aus, daß ein sozial verträglicher Ausgleich unterschiedlicher Interessen zu schaffen ist. Rechtssicherheit und Rechtseindeutigkeit sowie das Recht auf Eigentum sind Grundsätze, von denen sich die Regierungen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland bei der Lösung der anstehenden Vermögensfragen leiten lassen. Nur so kann der Rechtsfriede in einem künftigen Deutschland dauerhaft gesichert werden.

Die beiden deutschen Regierungen sind sich über folgende Eckwerte einig:

1. Die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. 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 bleiben muß".

Die Gemeinsame Erklärung ist durch Art. 41 I EV zum "Bestandteil" des Einigungsvertrages geworden. Nach Art. 41 III EV "wird die Bundesrepublik Deutschland keine Rechtsvorschriften erlassen, die der in Absatz 1 genannten Gemeinsamen Erklärung widersprechen." In dem "Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen", das ebenfalls Bestandteil des Einigungsvertrages geworden ist, ist "entsprechend Ziff. 1 der Gemeinsamen Erklärung" eine Rückübertragung von Vermögenswerten für "Bodenreform"-Fälle nicht vorgesehen (Erläuterungen der Bundesregierung BT-Drucks. 11/7831, S. 1). Zugleich ist der Treuhänder die rechtliche Befugnis gegeben, über die von den Beschwerdeführern beanspruchten Gegenstände zu verfügen, insbesondere sie im Wege der "Privatisierung" an Dritte zu veräußern.

2. Aufbau (Zwei Auslegungsalternativen)

Die genannten Bestimmungen des Einigungsvertrages lassen unterschiedliche Interpretationen zu.

Soweit die einschlägigen Normen des Einigungsvertrages so zu verstehen sein sollten, daß sie der Bundesrepublik jede Rückgabe und den Erlaß jeglicher Rechtsvorschriften, die sich auf eine Rückgabe beziehen, rechtlich untersagen oder die Rückgabe zwar nicht untersagen, aber die aus Art. 1 II GG i.V.m. Art. 3 und 14 GG resultierende Rechtspflicht zur Rückgabe aufheben, würden die Rechte der Betroffenen auf Rückgabe (sei es unmittelbar, sei es auf Erlaß eines Rückübertragungsgesetzes) verletzt. Denn der Bundesrepublik

wäre es durch Art. 41 EV verboten, die Rückgaberechte der Betroffenen noch zu erfüllen, oder es wäre dem Betroffenen doch ihr dahingehendes Recht genommen.

Im folgenden soll zunächst diese Auslegungsalternative (Alternative 1) hypothetisch zugrundegelegt und auf dieser Basis dargestellt werden, welche Grundrechte der Beschwerdeführer durch die genannten Bestimmungen des Vertrages (Art. 41 I, III i.V.m. der Gemeinsamen Erklärung [Anlage 3] und den sonstigen Anlagen des Vertrages) verletzt werden (unter 3). Der neue Art. 135 a II GG und der neue Art. 143 III GG bleiben hier zunächst noch ausgeklammert und sollen erst unter 4 und 5 einbezogen und in ihrer rechtlichen Bedeutung gewürdigt werden. (Durch die zunächst isolierte Betrachtung der Anforderungen, die die Grundrechte der Beschwerdeführer stellen, wird die Grundlage für die später darzustellende verfassungskonforme Auslegung gelegt.

Darauf sollen in einem zweiten Schritt jene zunächst unterstellte Hypothese überprüft und die einschlägigen Normen des Einigungsvertrages und der Gemeinsamen Erklärung interpretiert werden. Hierbei wird insbesondere zu überprüfen sein, ob die einschlägigen Vorschriften nicht dahin auszulegen sind, daß sie Restitutionsen in Wahrheit gar nicht entgegenstehen, soweit diese möglich und sozial verträglich sind. Da Art. 143 III GG auf Art. 41 EV und die Gemeinsame Erklärung Bezug nimmt, erfaßt deren Interpretation auch Inhalt und Bedeutung von Art. 143 III GG (Alternative 2). Wie sich zeigen wird, ist diese Interpretationsvariante auch verfassungsrechtlich geboten (verfassungskonforme Auslegung). Hierbei ist auch die Bedeutung des neuen Art. 135 a II GG zu erörtern. Schließlich wird (unter 5) - hilfsweise - geprüft, wie die Rechtslage wäre, falls man dieser Auffassung nicht folgen sollte, sondern der Alternative 1 anhängt. Hier ist

dann vor allem der Frage nachzugehen, ob Art. 143 III GG, der dann sehr rigide verstanden würde, vorrangigem Verfassungsrecht (Art. 79 III i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG) widerspricht und verfassungswidriges Verfassungsrecht darstellt.

In einem abschließenden Abschnitt 6 wird die Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens, des Vertragscharakters des Einigungsvertrages und der Interventionsversuche der Sowjetunion für die Beurteilung und gerichtliche Kontrolle der Bestimmungen des Einigungsvertrages dargestellt.

3. Alternative 1

Die Bundesregierung versteht die Regelungen des Einigungsvertrages anscheinend dahin, daß diese die Rückgabe der durch die "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände ausschließen. Das kommt z.B. darin zum Ausdruck, daß der Treuhand Verfügungsbefugnis über diese Gegenstände gegeben ist, im übrigen kommt es in der Gesamtheit der Bestimmungen zum Ausdruck, insbes. in ihrem Verständnis der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990.

Was mit "Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 - 1949)" gemeint sein soll, ist zwar dem Wortlaut nach zweifelhaft. Die Auffassung der Bundesregierung ergibt sich aber aus der Erläuterung zum Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (BT-Drucks. 11/7831, S. 3 f.). Darin heißt es:

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf "Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage in der Zeit zwischen Kriegsende (8.Mai 1945) und Gründung der Deutschen Demokratischen Republik (7.Oktober 1949). Dabei handelt es sich im wesentlichen um entschädigungslose Enteignungen im Bereich der Industrie zugunsten der Länder der ehemaligen sowjetisch besetzten Zone bzw. im Rahmen sowjetischer Reparationsmaßnahmen sowie im Bereich der Landwirtschaft im Rahmen der sog. demokratischen Bodenreform. Diese Maßnahmen werden grundsätzlich nicht rückgängig gemacht. Ihr Rechtscharakter als 'besatzungsrechtlich' bzw. 'besatzungshoheitlich' beurteilt sich je nachdem, ob sie in formeller Hinsicht auf entsprechenden Befehlen bzw. Anordnungen der sowjetischen Militäradministration oder auf

Rechts- bzw. Hoheitsakten der Länder der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone und kommunaler Stellen des sowjetischen Sektors von Berlin beruhen. Für die Beurteilung des Rechtscharakters der Maßnahme kommt es auf den Zeitpunkt des Eingriffs, nicht einer etwaigen späteren (z.B. grundbuchtechnischen) Abwicklung an. Ebenso wenig verliert eine vor dem 7. Oktober 1949 auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage ergangene Maßnahme ihren entsprechenden Charakter durch eine nach diesem Zeitpunkt erfolgte behördliche oder gerichtliche Bestätigung".

Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage sind danach solche, die auf Befehlen oder Anordnungen der sowjetischen Militäradministration beruhen; Akte der Länder der SBZ gelten als Enteignungen auf "besatzungshoheitlicher Grundlage". Danach soll es offenbar allein auf den Zeitpunkt ankommen: Alle Eingriffe, die vor Gründung der DDR (7.10.1949) erfolgten, sollen nicht rückgängig gemacht werden.

Soweit man der hier unterstellten Auslegungsalternative 1 folgt und Art. 41 I, III i.V.m. der Gemeinsamen Erklärung und den sonstigen Anlagen des Vertrages die Restitution der durch die "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände verbietet oder doch den Betroffenen ihre dahingehenden Ansprüche nimmt, verstößt er gegen Art. 14, Art. 3 und Art. 1 GG.

a) Art. 14 GG

Ein Verstoß der genannten Bestimmungen gegen Art. 14 GG liegt darin, daß der Einigungsvertrag (in der in dieser Alternative 1 zugrundegelegten Interpretation) die Ansprüche auf Rückgabe (deren Existenz oben unter I aufgezeigt worden ist) entzieht. Diese Ansprüche stellen ein vermögenswertes, durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geschütztes Vermögensgut dar.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in Parallelfällen die Möglichkeit einer Verletzung des Art. 14 GG ausdrücklich anerkannt. Es hat selbst unter der Voraussetzung, daß das Eigentum mit den konfiskatorischen Maßnahmen nach Kriegsende untergegangen sei, anerkannt, daß Rückgewähransprüche in Betracht kommen können, die sich aus der Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme ergeben und vermögenswerte Rechtspositionen

darstellen, die unter den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen (BVerfGE 40, 141 [167 f.]). Das Bundesverfassungsgericht hat nur deshalb seinerzeit keine Enteignung angenommen, weil der Moskauer Vertrag, um den es sich handelte, die Ansprüche der Betroffenen unberührt ließ.

Der Frage, ob darin eventuell eine durch das öffentlich Wohl gerechtfertigte Enteignung gesehen und der Entzug der Rückübertragungsrechte aus diesem Grunde gerechtfertigt werden könnte, ist deshalb nicht weiter nachzugehen, weil eine Enteignung gemäß Art. 14 III GG nur zulässig wäre, wenn gleichzeitig eine Regelung über eine angemessene Entschädigung getroffen worden wäre, an der es aber fehlt (vgl. auch BVerfGE 74, 264). Der in der Gemeinsamen Erklärung gemachte Vorbehalt etwaiger staatlicher Ausgleichsleistungen genügt den Anforderungen des Art. 14 III GG offensichtlich nicht.

b) Art. 3 GG

Eine Ungleichbehandlung liegt in zwei Ebenen vor, einmal zeitlich: die Eingriffe zwischen 1945 und 1949 werden schlechter behandelt als die Eingriffe nach 1949, zum zweiten sachlich: einige Gruppen von Eingriffen zwischen 1945 und 1949 werden besser behandelt als der Rest.

aa) Ungleichbehandlung vor und nach 1949

Die genannten Bestimmungen des Einigungsvertrages verstoßen gegen Art. 3 I GG, soweit sie den Entzug von Vermögensgegenständen vor und nach dem 7.10.1949 ohne rechtfertigenden Grund unterschiedlich behandeln.

Während die Enteignungen in der DDR nach 1949 nach Ziff. 3 GE, Art. 41 I EV und dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen grundsätzlich rückgängig gemacht und damit auch die in dieser Zeit entzogenen Höfe den Eigentümern zurückgegeben werden sollen und, wo dies nicht möglich erscheint, wenigstens eine Zusage auf Entschädigung gegeben worden ist, soll (nach der hier zugrundegelegten Interpretationsalternative 1) bei den vor 1949

entschädigungslos konfiszierten Vermögensgegenständen selbst da keinerlei Rückgabe möglich sein, wo dies unter Wahrung der berechtigten (vermögensrechtlichen, wirtschaftspraktischen, sozialen und sonstigen) Belange der dort wohnenden und arbeitenden Menschen möglich wäre. Den vertriebenen Grundbesitzern soll nicht einmal ein Anspruch auf prinzipielle Rückgabe von 100 ha ihres Besitzes erhalten bleiben, ebensowenig auf Rückgabe der Häuser und der persönlichen Habe, des Hausrats, eventueller Erinnerungsstücke wie Ahnenbilder, Kunstgegenstände, des vorhandenen Besitzes in Städten, privater Beteiligungen an Unternehmen oder ähnlichem.

Die völlige Nichtrückerstattung der im Zuge der "Bodenreform" konfiszierten Flächen setzt die Diskriminierung und Bestrafung der "Junker und Großgrundbesitzer" fort und vollendet sie zugleich - nur diesmal nicht durch die Exponenten einer menschenverachtenden kommunistischen Ideologie, sondern durch die Organe der Bundesrepublik Deutschland. Dies kommt auch in den Bereich des Art. 3 III GG, der eine Diskriminierung von Menschen wegen ihrer Herkunft verbietet.

Auch alle anderen theoretisch denkbaren Gründe können die Diskriminierung der "Bodenreform"-Betroffenen nicht rechtfertigen.

Der Umstand, daß die im Zuge der Bodenreform konfiszierten Güter im Durchschnitt größer waren als die nach 1949 enteigneten, kann die Vorenthaltung der Rückgabe wenigstens bis zu einer gewissen Größenordnung und der Häuser, persönlichen Habe und des sonstigen nichtlandwirtschaftlichen Vermögens nicht rechtfertigen.

Auch das Argument, die Rückgabe sei wegen in der Zwischenzeit gewachsener schützenswerter entgegenstehender Interessen schwer möglich, greift nicht, weil die Rückgabe ohnehin nur unter Berücksichtigung solcher individueller Interessen (und unter der Voraussetzung des Ausgleichs mit ihnen) verlangt wird. Insoweit werden ja auch Enteignungen, die nach 1949 erfolgt sind, rückgängig gemacht, obwohl dort die Gegeninteressen regelmäßig viel zahlreicher und gewichtiger

und die durch die grundsätzliche Rückgabe hervorgerufene Rechtsunsicherheit und Investitionshemmung erheblich größer ist. Im übrigen hätte man ggfls. auch bei grundsätzlicher Rückgabe der "Bodenreform"-Flächen eine Investitionen ermöglichende Vorschrift nach dem Vorbild des Art. 41 II EV aufnehmen können.

Auch der Umstand, daß die "Bodenreform" in der Zeit der sowjetischen Besatzungsmacht erfolgte, kann kein Grund für eine Schlechterbehandlung der Betroffenen sein. Die "Bodenreform" wurde von "deutschen Landesbehörden" herbeigeführt (so auch die Erklärung der Sowjetischen Regierung vom 27.3.1990) und war das Produkt deutscher Kommunisten, auch wenn die Spitzenleute in Moskau geschult worden waren und ihr Vorgehen von den Sowjets gestützt wurde. Die inhaltliche Übereinstimmung der Auffassungen der deutschen und der russischen Kommunisten hängt damit zusammen, daß das Vorgehen von einer einheitlichen Ideologie getragen war: den Klassenkampfthesen des Marxismus-Leninismus und seiner Aktionseinheit, der Kommunistischen Partei, was sie unter dem Aspekt des Willkürverbots nicht rechtfertigen kann. Da die "Bodenreform"-Verordnungen von deutschen Stellen herrühren, sind sie auch als deutsches Recht zu betrachten, nicht etwa als Besatzungsrecht. Für die Charakterisierung einer Norm als deutsches Recht kann grundsätzlich nur der formelle Erlass durch eine deutsche Stelle maßgebend sein. Auch das Bundesverfassungsgericht hat angemerkt, daß es zweckmäßig sei, den Begriff des "verdeckten Besatzungsrechts" (der Fälle des Erlasses durch deutsche Stellen aber auf Anordnung der Besatzungsmacht umfaßt) zu vermeiden, zumal es möglich sei, daß "der Einfluß des Besatzungsrechts allmählich schwindet und dadurch der deutsche Wesensbestandteil einer Norm stärker hervortritt oder allein übrigbleibt", so daß ursprüngliches Besatzungsrecht zu deutschem Recht geworden ist (BVerfGE 2, 181 [200]).

Im übrigen: Selbst wenn die "Bodenreform" Besatzungsrecht dargestellt hätte (was, wie dargelegt, nicht der Fall war), hätte dies einer Rückabwicklung wohl nicht im Wege gestanden

(so auch Rupert Scholz, Der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Beilage 23 zu Heft 18/1990 des "Betriebs-Beraters", 1 [5]).

Auch die Gründung der DDR im Jahre 1949 rechtfertigt es nicht, dieses Datum als Stichtag zu wählen. Wegen der Einheit der kommunistischen Partei, die sich des jeweiligen Staates und seiner Organe nur als äußere Hülle zur Durchsetzung ihres Programmes bediente, waren sowohl die Maßnahmen davor als auch danach Ausdruck einer einheitlichen kommunistischen Ideologie und Strategie und ihrer Aktionseinheit, der Partei.

Beinahe überflüssig zu sagen, daß auch die kommunistische Propagandabehauptung, die von der "Bodenreform" Betroffenen seien "Kriegstreiber" und "Nazihelfer" gewesen, schon deshalb keine Rechtfertigung für die fortgeführte und vollendete Diskriminierung durch die Organe der Bundesrepublik darstellt, weil diese Behauptung nicht zutrifft und bei den Beschwerdeführern schon gar nicht. Sie wird auch schon durch die "Bodenreform"-Verordnungen selbst widerlegt, die für "Kriegsverbrecher und Kriegsschuldige" und "Naziführer und aktive Verfechter der Naziartei" je einen besonderen Eigentumsentzugs-Tatbestand vorsahen, die neben den dritten Tatbestand (Fläche größer als 100 ha) traten. In Wahrheit war die These, "die Herrschaft der Junker und Großgrundbesitzer ... (sei) immer eine Bastion der Reaktion und des Faschismus in unserem Land ... und eine der Hauptquellen der Aggression und der Eroberungskriege gegen andere Völker" gewesen (Art. 1 Abs. 1 S. 2 der Bodenreform-Verordnungen), nur vorgeschoben, um zumindest formal-äußerlich eine Anlehnung an die in der Potsdamer Erklärung beabsichtigte Bekämpfung der Kriegsverbrecher und Naziführer zu erreichen (oben S.21 ff.). Ganz abgesehen davon, daß pauschale Thesen ohne die Möglichkeit der Widerlegung im konkreten Fall ohnehin nicht als Grundlage für Bestrafungen anerkannt werden können.

Schließlich kann auch das kommunistische Bestreben, den "Klassenfeind" rücksichtslos zu vernichten (oben S.29 ff), in einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie natürlich

nicht mehr als Unterscheidungskriterium anerkannt werden. Vgl. dazu das KPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Schließlich stellen auch die fiskalischen Wünsche des Staates, die in der "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände zu veräußern und die Erlöse dem Staatshaushalt und damit der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zuzuführen, keinen rechtfertigenden, die Willkür beseitigenden Grund dar. In der Literatur und Rechtsprechung ist anerkannt, daß willkürliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum nicht durch fiskalische (d.h. nur mittelbar öffentliche) Interessen gerechtfertigt werden können. Auch eine willkürliche, gleichheitswidrige Steuer oder eine Enteignung, deren Zweck entfallen ist, dürfen nicht aus fiskalischen Gründen aufrecht erhalten bleiben. So heißt es in einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: "Die Dringlichkeit einer Haushaltssanierung kommt als Rechtfertigung nicht in Betracht. Der Finanzbedarf des Staates ist nicht geeignet, eine verfassungswidrige Steuer zu rechtfertigen" (BVerfG, 29.5.1990, Umdruck, S.40; vgl. auch schon BVerfGE 6, 55 [80]). Ebenso gilt, daß Enteignungen "kein Instrument zur Vermehrung des Staatsvermögens" sind oder es gerechtfertigt wäre, dem Staat bei Wegfall des Enteignungsgrundes einen "Vermögensvorteil" zu belassen (BVerfGE 38, 175 [180 f.]).

Daß auch der Druck, den die Regierung der DDR oder der Sowjetunion möglicherweise auf die der Bundesrepublik ausgeübt hat, einer Festschreibung der "Bodenreform" zuzustimmen, kein die Ungleichbehandlung rechtfertigender Grund darstellen kann, wird unten S. 129 ff. und S. 143 ff. dargelegt.

Auch der Gesichtspunkt, daß Arbeitsplätze in der Landwirtschaft nicht gefährdet werden sollen, ist kein Grund, die Restitution an die Alteigentümer auszuschließen. Denn sie würden durch die Restitution nicht gefährdet, sondern im Gegenteil eher gesichert (vgl. oben S.40). Soweit andererseits Arbeitsplätze durch produktivitätserhöhende Investitionen "wegrationalisiert" werden müssen, wäre dies nicht Folge der Restitution, sondern der aus den wirtschaftlichen

Gegebenheiten folgenden Zwänge. Denn wer immer die Bewirtschaftung zu verantworten hat, wird sich - angesichts der geringen Arbeitsproduktivität der bisherigen DDR-Landwirtschaft und ihrer entsprechend großen personellen Überbesetzung - unter jenen Investitions- und Rationalisierungsdruck gestellt sehen und Arbeitsplätze freisetzen müssen.

bb) Ungleichbehandlung innerhalb des Zeitraumes 1945 bis 1949

Daß keiner der angeblichen Gründe dafür, daß die Konfiskationen in der Besatzungszeit nicht rückgängig gemacht werden könnten, wirklich überzeugt, zeigen auch zwei Fallgruppen, in denen eine Restitution vorgesehen ist, obwohl der Entzug ebenfalls in der Zeit der sowjetischen Besatzung (und damit nach Auffassung der Verfasser des Einigungsvertrages auch auf besatzungshoheitlicher Grundlage) erfolgte. Dies ist der Fall bei den "Bürgern und Vereinigungen, ... die in der Zeit vom 30.1.1933 bis zum 8.5.1945 aus rassischen, politischen, religiösen und weltanschaulichen Gründen verfolgt wurden und deshalb ihr Vermögen infolge von Zwangsverkäufen, Enteignungen und auf andere Weise verloren haben" (so § 1 Abs. 6 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen). Auf sie ist das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen entsprechend anzuwenden. Damit gilt für sie der Grundsatz der Rückübertragung der konfiszierten Vermögenswerte.

Diese Vorschrift, die erst in der Schlußphase der Verhandlungen in den Einigungsvertrag aufgenommen wurde, verdankt ihre Existenz der SPD, die ihr von den Nazis entzogenes Vermögen, soweit es in die Hand der DDR-Organisationen gelangt ist, verständlicherweise zurückhaben möchten. Und, da ihre Zustimmung zum Einigungsvertrag benötigt wurde, auch über die Position verfügte, diese Bestimmung durchzusetzen. Andere mitberücksichtigte Fälle waren die Gewerkschaften, die Juden, die Kirchen, und die vom Volksgerichtshof verurteilten Beteiligten am Widerstand gegen

Hitler und am Attentat des 20. Juli 1944. (BT-Drucks. 11/7831 v. 12.9.1990 S. 3).

Diese Fälle sind auch nicht etwa deshalb nicht vergleichbar, weil es sich um die Wiedergutmachung von NS-Unrecht handelt. Denn die begünstigende Vorschrift gilt auch bei Konfiskation durch die "Bodenreform" in der SBZ. Es ist nämlich auch dann eine Rückübertragung vorgesehen, wenn der Vermögenswert "dem Verfolgten eines NS-Regimes bzw. seinen Erben" "-nach vorübergehender Rückerstattung des Vermögens nach dem 8.5.1945" - "erneut entzogen wurde", insbesondere eben durch die "Bodenreform" von 1945. Darin liege kein Widerspruch zu Abs. 8 Buchstabe a (in dem festgelegt ist, daß die durch die "Bodenreform" und andere vor 1949 erfolgten Maßnahmen konfiszierten Vermögenswerte von der Rückerstattung ausgenommen sind.) Dies wird damit begründet, daß "die Regelung des Absatzes 6 in diesen Fällen nicht auf die Korrektur einer Maßnahme unter sowjetischer Besatzungshoheit, sondern auf die Korrektur nationalsozialistischen Unrechts" abziele. Erstere sei "lediglich mittelbare Folge der letzteren. Art. 41 Abs. 1 und 3 des Einigungsvertrages in Verbindung mit der gemeinsamen Erklärung der Regierungen beider deutscher Staaten zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15.6.1990 (Anlage III des Vertrages)" ständen "gleichfalls nicht entgegen, weil die Gemeinsame Erklärung zu den in Absatz 6 behandelten Fällen keine Aussage" treffe (Erläuterung zum "Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen", BT-Drucks. 11/7831 v. 12.9.1990, S. 3).

So sehr es berechtigt ist, den genannten Gruppen ihr durch das NS-Regime oder durch kommunistische Willkür entzogenes Vermögen zurückzugeben, so wenig überzeugt doch die Begründung, mit der diejenigen Fälle, in denen das Vermögen durch die "Bodenreform" oder sonst durch kommunistisches Unrecht in den Jahren 1945 bis 1949 entzogen worden ist, besser behandelt werden als "normale" "Bodenreform"-fälle. Wenn ein Rückgabeanspruch auch dann anerkannt wird, wenn - nach Rückgabe etwa durch die amerikanischen Besatzungstruppen - eine Konfiskation in der später von den Sowjets besetzten

Zone erfolgte, so liegt darin eindeutig die Wiedergutmachung des Unrechts der "Bodenreform", nicht des Unrechts des NS-Regimes. Denn dieses war durch Rückgabe seitens der Amerikaner ja bereits wiedergutmacht worden.

Diese Regelung zeigt ein Doppeltes: In Wahrheit kommt es nicht auf die Wiedergutmachung von NS-Unrecht an, sondern auf die Betätigung als Widerstandskämpfer oder sonstiger Gegner des NS-Regimes. Damit müssen aber auch nicht entdeckte Beteiligte am Widerstand (wie der Beschwerdeführer zu 2) ihren Anspruch auf Rückgabe behalten. Der Zufall, daß der Beschwerdeführer zu 2 den Nazischergen nicht in die Hand fiel, kann kein Grund sein, ihm die Rückgabe seines Eigentums vorzuenthalten. Andererseits kann es aber auch nicht als Grund für die Nichtrestitution anerkannt werden, daß jemand kein Widerstandskämpfer war. Sonst akzeptierte man indirekt die von den Betreibern der "Bodenreform" vorgeschützte These, alle, die nicht nachweisbar "Antifaschisten" waren, hätten als Kriegsschuldige oder Naziförderer Strafe verdient (oben S. 22 ff.) ein Standpunkt, der besonders deutlich in den Ausführungsbestimmungen zur "Bodenreform" von Thüringen zum Ausdruck kam (oben S. 23).

Es bleibt deshalb dabei, daß die genannten Sonderfälle zeigen, daß der Umstand, daß der Eigentumsentzug unter sowjetischer Besatzung erfolgte, kein Hinderungsgrund für eine Rückerstattung war. Dann aber kann auch der vorgeblich besatzungshoheitliche Charakter anderer Konfiskationen der Rückübertragung der konfiszierten Gegenstände nicht entgegenstehen. Das gleiche gilt auch für andere Gründe.

Und auch in einem anderen Bereich sieht der Einigungsvertrag die Wiedergutmachung groben Unrechts auch dann vor, wenn dieses zwischen 1945 und 1949 geschehen ist: Die ehemaligen DDR-Parteien und ihre Rechtsnachfolger müssen die Vermögensteile an die früheren Berechtigten oder deren Rechtsnachfolger zurückübertragen, wenn sie diese nicht nach "materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen" erworben haben (§ 20a II PartG DDR i.d.F. des Einigungsvertrages, BGBI. II S.

1150). Dies gilt auch für "Erwerbe" vor 1949 wie § 20a II Buchstabe a des insofern fortgeltenden DDR-Parteiengesetzes klarstellt. Auch hier zeigt sich also, daß der Umstand, daß das Unrecht in der Besatzungszeit erfolgte, kein Grund war, auf die Rückgabe zu verzichten. Dabei ist in einer Fußnote im Einigungsvertrag folgendes klargestellt: "Die Parteien gehen davon aus, daß es sich bei dieser Regelung (gemeint ist die Rückführung des Vermögens an die früheren Berechtigten) nicht um Enteignung handelt, sondern darum, daß die materielle Rechtslage bzw. der dieser Rechtslage entsprechende Rechtszustand zugunsten der früher Berechtigten wiederhergestellt wird." Das bedeutet, daß Gegeninteressen an der Aufrechterhaltung des rechtsstaatswidrig geschaffenen Zustandes nicht als berechtigt anerkannt werden. Dieser Ausgangspunkt muß selbstverständlich auch für die "Bodenreform"-Betroffenen gelten, jedenfalls insoweit, als das Vermögen jetzt in Staatshand ist. Ja, es muß für diese erst recht gelten, weil es bei den "Bodenreform"-Betroffenen um die Wiedergutmachung von personalem Unrecht, d. h. von Unrecht an natürlichen Personen, nicht nur an Organisationen geht.

Es kann unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG nicht hingenommen werden, daß der Gesetzgeber nur einige Gruppen zur Wiedergutmachung zuläßt, andere aber, die mit der gleichen Zielrichtung verfolgt wurden, nicht. Gerade solche Ungleichbehandlungen will Art. 3 I GG bei Konstellationen wie hier verhindern.

c) Art. 1 GG

Wie oben S. 24,32 ff. im einzelnen dargestellt, war die "Bodenreform" eine gezielte Aktion gegen eine bestimmte Schicht von Bürgern, denen unter dem Vorwand, sie hätten Strafe verdient, ihr gesamtes Vermögen entzogen wurde. Der Charakter der Strafzufügung kommt in den gesamten Begleitumständen zum Ausdruck, aber auch darin, daß den Betroffenen alles ohne jegliche Entschädigung entzogen wurde und sie ins materielle

(aber auch ins psychische und soziale) Elend gestürzt werden sollten. Der Anspruch auf Wiedergutmachung des zugefügten strafgleichen Unrechts wurzelt so tief in der Menschenwürde, daß sein Entzug einen Verstoß gegen Art. 1 GG darstellt. Die Rückgewähr von zu Unrecht im Strafwege entzogener Vermögensgegenstände ist das Minimum, das die Betroffenen zu ihrer Rehabilitation verlangen können, sobald dies unter Berücksichtigung anderer legitimer Interessen (zu denen fiskalische Interessen, wie dargelegt, nicht gehören) möglich wird. Und daß eine Rückerstattung nunmehr möglich wird, zeigt der Umstand, daß die entzogenen Flächen ohnehin privatisiert werden sollen.

d) Gebot der gerechten Abwägung

Das Grundgesetz geht davon aus, daß der Gesetzgeber alle relevanten Interessen der verschiedenen Gruppen von Menschen in die Willensbildung einbezieht, sie im Falle der Kollision gegeneinander abwägt und wechselseitige Abstriche vornimmt, dabei aber kein schützenswertes Interesse ohne zwingende Not ganz aufopfert, kurz, einen angemessenen und gerechten Interessenausgleich erreicht. Der Gesetzgeber ist also, unbeschadet eventueller grundrechtlicher Grenzen, keineswegs frei, sondern verpflichtet, alle Belange einzubeziehen und sie im Lichte der Wertordnung des Grundgesetzes gegeneinander abzuwägen.

Was die Wiedergutmachung von Eingriffen ins Eigentum anlangt, hat die sog. Kriegsfolgenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Grundsatz entwickelt, daß der Gesetzgeber gehalten ist, die alten Ansprüche "im Rahmen des Möglichen" zu befriedigen. Dabei ging es z.B. um die Entschädigungsansprüche einer juristischen Person, deren Werksanlagen von den Besatzungsmächten zum Zwecke der Reparationen oder der Schwächung der deutschen Volkswirtschaft demontiert worden waren (BVerfG, 13.1.1976, E 41, 126), oder um Ansprüche aus Besetzungsschäden, die die alliierten Streitkräfte bei Besetzung deutschen Gebiets am Ende des

Zweiten Weltkriegs verursacht hatten (BVerfG, 3.12.1969, E 27, 253). Bei solchen Kriegsfolgeschäden handelt es sich um Schäden, die unmittelbar durch Kriegseinwirkungen oder durch die Besatzungsmacht verursacht worden sind: Kriegssachschäden und Reparationsschäden (BVerfGE 9, 305 [323 f.]; BT-Drucks. V/4104 v. 18.4.1969, S. 3).

Diese Fälle unterscheiden sich zunächst dadurch von den "Bodenreform"-Fällen, daß sie nicht von deutschen Stellen, sondern von den Alliierten vorgenommen worden waren und sich deshalb eventuelle Ansprüche aus Eigentumsverletzung auch nur gegen diese richten konnten. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht auch dem bundesdeutschen Gesetzgeber keine völlige Freiheit bei der Schaffung von Ausgleichsregelungen attestiert, sondern festgestellt, "die Wertordnung des Grundgesetzes, die den freien, sich in der Gemeinschaft entfaltenden Menschen in den Mittelpunkt der staatlichen Ordnung stellt, verlangt, besonders im Hinblick auf das in Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck gekommene Sozialstaatsprinzip, daß die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben. Dies bedeutet keine automatische Abwälzung solcher Lasten auf den Staat mit der Wirkung, daß dieser nunmehr den Betroffenen unmittelbar zum vollen Ausgleich verpflichtet wäre; vielmehr kann sich aus den genannten Rechtsgrundsätzen zunächst nur die Pflicht zu einer Lastenverteilung, zu einem innerstaatlichen Ausgleich der Belastung nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung ergeben. Erst eine solche gesetzliche Regelung kann konkrete Ausgleichsansprüche der einzelnen Geschädigten begründen (vgl. BVerfGE 11, 50 [56]; s.a. BVerfGE 17, 210 [216]; 19, 354 [368]). Wie ein solcher Ausgleich zu gestalten ist, hängt von den jeweiligen Umständen ab, besonders von Art und Umfang der Sonderbelastung und davon, in welchem Ausmaß eine Beteiligung der Gesamtheit durch die soziale Gerechtigkeit gefordert wird und im Gesamtinteresse vertretbar erscheint." (BVerfGE 27, 253 [283]).

Dabei wurde dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum belassen, insbesondere wurde er nur als gehalten angesehen, "die Schäden im Rahmen des Möglichen zu berücksichtigen, d.h. soweit die notwendige staatliche Konsolidierung und der Wiederaufbau des wirtschaftlichen, sozialen und privaten Lebens eine finanzielle Belastung zuließ" (BVerfGE 27, 253 [285]; 41, 126 [153]). Bei Reparationsdemontagen und Besetzungsschäden bedeutete in der Aufbauphase der Bundesrepublik die Pflicht eines praktisch bankrotten Staates zur Ausgleichsleistung im Rahmen des Möglichen, daß tatsächlich fast nichts möglich war und eine sehr bescheidene Geldzahlung verfassungsrechtlich als ausreichend angesehen werden mußte.

Die gleiche Formel "Ausgleich im Rahmen des Möglichen" führt, bezogen auf die Wiedergutmachung des Unrechts der "Bodenreform" durch die Bundesrepublik Deutschland aber wegen einer völlig anderen Ausgangslage auch zu völlig anderen Resultaten. Die Ausgangslage ist vor allem deshalb anders, weil die durch die "Bodenreform" entzogenen Vermögensgegenstände überwiegend noch (und nun im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik) vorhanden sind, die Bodenreform von deutschen Behörden im Interesse deutscher Bevölkerungskreise durchgeführt wurde und die Bundesrepublik alles andere als bankrott ist, vielmehr wirtschaftlich blüht und von einer nie dagewesenen Wirtschaftskraft gekennzeichnet ist. (Hinzu kommt, daß es um die Wiedergutmachung absichtlich zugefügten schwersten materiellen Unrechts geht.) Im einzelnen gilt folgendes:

Bei Rückabwicklung der durch die "Bodenreform" erfolgten Konfiskationen, die auch begrifflich keine Kriegsfolgenschäden sind (BT-Drucks. V/4104, S. 3), geht es nicht um Ersatz für kriegs- oder nachkriegsbedingte Zerstörungen. Vielmehr sind die seinerzeit entzogenen Werte noch (und nunmehr im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik) vorhanden, und ihre Restituierung ist grundsätzlich möglich. Damit ist die Lage völlig anders als bei den Fällen der Kriegsfolgerechtsprechung. Dies illustriert folgende

Überlegung. Sieht man einmal von der gezielten Zufügung des materiellen Unrechts ab, so wäre vergleichbar mit den Fällen von Kriegsfolgeschäden im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls das Begehren der "Bodenreform"-Geschädigten, für die Zerstörung ihrer Wohnhäuser und die Wegnahme von Hausrat und Vieh bei der Besetzung durch die sowjetischen Truppen einen Ausgleich zu erhalten. Denn diese Gegenstände sind von der Besatzungsmacht endgültig weggeschafft und zerstört worden. Insofern läge in der Tat eine Parallele zur Kriegsfolgenrechtsprechung vor. Um derartige Ausgleichsleistungen für nicht mehr vorhandene und deshalb auch nicht rückgebbare Gegenstände geht es den Beschwerdeführern aber nicht, wenigstens nicht in erster Linie. Sie beanspruchen vielmehr die Rückübertragung der grob rechtswidrig entzogenen und noch vorhandenen Gebäuden und Flächen. Ihre Rückgabe ist faktisch möglich und - bei Berücksichtigung der berechtigten Belange vor allem der "Neusiedler" - auch sozial verträglich. Der Ausgleichsanspruch, der bei zerstörten oder unwiderbringlich weggeschafften Gegenständen nur auf Geld und im Falle des Staatsbankrotts nur auf eine geringe finanzielle Ausgleichsleistung nach Art einer Konkursquote gehen könnte, muß, wenn die entzogenen Gegenstände noch vorhanden sind (und unter der deutschen Hoheitsgewalt stehen), der Staat also insoweit voll leistungsfähig ist, primär auf ihre Rückerstattung gehen. Sind die grob rechtswidrig entzogenen Gegenstände noch vorhanden (und wieder bundesdeutscher Staatsgewalt unterstellt), dann würden - anders als bei der Entschädigung von Kriegsfolgeschäden - im Falle der Rückerstattung der entzogenen Grundstücke nicht der Fiskus und damit die Allgemeinheit zugunsten einer bestimmten Gruppe belastet, sondern es würde umgekehrt im Falle der Nichtrückerstattung einer bestimmten Gruppe dadurch eine Sonderlast auferlegt, daß ihr Vermögen für die Allgemeinheit in Anspruch genommen würde. Dem Staat zu gestatten, die Vermögenswerte zu versilbern, um davon den Wiederaufbau der DDR mitzufinanzieren, würde einer erneuten Entrechtung der Betroffenen gleichkommen. Zur grob rechtswidrigen

Vorenthaltung über 45 Jahre käme die erneute Aufopferung ihrer Interessen hinzu. Eine solche Aufopferung aber wäre durch nichts gerechtfertigt. Vor allem können fiskalische Begehrlichkeiten der öffentlichen Hand keinen Rechtfertigungsgrund darstellen (ebenso wenig wie sie das bei anderen Gruppen tun, die ihr konfisziertes Vermögen zurückerhalten). Die Finanzierung des Aufbaus ist eine Aufgabe der Allgemeinheit, zu der nicht eine Gruppe vorab mit hohen Vorzugslasten herangezogen werden darf (oben S. 82).

4. Alternative 2: Einigungsvertrag und Gemeinsame Erklärung stehen wegen ihrer "Durchlässigkeit" den Restitutionsansprüchen der Betroffenen nicht entgegen.

a) Interpretation der Gemeinsamen Erklärung

Es fragt sich allerdings, ob die die "Bodenreform" betreffenden Teile der Gemeinsamen Erklärung, die Art. 41 I EV zum Bestandteil des Einigungsvertrages gemacht hat, wirklich so rigoros zu verstehen sind, wie dies in Alternative 1 unterstellt worden ist.

Hier ergeben sich zwei unterschiedliche Argumentationsebenen.

Eingriffe ohne besatzungshoheitliche Grundlage

Bemerkenswerterweise geht die Gemeinsame Erklärung in Ziff. 1 davon aus, daß (nur) "die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher und besatzungshoheitlicher Grundlage (1945-1949)" "nicht mehr rückgängig zu machen" seien. Ganz abgesehen davon, daß es sich bei der "Bodenreform" nicht um "Enteignungen", sondern um personen- und gruppenbezogene "Konfiskationen" handelte, könnte allenfalls eine Nichtrückgängigmachung der Enteignung der Gegenstände festgeschrieben sein, deren Entzug wirklich auf einer solchen Grundlage beruhte. Die besatzungshoheitliche Quelle für die

Befugnis zur Durchführung der "Bodenreform" war die (nachträgliche) Legitimierung der "Bodenreform"-Verordnungen durch den SMAD-Befehl Nr. 47 vom 22.10.1945, durch den die früher erlassenen Verordnungen "für gesetzeskräftig erklärt" wurden. Dadurch erhielten die "Bodenreform"-Maßnahmen aber nur insoweit eine besatzungsrechtliche Grundlage, als sie sich an die Verordnungen hielten und die darin enthaltenen Regelungen nicht überschritten. Solche Überschreitungen (Exzesse) sind gleichwohl in großem Umfang geschehen. Ein Beispiel ist die Einbeziehung des gesamten über das landwirtschaftliche Vermögen hinausgehenden Vermögens (Wohn- und Herrenhäuser, Schlösser samt Inventar, städtischer Besitz etc.). Die Verordnungen sahen nur den Entzug des "landwirtschaftlichen Vermögens" vor (Näheres oben S. 17). Der Entzug von Schloß Wiepersdorf der Beschwerdeführerin zu 1 war ein solcher Exzeß. Das gleiche gilt für den vielfach erfolgten Entzug von Gütern unter 100 ha; auch er war von den Verordnungen nicht gedeckt, soweit er nicht von den Tatbeständen des Art. II § 2 Punkte a und b erfaßt wurde. Bei dem Entzug größerer Güter ist die Enteignung auch der letzten 100 Hektar, obwohl ihre Belassung beim Besitzer in den Verordnungen regelmäßig angelegt war (oben S. 15 f., 33), als ein solcher Exzeß anzusehen.

Die Zulässigkeit möglicher und sozial verträglicher Restititionen

Aber auch hinsichtlich derjenigen "Enteignungen", die auf besatzungshoheitlicher Grundlage (im eben dargestellten Sinne) erfolgt sind, ergibt sich Auslegungsbedarf. Bemerkenswert ist hier zunächst, daß es in Ziff. 1 der Gemeinsamen Erklärung nicht heißt, alle Enteignungen seien nicht mehr rückgängig zu machen. Vielmehr wird von den Regierungen der Sowjetunion und der DDR ausdrücklich auf die Möglichkeit abgehoben, die getroffenen Maßnahmen zu revidieren, die die beiden Regierungen allerdings "nicht sehen". Von der Bundesregierung wird diese "Sicht" aber nicht etwa geteilt, sondern lediglich "zur Kenntnis genommen". Insofern kommen in der Gemeinsamen

Erklärung unterschiedliche Auffassungen beider Parteien zum Ausdruck. Das hob auch de Maizière in einem "Spiegel"-Gespräch hervor ("Der Spiegel" Nr. 31 vom 30.7.1990, S. 18 [20]). Berücksichtigt man zusätzlich, daß die Bunderepublik sich die spätere Gewährung von "Ausgleichsleistungen" vorbehalten hat (worunter nicht nur die Leistung von Geldentschädigung oder Ersatzgrundstücken, sondern auch die Rückgabe von konfiszierten Grundstücken verstanden werden kann), und berücksichtigt man die Weite des Begriffes, so wird klar, daß die Bundesrepublik sich in der Gemeinsamen Erklärung die Frage der Behandlung der in der "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände offenhalten wollte und auch offengehalten hat.

Angesichts der vielfach bestehenden und praktizierten Privatisierungsbestrebungen der verantwortlichen staatlichen Stellen hinsichtlich "Bodenreform"-Flächen werden die Eigentumsverhältnisse an den "Bodenreform"-Flächen ohnehin und offensichtlich zur Disposition gestellt, und dies ersichtlich im Einverständnis mit der Sowjetunion, die auf dem eigenen Staatsgebiet die Schaffung von Privateigentum und die Einführung von marktwirtschaftlichen Verhältnissen anstrebt, und erst recht im Einverständnis mit der ehemaligen DDR, wie die Regelungen über die Treuhandanstalt zeigen. Privatisierung ist zwar noch nicht Rückübertragung an die Enteigneten, wenn eine Veräußerung der Flächen aber möglich ist, ist nicht einzusehen, warum diese nicht auch (und gerade) an die früheren Eigentümer erfolgen könnte. Die Gemeinsame Erklärung wäre in sich widersprüchlich, wenn sie Privatisierungen erlaubte, nicht aber Veräußerungen an die früheren Berechtigten und man sie im Sinne eines völligen Rückübertragungsverbotes oder eines Ausschlusses sämtlicher Rückübertragungsansprüche verstehen wollte. Der Widerspruch entfällt nur, wenn man die Gemeinsame Erklärung dahin interpretiert, daß sie nicht jeder Rückgabe entgegensteht.

Diese Interpretation wird auch durch die Präambel bestätigt, in der die übergreifenden Grundsätze formuliert sind, nämlich, daß "ein sozial verträglicher Ausgleich unterschiedlicher

Interessen zu schaffen ist", daß die Regierungen sich bei der Lösung der anstehenden Vermögensfragen von "Rechtssicherheit und Rechtseindeutigkeit" sowie dem "Recht auf Eigentum" leiten lassen und nur so "der Rechtsfriede in einem künftigen Deutschland dauerhaft gesichert werden" könne.

Der "sozial verträgliche Ausgleich unterschiedlicher Interessen" verlangt aber, daß die Rückgabeinteressen der Alteigentümer nicht ignoriert werden, sondern, daß sie in das erforderliche allseitige Interessenclearing einbezogen und dabei, soweit möglich, realisiert werden. Nur dann kann man von einem sozial verträglichen Ausgleich sprechen, ist dem "Recht auf Eigentum" Genüge getan. Nur dann kann auch der Rechtsfriede in einem künftigen Deutschland dauerhaft gesichert werden. All dies spricht dafür, die gemeinsame Erklärung dahin zu interpretieren, daß sie einer Rückgabe, soweit möglich, nicht entgegensteht.

Diese Interpretation wird dadurch bestätigt, daß die Bundesrepublik die Auffassung der Sowjetunion und der DDR, die keine Möglichkeit der Rückgängigmachung "sehen", nicht teilt, sondern nur zur Kenntnis nimmt, sich mit dieser Verneinung also nicht identifiziert. Das kann dahin verstanden werden, daß die Bundesrepublik sich dort, wo es möglich ist, durchaus eine Rückgabe vorbehält. Diese Interpretation wird zusätzlich durch den Gedanken erhärtet, daß kein legitimes nachvollziehbares Interesse der Sowjetunion und der DDR ersichtlich ist, das einer Rückerstattung entgegensteht, soweit diese (insbesondere unter Berücksichtigung der Belange der "Neusiedler", der in der Landwirtschaft Tätigen und der allgemeinen Interessen an einer funktionsgerechten Landwirtschaft) sozial verträglich ist. Das Interesse der Sowjetunion und der DDR könnte allenfalls dahin gehen, die Bodenreform nicht für null und nichtig erklärt zu sehen (so auch MdB Langner bei der abschließenden Lesung des Einigungsvertrages im Bundestag am 20.9.1990, Sten. Bericht S. 17.876 [17.877]). Das steht einer Rückerstattung, soweit möglich, aber nicht entgegen.

Diese Interpretation wird dadurch bestätigt, daß es der Sowjetunion ausweislich der Erklärung der sowjetischen Regierung zum Eigentum in der DDR vom 27.3.1990 darum ging, daß die "Gesetzmäßigkeit" der 1945 bis 1949 von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland verwirklichten Wirtschaftsmaßnahmen nicht in Frage gestellt werde. Die "Bodenreform" fällt darunter allerdings nicht, weil sie ausweislich derselben Erklärung "von den Landesbehörden Ostdeutschlands" verwirklicht worden war. Worum es der Sowjetunion im Kern ging, besagt folgender Satz:

"Absolut unannehmbar wären eventuelle Versuche, die Rechte der gegenwärtigen Besitzer von Boden und anderen Vermögens in der DDR in Abrede zu stellen, die seinerzeit mit Einwilligung oder auf Beschluß der sowjetischen Seite, die sich dabei von der Erklärung über die Niederlage Deutschlands, vom Potsdamer Abkommen und von anderen vierseitigen Beschlüssen und Entscheidungen leiten ließ, erworben wurden.

Die sowjetische Regierung teilt in dieser Frage die Position der Regierung der DDR, wonach es notwendig ist, die Rechtsordnung strikt einzuhalten, sowie die sozialen und demokratischen Rechte und Interessen von Millionen Menschen in der DDR zu schützen."

Was die "Bodenreform" betrifft, ging es der Sowjetunion also um die Sicherung der Position der seinerzeitigen "Neusiedler", an die mit Zustimmung der Sowjetunion große Teile des konfiszierten Bodens zur Nutzung verteilt worden waren. Diese Feststellung ist auch für die Auslegung der "Gemeinsamen Erklärung" relevant; denn in dieser wird ausdrücklich auch auf den Standpunkt der Sowjetunion abgestellt. Diese Auslegung wird auch dadurch bekräftigt, daß es nach Auffassung der Bundesregierung der Sinn des Art. 41 I, III EV ist, "besondere Rechte auf Dauer" zu garantieren (so die Bundesregierung in der Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7760, S. 377). Bezogen auf die "Bodenreform" können dies nur die Rechte der "Neusiedler" sein.

Dies bestätigt einmal mehr, daß die Worte in der Gemeinsamen Erklärung, daß "Enteignungen ... nicht mehr rückgängig zu machen sind", sich auf den Gesamtkomplex der seinerzeitigen

kommunistischen Umgestaltungsmaßnahmen bezieht, aber Teilrückerstattungen, die mit den gewachsenen Positionen der "Neusiedler" vereinbar sind, nicht entgegenstehen (ähnlich Scholz, in: Die Welt vom 30.10.1990 S. 9). Nur die Für-Nichtig-Erklärung des gesamten Komplexes von Anfang an soll ausgeschlossen werden, nicht aber eine Rückübertragung so weit wie möglich und sozial verträglich.

Dieser Auslegung der gemeinsamen Erklärung steht auch das Argument nicht entgegen, daß es dann einer gesonderten Ziff.1 nicht bedurft hätte, weil sich solches ohnehin aus Ziff. 3 ff. Gemeinsame Erklärung ergebe. Denn dieses Argument trifft nicht zu. Die Formel "soweit möglich und sozial verträglich" gibt dem Gesetzgeber die Flexibiliät, auch andere von ihm für unverzichtbar gehaltene agrarpolitische, gesellschafts-politische oder sonstige Gesichtspunkte (nicht allerdings fiskalische) bis zu einem gewissen Grade mitzuberücksichtigen, indem sie es ihm z.B. auch gestatten dürfte, Rückübertragungsansprüche ab einer gewissen Größenordnung zu bremsen und die Berechtigten stattdessen auf eine finanzielle Entschädigung zu verweisen. Die Ziff. 1 der Gemeinsamen Erklärung will die Fragen für die Jahre 1945 bis 1949 offenhalten, die für die Jahre ab 1949 in den folgenden Ziffern beantwortet sind. Daß auch für die Zeit bis 1949 durch die bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen in Wahrheit eine erhebliche Einschränkung erfolgt ist, steht auf einem anderen Blatt.

Die vorstehend entwickelte Interpretation der Gemeinsamen Erklärung (und damit auch des Einigungsvertrages) entspricht dem allgemeinen Grundsatz, daß völkerrechtliche Abkommen so auszulegen sind, "daß die Vertragspartner einerseits das von ihnen gemeinsam angestrebte Ziel durch den Vertrag erreichen können, andererseits nicht über das gewollte Maß hinaus als gebunden angesehen werden dürfen" (BVerfGE 4, 157 [168]). Denn wenn das Ziel der Vertragspartner der "sozial verträgliche Ausgleich unterschiedlicher Interessen" war und dementsprechend ausdrücklich auf die Frage der "Möglichkeit" der Rückgabe abgestellt wurde, kann eine von vornherein

beschränkte Rückgabe, die nur auf diejenigen Vermögensteile gerichtet ist, deren Rückgabe möglich und sozial verträglich ist, der Gemeinsamen Erklärung (und damit auch dem Einigungsvertrag) nicht widersprechen.

Die vorgenannte Auslegung harmoniert auch mit dem weiteren Satz der Gemeinsamen Erklärung, daß nach Auffassung der Bundesregierung "einem künftigen gesamtdeutschen Parlament eine abschließende Entscheidung über etwaige staatliche Ausgleichsleistungen vorbehalten bleiben muß." Dieser Satz erinnert auf den ersten Blick an die Kriegsfolgenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und an die dort geprägte Formel vom "Ausgleich im Rahmen des Möglichen". Die "Bodenreform" ist jedoch keine "Kriegsfolge" im Sinne dieser Rechtsprechung, weder dem Begriff noch der Sache nach. Das wurde bereits dargelegt. Die Formel vom "Ausgleich im Rahmen des Möglichen" bedeutet in Bezug auf die in der "Bodenreform" entzogenen (aber noch vorhandenen) Vermögensgegenstände denn auch, wie ebenfalls oben dargelegt, etwas völlig anderes als in Bezug auf Kriegsfolgen (wie Kriegsschäden, Zerstörungen oder Demontagen durch die Besatzungsmacht); Ausgleichsmaßnahmen nach Maßgabe des Möglichen bedeuten in Bezug auf die "Bodenreform" Rückübertragung der entzogenen Vermögensgegenstände, soweit dies möglich und sozial verträglich ist, ggfls. aber auch die Gewährung von Ersatzland bzw. angemessene finanzielle Entschädigung (vgl. auch Ziff. 3b der Gemeinsamen Erklärung). Daß der Begriff "Ausgleichsleistungen" keinesfalls auf geringfügige finanzielle Zahlungen nach Art der Kriegsfolgen- oder Lastenausgleichsgesetzgebung beschränkt ist, sondern begrifflich auch die Gewährung des vollen Ausgleichs mitabdeckt, zeigt der Umstand, daß das Bundesverfassungsgericht den Begriff auch im Zusammenhang mit der Rückgängigmachung des NS-Unrechts an Juden verwendet hat. Auch dort ging es darum, "das Unrecht auszugleichen", das den Verfolgten "angetan worden ist" (oben S. 47). Daß es dabei selbstverständlich um vollständigen Ausgleich, nicht um geringfügige finanzielle Leistungen nach Art der Kriegsfolgengesetzgebung ging, ist bekannt.

b) Konsequenz für Art. 41 EV und Art. 143 III GG

Wenn die Gemeinsame Erklärung sich aber dahin interpretieren läßt, daß sie der Rückerstattung von Gegenständen, die zwischen 1945 und 1949 konfisziert wurden, nicht entgegensteht, soweit eine solche Rückgabe möglich und sozial verträglich ist, dann wird eine solche Rückgabe auch nicht durch Art. 41 EV ausgeschlossen, da dieser sich auf die Gemeinsame Erklärung bezieht, indem er sie in Abs. 1 zum Bestandteil des Vertrages macht und in Abs. 3 erklärt, die Bundesrepublik werde keine ihr widersprechenden Rechtsvorschriften erlassen. Und daß die Erklärung sich dahin auslegen läßt, hat ihre Exegese unter a) ergeben.

Auch der neu eingefügte Art. 143 III GG bezieht sich auf Art. 41 EV, sichert also die Rückgängigmachung solcher Eingriffe verfassungsrechtlich ab, die Art. 41 GG vorsieht. Insoweit kann auch er dahin interpretiert werden, daß er der Rückgabe von "Bodenreform"-Land nicht entgegensteht, soweit sie möglich und sozial verträglich ist.

Die Frage ist allerdings, ob sich nichts anderes daraus ergibt, daß Art. 143 III GG nicht nur auf Art. 41 EV, sondern auch auf "Regelungen zu seiner Durchführung" Bezug nimmt. Zu fragen ist deshalb, ob diese Durchführungsregelungen - abgesehen von der großen Problematik solcher Blankettfeststellungen in der Verfassung - die Rückgabe, soweit möglich und sozial verträglich, ausschließen. Dies dürfte hinsichtlich des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen schon deshalb nicht der Fall sein, weil dieses Gesetz zwar keine Rückgabe von "Bodenreform"-Land vorsieht, sie aber auch nicht ausschließt und auch keine erschöpfende Regelung darstellt, vielmehr einer zusätzlichen Regelung durch ein weiteres Gesetz nicht entgegensteht. Das ergibt sich auch daraus, daß die in Art. 143 III GG genannten Regelungen zur Durchführung des Art. 41 EV nicht nur die im EV und seinen Anlagen enthaltenen zu sein brauchen. Eine solche

Einschränkung ist aus dem Wortlaut des Art. 143 III GG nicht ersichtlich.

In der Denkschrift zum Einigungsvertrag wird klargestellt, daß durch den Einigungsvertrag geschaffenes Bundesrecht "durch den Bundesgesetzgeber geändert werden kann" (BT-Drucks. 11/ 7760 S. 377 [zu Art. 45 EV]). Diese Kompetenz umfaßt erst recht Ergänzungen nicht abschließend geregelter Komplexe wie die Rückerstattung von Gegenständen, die durch die "Bodenreform" entzogen worden sind.

Die zweite Bemerkung, daß der Gesetzgeber "dabei allerdings die im Vertrag vorgesehenen Regelungen zu beachten hat, durch die besondere Rechte auf Dauer garantiert werden (vgl. Art. 41 Abs. 3)", steht Änderungen und Ergänzungen nicht entgegen, weil Art. 41 EV bei richtiger Interpretation keine Garantie gegen jede, auch mögliche und sozial verträgliche, Rückerstattung darstellt.

Auch Art. 143 III GG soll laut Denkschrift (S. 359 [zu Art. 4 Nr. 5]) nur "den verfassungsmäßigen Bestand der in und aufgrund Art. 41 des Vertrages getroffenen Regelung" sichern, d.h. vor sozial unverträglichen Rückerstattungen bewahren.

Mit diesen Darlegungen sind auch die Vorschriften vereinbar, die eine Veräußerung der "Bodenreform"-Flächen durch die Treuhand ermöglichen. Denn diese Vorschriften zeigen gerade, daß die Eigentumsverhältnisse an den "Bodenreform"-Grundstücken - offenbar mit Einverständnis der Gegenseite - zur Disposition gestellt werden. Darin liegt eine notwendige Vorbedingung für die Restitution an die Beschwerdeführer. (Daß dadurch andererseits die Rückerstattungsansprüche der Beschwerdeführer in hohem Maße gefährdet werden können, sofern die Veräußerung an Dritte erfolgt, steht auf einem anderen Blatt.) Der Möglichkeit einer Rückübertragung an die Alteigentümer stehen die Regelungen jedenfalls nicht entgegen.

Daß die Gemeinsame Erklärung und damit auch Art. 41 I und III EV und Art. 143 III GG einer Restituierung nicht

entgegenstehen, wird auch dadurch bestätigt, daß in letzter Sekunde eine Bestimmung in das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (§ 1 Abs. 6) gekommen ist, die für Opfer von NS-Unrecht auch dann eine Restituierung vorsieht, wenn das Vermögen nach dem Zusammenbruch vorübergehend zurückgegeben worden war und dann durch die "Bodenreform" erneut entzogen wurde. In der Begründung zu dieser Vorschrift wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Gemeinsame Erklärung zu diesen Fällen "keine Aussage trifft" (BT-Drucks. 11/7831, S.3). Der Umstand, daß ein Grundstück durch die "Bodenreform" entzogen worden ist, schließt die Rückgabe (und die dahingehenden Rechtsansprüche) also nicht aus. Dies bedeutet aber die Anerkennung der oben durch Interpretation ermittelten "Durchlässigkeit" der Gemeinsamen Erklärung und damit auch des Art. 41 I, III EV und des Art. 143 III GG.

Das bestätigt, daß die Gemeinsame Erklärung in Verbindung mit dem EV, insbesondere Art. 143 III GG, nur der Rückabwicklung der "Bodenreform" in toto, ohne Rücksicht auf schützenswerte Gegeninteressen, entgegensteht, nicht aber die Rückgabe, soweit möglich und sozial verträglich. Die dahingehenden Ansprüche der Betroffenen werden bei zutreffender Interpretation also durch die Gemeinsame Erklärung und den Einigungsvertrag nicht verletzt.

c) Verfassungskonforme Auslegung

Eine solche Interpretation des Einigungsvertrages, wie sie soeben unter 4 a) und b) entwickelt worden ist, ist auch verfassungsmäßig geboten, weil sie es erlaubt, die Grundrechte der Beschwerdeführer zu schonen. Es wurde oben unter 3) festgestellt, daß Art. 41 I, III EV in Verbindung mit der Gemeinsamen Erklärung dem Grundgesetz widersprächen, wenn man sie als Ausschluß jeglichen Restitutionsanspruchs verstünde. Nun hat sich aber unter 4 a) und b) gezeigt, daß eine andere Auslegung naheliegt, nämlich eine solche, die die mögliche und sozial verträgliche Restitution von konfiszierten Vermögensgegenständen erlaubt und dahingehende Ansprüche

unberührt läßt. Diese Auslegung schont die Grundrechte der von der "Bodenreform" Betroffenen; sie verletzt sie, wenn überhaupt, jedenfalls in geringerem Umfang.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz unterstrichen, "daß die politischen Organe der Bundesrepublik Deutschland, die am Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages beteiligt waren, nicht grundgesetzwidrige Bindungen haben eingehen wollen, daß sie vielmehr die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz geprüft haben und auch weiter auf eine grundgesetzmäßige Auslegung und Anwendung des Vertrages achten werden. Solange und soweit die Auslegung offen ist, muß deshalb unter verschiedenen in Betracht kommenden Auslegungsmöglichkeiten derjenigen der Vorzug gegeben werden, bei der der Vertrag vor dem Grundgesetz bestehen kann" (BVerfGE 4, 157 [168]; ebenso 36, 1 [14]).

Ähnliches gilt schließlich auch für den neuen Art. 143 III GG. Er steht auch als Verfassungsnorm in einem potentiellen Spannungsverhältnis zu den Grundrechten der Art. 1, 3 und 14 GG. Für solche Spannungslagen innerhalb des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht eine alle auf dem Spiele stehende Verfassungswerte möglichst schonende Auslegung vorgeschrieben. Dies bedeutet, wie Rupert Scholz mit Recht unterstrichen hat, "daß nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein solcher Ausgleich zwischen den widerstreitenden Rechtsgütern oder Verfassungsnormen hergestellt werden muß, der beiden betroffenen Seiten bzw. beiden Rechtsgütern oder Verfassungszielen in höchstmöglicher Form Rechnung trägt bzw. Geltungsraum beläßt. Aus diesem Grunde kann auch im hiesigen Konfliktfalle nicht ausschließlich auf den neuen Art. 143 Abs. 3 GG Bezug genommen und können entsprechende Entschädigungsansprüche jener vor dem 7.10.1949 enteigneten Grundeigentümer nicht generell ausgeschlossen werden. Jedes in diese Richtung zielende Verfahren würde allein der grundrechtseinschränkenden Regelung des Art. 143 Abs. 3 GG Raum geben, würde die widerstreitenden Grundrechtsprinzipien aus Art. 14 Abs. 3 und Art. 3 GG einseitig bzw.

unverhältnismäßig einschränken und damit verletzen." (Scholz, in: Die Welt vom 30.10.1990, S. 9).

Als Ergebnis ist somit festzuhalten: Das oben schon gefundene mögliche Interpretationsresultat, daß die Gemeinsame Erklärung in Verbindung mit Art. 41 I, III EV und Art. 143 III GG dahin einschränkend ausgelegt werden muß, daß sie Restitutionsen, soweit sie möglich und sozial verträglich sind, nicht entgegensteht, erweist sich nunmehr als nicht nur mögliches, sondern auch als verfassungsrechtlich vorgeschriebenes Auslegungsergebnis.

d) Bedeutung des Art. 135 a II GG

Dieser Auslegung steht auch der neue Art. 135 a II GG nicht entgegen; er bestätigt sie vielmehr.

Es ist allerdings zunächst einmal fraglich, ob Art. 135a II GG überhaupt für die Ansprüche auf Restitution der in der "Bodenreform" konfiszierten Grundstücke eine Regelung treffen will. Die Regelungskompetenz der Art. 134 IV i.V.m. Art. 135a a.F. (jetzt Art. 135a I) GG hatte für eine Übergangszeit nach dem militärischen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch im Jahre 1945 den Zweck, "den Staatsbankrott des Reiches vollständig zu bereinigen und für die Zukunft die Grundlage für gesunde staatliche Finanzen zu schaffen, weil dies die erste Voraussetzung einer geordneten Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens ist" (BVerfGE 19, 151 [163]). Der Zusammenbruch des Reiches hatte eine wirtschaftliche und finanzielle Katastrophe größten Ausmaßes offenbar werden lassen; abgesehen von späteren Belastungen, die sich aus der Niederlage und dem Wiederaufbau noch ergaben, bestanden bereits Schulden des Reiches in bis dahin kaum vorstellbarer Höhe. "Das Reich befand sich in der Lage eines 'Staatsbankrotts'; es war nicht nur vorübergehend zahlungsunfähig, sondern ... konkursreif" (BVerfGE 15, 126 [135]).

Diese Situation des "Staatsbankrotts" ist (ohne daß dies noch näher ausgeführt werden müßte) mit der Lage der gegenwärtigen Staatsfinanzen nicht vergleichbar. Aber selbst wenn man in Rechnung stellt, daß neue Lasten, die sich aus dem Wiederaufbau des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der ehemaligen DDR ergeben werden, übernommen werden müssen, wird die künftige staatliche Finanzwirtschaft bei Rückgabe der in der "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände finanziell nicht belastet. Es wird lediglich verhindert, daß der Staat die in der "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände veräußert und mit den hieraus erlangten Erlösen, also auf Kosten der "Bodenreform"-Geschädigten, den Staatshaushalt mehrt. Dies ist tatsächlich und rechtlich eine völlig andere Situation. Denn das dahingehende fiskalische Interesse darf verfassungsrechtlich nicht berücksichtigt werden (dazu schon oben S. 82).

Aber auch wenn man - entgegen der zuvor dargelegten Auffassung - der Meinung sein sollte, die zu Art. 134 IV, 135a I GG entwickelten verfassungsgerichtlichen Grundsätze seien auch auf die Rückgabeansprüche wegen der in der "Bodenreform" entzogenen Vermögensgegenstände ungeachtet der kaum vergleichbaren tatsächlichen Ausgangslage wenigstens in bezug auf die Rechtsfolge "entsprechend" (vgl. Art. 135a II GG) anwendbar, müßten die Alt-Ansprüche doch wieder "nach Maßgabe des Möglichen" befriedigt werden. "Nur mit dieser Maßgabe darf" der Gesetzgeber "die Befriedigung kürzen oder verweigern" (BVerfGE 15, 126 [143]; ebenso 19, 150 [163]). Daß aber die Begrenzung auf das "Mögliche" bei den in den genannten Entscheidungen im Streit befindlichen Entschädigungs- oder Schadensersatzforderungen für zerstörte Gegenstände, die aus einem bankrotten Staatshaushalt zu befriedigen waren, etwas völlig anderes ist als beim Streit um die Rückgabe noch vorhandener, jetzt zur Disposition stehender Vermögensgegenstände, die den Staatshaushalt unmittelbar gar nicht berührt, wurde bereits dargelegt. Die vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber damit gezogene verfassungsrechtliche Begrenzung führt also in ihrer Anwendung

auf gänzlich verschiedene Sachverhalte auch zu rechtlich ganz unterschiedlichen Ergebnissen.

Daß das hier gefundene Ergebnis, daß Art. 135a II GG den Ansprüchen auf Rückgabe der in der "Bodenreform" konfiszierten Vermögensgegenstände, jedenfalls soweit möglich und sozial verträglich, nicht entgegensteht, richtig ist, zeigt auch die Erwägung, daß selbst für den Fall, daß die "Bodenreform" dem Anwendungsbereich der Art. 134, 135 a GG zugeordnet würde, der Gesetzgeber selbst in Kenntnis der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die die Befriedigung "nach Maßgabe des Möglichen" zwingend vorschreibt, diese Kriterien als für die Rückabwicklung der "Bodenreform" in Einzelfällen als sachgerecht und vernünftig über Art. 135 a II GG dem Gesetzgeber zur Regelung durch Gesetz unmittelbar und verbindlich vorgegeben hat. Damit ist dem Gesetzgeber bei Regelung dieser Fragen zwar ein "Gestaltungsspielraum" gegeben (Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs. 11/7760, S. 355 [359 zu Art. 4 Nr. 4 EV]), aber eben gerade "keine volle Gestaltungsfreiheit" (BVerfGE 15, 126 [142]).

In dem einen wie dem anderen Fall steht also Art. 135 a II GG dem berechtigten Rückgabeverlangen nicht nur nicht entgegen, sondern fordern die hierzu vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze verbindlich die Rückgabe "nach Maßgabe des Möglichen". Bei richtiger Auslegung stützt diese Vorschrift also die solchermaßen beschriebenen Rückgabeansprüche. (Dies wird der Gesetzgeber, sollte er - weil die Verfassung selbst nicht bestimmt, in welcher Höhe letztlich staatliche Leistungen zu erbringen sind, sondern dies erst durch den Gesetzgeber in dem dafür notwendigen Gesetz geschieht [vgl. auch die Vorbehaltsklausel in Ziff. 1 der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990] - von der vorbehaltenen Gesetzgebungskompetenz künftig Gebrauch machen, beachten müssen, will er dann nicht durch die Verfassung geschützte Rechte der Betroffenen verletzen [vgl. dazu im einzelnen BVerfGE 15, 126/143 ff.; 19, 150/163]).

e) Zwischenergebnis

Die in Art. 14 GG, Art. 3 GG und Art. 1 GG begründeten Rechte auf grundsätzliche Rückerstattung der durch die "Bodenreform" entzogenen Flächen sind durch Art. 143 III GG schon deshalb nicht beseitigt worden, weil Art. 143 III "durchlässig" ist. Bei sorgfältiger Exegese seines Inhalts ergibt sich nämlich, daß Art. 143 III GG einer grundsätzlichen Rückerstattung in Wahrheit gar nicht entgegensteht und die Rückerstattungsansprüche der Betroffenen unberührt läßt. "Grundsätzliche" Rückerstattung bedeutet dabei Rückerstattung "soweit faktisch möglich und sozial verträglich". Solchen Rückgabeansprüchen steht auch der neue Art. 135a II GG nicht entgegen.

5. Art. 143 III GG als verfassungswidriges Verfassungsrecht

Im Vorstehenden sind wir davon ausgegangen, Art. 143 III GG stehe wegen seiner "Durchlässigkeit" möglichen und sozial verträglichen Rückgaben und dem Fortbestehen dahingehender Ansprüche nicht entgegen (Alternative 2). Im folgenden wollen wir hilfsweise noch auf die andere Möglichkeit eingehen, daß man - abweichend von der obigen Auslegung - Art. 41 I, III samt der Gemeinsamen Erklärung, auf die er verweist und damit auch Art. 143 III GG dahin verstehen könnte, daß sie Ansprüche auf Rückübertragung mit verfassungsrechtlicher Qualität ausschließen.

Diese Interpretationsalternative wurde bereits unter 3 zugrundegelegt, dort aber noch nicht auf Art. 143 III GG bezogen.

Soweit diese Regelung als Aufhebung von Rückerstattungspflichten zu verstehen wäre, "neutralisierte" sie insoweit die Grundrechte der Art. 2 ff. GG, d.h., sie schlosse die Möglichkeit aus, daß die Betroffenen sich auf diese Grundrechte berufen können.

Die Verfasser des EV haben sich möglicherweise an das halten wollen, was das Bundesverfassungsgericht im Grundlagen-Vertragsurteil nahegelegt hat (E 36, 1 [13f.]):

"Ein Vertrag, der mit dem geltenden Verfassungsrecht in Widerspruch steht, kann verfassungsrechtlich nur durch eine entsprechende Verfassungsänderung mit dem Grundgesetz in Einklang gebracht werden."

Dann hätte man es also unternommen, das Grundgesetz zu ändern, um dadurch den Widerspruch zum Grundgesetz zu beseitigen. Die Frage ist allerdings, ob dies auf diese Weise überhaupt verfassungsrechtlich zulässig oder ob der neue Art. 143 III GG nicht seinerseits verfassungswidrig ist ("verfassungswidriges Verfassungsrecht").

Es ist anerkannt, daß auch Verfassungsänderungen, die den Anforderungen des Art. 79 II genügen, also mit 2/3-Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat beschlossen worden sind, weiteren formellen (Art. 79 I GG) und bestimmten inhaltlichen Anforderungen (Art. 79 III GG) genügen müssen.

a) Unzulässigkeit von Verfassungsdurchbrechungen, insbes. von Grundrechtsdurchbrechungen

Der von Art. 4 Nr. 5 EV neu ins Grundgesetz eingefügte Art. 143 III GG bestimmt, daß "Art. 41 EV und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand (haben), als sie vorsehen, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem in Art. 3 dieses Vertrages genannten Gebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden". Soweit diese Regelung darauf abzielt, die durch Art. 41 EV iVm der Gemeinsamen Erklärung bewirkten Eingriffe durch eine generalklauselartige Pauschalformel "grundrechtsfest" zu machen, sucht sie den Grundrechtsschutz der von diesen Eingriffen Betroffenen auszuschalten.

Das pauschale Außerkraftsetzen von mehreren, im einzelnen nicht näher genannten Grundgesetzbestimmungen durch eine übergreifende verfassungsrechtliche "Absegnungs"-Vorschrift

für eine bestimmte Fallgruppe wird diskutiert vor allem von Ehmke und Hesse. Ehmke⁵⁸ handelte das Problem unter dem Begriff der "Verfassungsdurchbrechung" ab, wobei er darunter nicht nur Abweichungen von der Verfassung ohne Änderung ihres Textes versteht, sondern auch die ausnahmsweise Änderung des Verfassungstextes für bestimmte Fälle; auch dieses sei verfassungsrechtlich unzulässig. Ehmke gelangt zu folgendem Ergebnis: Die Befugnis zur Verfassungsänderung sei zwar eine der wichtigsten verfassungsmässigen Befugnisse, sie ermächtige die qualifizierte Mehrheit des Parlaments aber nicht dazu, die Verfassung zu beseitigen oder zu verletzen. Einmal finde sie am materialen Kern der Verfassung ihre Grenzen, und innerhalb dieser Grenzen berechtere sie den verfassungsändernden Gesetzgeber nur dazu, Verfassungsnormen mit allgemeiner Geltung zu ändern, zu ergänzen, aufzuheben und neu zu setzen, nicht aber dazu, zu bestimmen, daß Verfassungsvorschriften für bestimmte Fälle oder für eine bestimmte Zeit keine Anwendung finden, also durchbrochen werden. Solche "sachlichen" oder "zeitlichen" Ausnahmen seien nicht Verfassungsänderungen, sondern Verfassungswidrigkeiten, Verfassungsverletzungen, zu denen der verfassungsändernde Gesetzgeber genausowenig befugt sei wie irgend ein anderes Staatsorgan.

Verfassungsdurchbrechungen lägen aber nicht nur jenseits der Befugnisse zur Verfassungsänderung, sie seien vielmehr mit der Verfassung als Beschränkung und Rationalisierung der Macht schlechthin unvereinbar. Der verfassungsändernde Gesetzgeber könne sich daher auch nicht etwa im Wege der Verfassungsänderung eine Kompetenz zur Verfassungsdurchbrechung zulegen, denn damit würde der Boden des Verfassungsstaates verlassen werden, die Verfassung würde ihren Sinn verlieren und an die Stelle einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung würde der Absolutismus der jeweiligen 2/3-Mehrheit des Parlamentes treten.

Auch die Ermächtigungsnorm des Art. 79 I 2 GG sei verfassungswidrig, ebenso eine allgemeine Klausel, "aus der

⁵⁸ Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin 1953, S. 7, Fußnote 2.

gerade nicht zu erkennen ist, ob und ggfls. welche Verfassungsvorschriften geändert worden sind". Die gesondert geforderte "ausdrückliche" Änderung des "Wortlauts" verlange eine Klarstellung, welche Bestimmung geändert werde.

Hesse⁵⁹ stimmt Ehmke weitgehend zu. Art. 79 I 1 GG erlaube keine Verfassungsdurchbrechungen, womit er anscheinend auch die materialen Verfassungsdurchbrechungen im Sinne Ehmkes meint, und die Bestimmung des Art. 79 I 2 GG sei entweder überflüssig oder verfassungswidrig. In keinem Falle könne er verfassungswidrige Verträge zu verfassungsgemäßen machen. "Könnte nämlich das Verbot der Verfassungsdurchbrechung im Wege der Verfassungsänderung beiseite geschoben werden, dann wäre es gegenstandslos. Die Politik erhielte den Vorrang vor dem Verfassungsrecht, und das, was die Verfassung für das Leben des Gemeinwesens unentbehrlich macht: ihre rationalisierende, stabilisierende und freiheitssichernde Wirkung, wäre aufgehoben. Eben dies ist es, was das Grundgesetz nach den Erfahrungen der Vergangenheit vermeiden will."

Demgegenüber halten andere Autoren Art. 79 I 2 GG und pauschale Textänderungen für zulässig.⁶⁰ Maunz hält die Frage immerhin für zweifelhaft und eine klärende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für geboten.⁶¹ Klaus Stern sieht es als problematisch und "rechtstaatlich bedenklich" an, daß "die kritische Einzelprüfung für Verfassungsänderungen schlicht unterbleibt."⁶²

Die Streitfrage braucht hier nicht generell entschieden zu werden. Denn selbst, wenn man Ehmke im allgemeinen nicht folgen und derartige pauschale verfassungsrechtliche

⁵⁹ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage, 1990, Randnr. 697 ff.

⁶⁰ Bryde, Verfassungsentwicklung, 356 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶¹ Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 79 Rdnr. 13.

⁶² Stern, Staatsrecht, Band 1, 2. Auflage 1984, S. 165. Er geht jedoch davon aus, daß derartige Regelungen gleichwohl "für das Bundesverfassungsgericht maßgeblich" seien.

Absegnungsklauseln nicht von vornherein für unzulässig erachten sollte, so muß doch im vorliegenden Falle anderes gelten. Zwar besagt Art. 79 I 2 GG, "bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind," genüge "zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkrafttreten der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlauts des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt." Es ist jedoch schon fraglich, ob es sich beim Einigungsvertrag um einen "völkerrechtlichen Vertrag" im Sinne dieser Vorschrift handelt. Denn die verfassungsrechtliche Grundlage des Einigungsvertrages ist nicht Art. 59 GG, sondern Art. 23 GG (wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung auf Antrag der acht Abgeordneten vom 18.9.1990, 2 BvE 2/90 klargestellt hat). Fraglich ist ebenso, ob es sich beim Einigungsvertrag um "die Vorbereitung einer Friedensregelung" im Sinne des Art. 79 I 2 GG handelt.

In jedem Fall aber kann Art. 79 I 2 keine Grenzen beseitigen, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber gesetzt sind⁶³. Mag man auch nicht bereit sein, Ehmke darin zu folgen, daß Verfassungsdurchbrechungen allgemein solche Grenzen markieren und sie dem verfassungsändernden Gesetzgeber untersagt sind, so muß doch anderes gelten, wenn es um Grundrechtsdurchbrechungen zu Lasten von Minderheiten geht. Hier besteht nämlich die gesteigerte Gefahr, daß die Mehrheit bzw. die auf die präsumtive Mehrheitsmeinung abstellenden politischen Kräfte aus Opportunität oder bestimmten Vorurteilen einer kleinen Gruppe durch Mehrheitsbeschluß ihren Grundrechtsschutz nehmen, diesen Tatbestand aber dadurch kaschieren, daß sie eine Pauschalformel verwenden und es

⁶³ Daß dies auch durch den Einigungsvertrag nicht möglich war, wird unten S. 129 ff. aufgezeigt. Daß es auch durch den Brief der Außenminister der Bundesrepublik und der DDR an die Alliierten im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des 2+4-Vertrages nicht geschehen ist, wird unten S. 137 ff. dargelegt.

dadurch vermeiden, die einzelnen ausgeschlossenen Grundrechte zu benennen. Sie können dann in der öffentlichen Diskussion sogar behaupten, die Grundrechte würden durch die Verfassungsänderung gar nicht berührt. Hier ist die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Minderheit besonders groß. Das Erfordernis der Zweidrittel-Mehrheiten reicht zu ihrem Schutz vor angemessener Zurücksetzung nicht aus. Die Schutzbedürftigkeit kann gerade dann, wenn Zweidrittel-Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften vorliegen, sogar noch zunehmen. Denn der Umstand, daß sich Regierung und Opposition einig sind, ja daß alle Bundestagsparteien und praktisch auch alle sonstigen organisierten politischen Kräfte die Regelung gut heißen (oder jedenfalls nicht dagegen angehen), braucht in dieser Situation durchaus nicht Zeichen für die besondere Richtigkeit der getroffenen Maßnahmen zu sein, sondern kann umgekehrt auch das Resultat einer großen Koalition des politischen Opportunismus - als Wählergruppe fallen die Betroffenen nicht ins Gewicht - und der Vorurteile gegenüber der besagten Gruppe sein.

Hier hilft dann (neben der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht) allein noch die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die aber die Klarstellung voraussetzt, daß die beschlossenen Maßnahmen Grundrechtsbeschränkungen darstellen. Will man die betroffene Minderheit in dieser Lage in der öffentlichen Auseinandersetzung nicht gänzlich untergehen und den Art. 19 I 2 GG, der gebietet, Grundrechtsverletzungen beim verfassungsrechtlichen Namen zu nennen, zu Lasten von Minderheiten leerlaufen lassen, so muß man auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber zumindest auferlegen, daß er die Einschränkung der betroffenen Grundrechte offen beim Namen nennt und sich damit der öffentlichen Diskussion stellt. Das für die Einschränkung von Grundrechten geltende Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG mit seiner "Warn- und Besinnungsfunktion" (Menger) soll durch Nennung der eingeschränkten Grundrechte eine sorgfältige Abwägung fördern und die Kontrolle der Öffentlichkeit ermöglichen. Bei Beschränkung von Grundrechten durch qualifizierte Mehrheiten ist eine solche Nennung noch viel dringender, weil in dieser Situation die Sicherung der

Rechte der Betroffenen noch viel gefährdeter ist, weil in dieser Situation im allgemeinen nicht nur (fast) alle organisierten politischen Kräfte (insbesondere die politischen Parteien und Fraktionen) gegen sie sind, sondern auch die Medien, jedenfalls die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, die in der Bundesrepublik durch die Konstruktion der Aufsichtsgremien praktisch weitgehend im Griff der Parteien und der sonstigen organisierten Gruppen sich befinden⁶⁴, dieses "Kartell des Verschweigens"⁶⁵ nicht aufbrechen.

Das Verbot von Verfassungsdurchbrechungen in der besonderen Form des Verbots von Grundrechtsdurchbrechungen hat in dieser Lage also seinen guten Sinn, ja es erscheint als Minimum unverzichtbar, will man es der parlamentarischen Mehrheit nicht allzu leicht machen, unangemessene Regelungen auf Kosten der Grundrechte von Minderheiten "geräuschlos" durchzusetzen. Das Verbot von Grundrechtsdurchbrechungen ergibt sich letztlich aus dem Grundgedanken der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Demokratie (Art. 1 und 20 GG). Art. 19 I 2 GG wurzelt in seinem Kern in diesen Grundsätzen und ist deshalb auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber zu beachten.

Die geschilderten Gefahren haben sich beim Erlaß des Art. 143 III GG in vollem Umfang bestätigt. Von Seiten der für die Regelung Verantwortlichen ist immer wieder behauptet worden, Art. 143 III GG beeinträchtige die Grundrechte in Wahrheit gar nicht (vgl. auch Schmidt-Jortzig, FAZ vom 22.9.1990). Dies erschwerte es der Öffentlichkeit zu erkennen, worum es ging: den Entzug von Grundrechten für eine bestimmte Minderheit.

⁶⁴ Vgl. statt vieler Bullinger, Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, S. 667 (700): "Denaturierung zum Parteienrundfunk als mittelbarem Staatsrundfunk".

⁶⁵ Dieter Grimm, Die politischen Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983, 317 (367 f.): Der Parteienproporz und die ständige "programmbegleitende Protestpraxis" (N. Schneider) durch die Parteien bewirken weniger eine Ausgewogenheit der Kritik als eine Ausgewogenheit im Verschweigen".

Die Ausführungen haben ergeben, daß Art. 143 III GG wegen Verstoßes gegen das Verbot der Grundrechtsdurchbrechung verfassungswidrig und nichtig ist.

b) Materielle Verstöße gegen Art. 79 III GG

Über die unter a) dargestellte Verfassungswidrigkeit des Art. 143 III GG aus formalen und verfahrensmäßigen Gründen hinaus ist Art. 143 III GG (iVm Art. 41 EV) auch aus materiellen Gründen mit Art. 79 III GG iVm Art. 1 und 20 GG unvereinbar.

aa) Verstoß gegen die Eigentumsgarantie

Art. 79 III iVm Art. 1 und 20 GG sichern zumindest einen Kernbereich des Eigentums.

Zur Zeit des Einigungsvertrages bestand entweder das Eigentumsrecht fort, das einen dinglichen Herausgabeanspruch begründete oder ein schuldrechtlicher Anspruch auf Rückübertragung des Eigentums, soweit dies möglich und sozial verträglich ist, im übrigen auf Ersatzgrundstücke oder Geldentschädigung. Dies ist oben bereits dargelegt worden.

Auch ein schuldrechtlicher Anspruch ist als Gegenstand des Art. 14 GG unter dem Grundgesetz geschützt. Soweit der EV diesen Anspruch beseitigt, stellt er selbst eine Enteignung dar. Auch dies wurde oben bereits dargelegt.

Unterstellt man, wie dies in der hier zu behandelnden Auslegungs-Alternative geschieht, Art. 143 III GG habe eben die Möglichkeit, sich auf die Verletzung des Art. 14 GG zu berufen, ausschließen sollen, so geht die rechtliche Frage dahin, ob dies dem verfassungsändernden Gesetzgeber möglich war, ohne gegen Art. 79 III i.V.m. Art. 1 und 20 GG, die auch ihn binden, zu verstoßen.

Daß auch der verfassungsändernde Gesetzgeber die Eigentumsgarantie nicht abschaffen darf, wird im Schrifttum übereinstimmend anerkannt. So bemerkt z.B. Starck in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Grundgesetz, Band 1, 3. Auflage, 1985, Art. 1 Abs. 2, Randnr. 92:

"Das Bekenntnis zu den Menschenrechten schließt ferner eine Eigentumsgarantie ein, soweit sie Sachgüter zum Gegenstand hat, auf denen die persönliche und wirtschaftliche Existenz des Einzelnen beruht."

Dies stimmt in etwa überein mit den Feststellungen des BGH im oben S. 50 genannten Gutachten. ("Sachgüter ..., auf denen die Existenz des Einzelnen schlechthin beruht.")

Daraus ergibt sich mit Sicherheit, daß Maßnahmen wie die "Bodenreform", die das Eigentum ohne jegliches Restgut entziehen, trotz Art. 143 III GG gegen Art. 1 in Verbindung mit Art. 14 GG verstießen, wenn sie unter Geltung des GG vorgenommen worden wären (und daß diese Maßnahmen auch in der SBZ im Jahre 1945 gegen auch dort geltende überpositive Menschenrechte verstießen, wurde oben bereits dargelegt.)

Im vorliegenden Zusammenhang geht es allerdings nicht unmittelbar um die Eingriffe durch die "Bodenreform", sondern um Eingriffe in die Wiedergutmachungsansprüche durch den Einigungsvertrag. Ob der Einigungsvertrag dabei in die unangreifbare Substanz des Eigentums eingegriffen hat, mag hier dahinstehen. Denn die Eingriffe sind jedenfalls aus anderen Gründen verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die weitergehende Ansicht des Badischen Staatsgerichtshofes, es gebe einen überpositiven Rechtssatz, daß Enteignungen "nur auf gesetzlicher Grundlage im öffentlichen Interesse und gegen gerechte Entschädigung erfolgen dürften" (oben S. 54), nicht übernommen, es hat dabei aber gleichzeitig eine übergesetzliche Norm, daß Enteignungen dem Wohl der Allgemeinheit dienen müssen, nicht in Abrede gestellt (BVerfGE 2, 237 [Ls.3 und 353 f.]; 15, 126 [144]).

Diese Grundsätze, die sogar kraft überpositiven Rechts gelten, müssen auch nach dem Grundgesetz den verfassungsändernden Gesetzgeber binden. Art. 1 und 20 GG verlangen, daß Gründe des öffentlichen Wohls für die jeweiligen staatlichen Maßnahmen vorliegen, auch wenn diese Maßnahmen vom verfassungsändernden Gesetzgeber vorgenommen werden. Dazu gehört auch, daß die Eingriffe zur Wahrung des öffentlichen Wohles erforderlich sind. Das muß jedenfalls dann gelten, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber Grundrechte punktuell aufhebt und die sonst bestehenden und vorausgesetzten Gewährleistungen für eine sorgfältige Überprüfung der Regelung auf ihre Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im Gesetzgebungsprozeß fehlt, wie dies hier der Fall ist (Näheres unten S. 129). Soweit die Rückerstattung der entzogenen Vermögensgegenstände möglich und sozial verträglich ist, fehlt es an der Voraussetzung der Erforderlichkeit. Anders ausgedrückt, die Vorenthaltung von Vermögensgegenständen, die durch die "Bodenreform" entzogen worden sind, ist, soweit die Rückerstattung möglich und sozial verträglich ist, nicht aus Gründen des öffentlichen Wohles erforderlich. Sie ist deshalb nicht mit dem durch Art. 79 III i.V.m. Art. 1 und 20 GG gesicherten Kernbereich der Eigentumsgarantie vereinbar.

bb) Wiedergutmachungsanspruch aus Art. 1 GG

Wie oben (S. 32 ff.) im einzelnen dargestellt, war die "Bodenreform" die in den Mantel einer "Bestrafung" gekleidete Aktion zur wirtschaftlichen und sozialen Vernichtung einer Bevölkerungsgruppe. Dies kommt in den ganzen Begleitumständen zum Ausdruck, aber auch darin, daß den Betroffenen alles entzogen wurde und sie ins Elend gestürzt werden sollten. Der Anspruch auf Wiedergutmachung des zugefügten strafgleichen Unrechts, das sich u.a. in der Wegnahme auch der letzten 100 ha und der sonstigen Habe und in der Vorenthaltung jeder Entschädigung äußerte, wurzelt so tief in der Menschenwürde, daß der Entzug dieses Anspruchs einen Verstoß gegen Art. 1 GG darstellt.

cc) Gleichheit, Gerechtigkeit

Schon unabhängig von Art. 1 II GG geht auch das Bundesverfassungsgericht ohne weiteres davon aus, daß Gleichheit und Gerechtigkeit im vorpositiven Recht verwurzelt sind (BVerfGE 1, 208 [233]; 5, 85 [205]). Dementsprechend dürfen auch Verfassungsänderungen nicht willkürlich oder diskriminierend sein.

Dies bestätigt z.B. Bryde in: von Münch, Art. 79, Randnr. 36:

"Auch für Verfassungsänderungen gilt aber ein Willkürverbot ..., auch die besonders hervorgehobenen Verbote willkürlicher Differenzierung in Art. 3 II und III unterfallen weitgehend dem Menschenwürdegehalt des Gleichheitssatzes."

Eine mit diesen Grundsätzen unvereinbare Ungleichbehandlung liegt darin, daß nach dem Einigungsvertrag Höfe bis zu 100 ha grundsätzlich zurückgegeben werden (weil sie erst nach 1949 enteignet wurden), Höfe ab 101 ha (und sonstige Gegenstände ihrer Besitzer) dagegen nicht zurückgegeben werden, nicht einmal zum Teil, und zwar auch dann nicht, wenn und soweit die Rückgabe leicht möglich und auch sozial verträglich wäre, zum Beispiel weil der Boden in Volkseigentum ist. Den Eigentümern wird auch keinerlei Rückerwerbsvorrang eingeräumt.

Solche Diskriminierungen durch die "Bodenreform", die in vermeintliche Strafmaßnahmen eingekleidet waren, waren grob ungerecht und willkürlich und mit den in Art. 1 GG enthaltenen Grundgeboten nicht vereinbar. Das gleiche gilt aber auch für die Aufrechterhaltung und Vollendung dieser Diskriminierung durch den EV. Ein rechtfertigender Grund für die Fortsetzung und Vollendung der Diskriminierung kann auch nicht darin gesehen werden, daß bei praktisch sämtlichen organisierten politischen Kräften nicht nur in der DDR, sondern auch in der Bundesrepublik, jeder Einsatz für die Rechte der von der "Bodenreform" Betroffenen als inopportun galt, und sogar umgekehrt das Schüren von Vorurteilen gegen die "ostelbischen

Junker und Großgrundbesitzer" manchen Parteien als angezeigt erschien (Näheres unter 6c).

Die Betroffenen sind eine kleine Minderheit und verfügen über kein relevantes Wählerpotential. Ihre politische Schwäche als Grund für ihre willkürliche Diskriminierung rechtlich akzeptieren, mag diese Diskriminierung auch auf 2/3-Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat beruhen, hieße, den Schutz des Gleichheitssatzes gerade denen vorzuenthalten, die ihn am dringendsten brauchen. Dies verstieße gegen den Kerngedanken der Grundrechte überhaupt. Der Sinn der Grundrechte, auch des Gleichheitssatzes, in der Demokratie besteht geradezu im Schutz von Minderheiten, die keine ausreichende parlamentarisch-politische Unterstützung haben. Diese Schutzbedürftigkeit nimmt nun aber nicht ab, sondern zu, wenn sich 2/3-Mehrheiten zur Einschränkung von Grundrechten bereithalten (unten 6c).

Auch alle anderen theoretisch denkbaren Gründe können die Diskriminierung der "Bodenreform"-Betroffenen nicht rechtfertigen und ihr den Charakter der opportunistischen Willkür nehmen. Dies wurde unter 3b bereits näher dargestellt.

6. Das Verfahren

a) Gesetzgebungsverfahren und Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle

In der Rechtstheorie und der Staatsrechtslehre ist anerkannt, daß ein Zusammenhang zwischen der Art des Verfahrens, in dem eine Entscheidung zustandekommt und dem Inhalt dieser Entscheidung besteht (von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 192 ff., 381 ff.). Ist das Verfahren ausgewogen ausgestaltet, ermöglicht es, alle relevanten Interessen einzubeziehen und sie gegeneinander abzuwägen, was die Anhörung der Betroffenen und ihrer Organisationen voraussetzt, gestattet es öffentliche Kritik, was vorherige Information verlangt, und erlaubt es allen

Institutionen, ihren Beitrag zur Gesetzgebung zu leisten, was etwa auch die ausreichende Information des Parlaments und der Öffentlichkeit verlangt, so besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, daß auch inhaltlich ausgewogene und angemessene Resultate zustandekommen. Daß es zu verfassungswidrigen Beschlüssen kommt, erscheint unwahrscheinlich. Die Kontrolle, auch die gerichtliche Kontrolle, kann sich in dieser Situation zurückhalten.

Anders ist die Lage, wenn die verfahrensmäßigen Vorkehrungen zur Herbeiführung möglichst ausgewogener, angemessener, gerechter und vor allem verfassungsmäßiger Entscheidungen in bestimmten Situationen ausfallen oder versagen. Dann entfällt auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Entscheidungen inhaltlich richtig und verfassungsgemäß sein werden.

Die Feststellung, daß das Verfahren in besonderer Weise unausgewogen und die ansonsten wirksamen Richtigkeitsvorkehrungen ausgeschaltet waren, kann offensichtlich nicht ohne Rückwirkung auf die Dichte der gerichtlichen Kontrolle bleiben. Diese Zusammenhänge werden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vielfach belegt, wie etwa sein früherer Präsident Ernst Benda unter Auswertung der Rechtsprechung des Gerichts dargelegt hat (Benda, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im dritten Jahrzehnt des Grundgesetzes, DÖV 1979, 465 [467 f. mwN]).

Auf den ersten Blick könnte man versucht sein anzunehmen, Regelungen in einem Staatsvertrag, zumal in einem die deutsche Einheit vorbereitenden "Einigungsvertrag", verdienten eine großzügige Behandlung, dem Gesetzgeber käme ein weiterer Gestaltungsspielraum zu und die Gerichtskontrolle sei zurückzunehmen (dazu Näheres unter b). In Wahrheit ist das Gegenteil der Fall, weil die Gefahr, daß die Rechte bestimmter Gruppen "untergepflügt" (Roman Herzog) werden, in dieser Situation besonders groß erscheint.

Im einzelnen weist der Einigungsvertrag folgende verfahrensrechtliche Schwachstellen auf, die eine umso

sorgfältigere gerichtliche Kontrolle verlangen. Der Vertrag wurde einschließlich der in ihm enthaltenen Verfassungsänderungen dem Parlament als ein gigantisches, völlig unübersichtliches "Paket" präsentiert, das die Überprüfung, ja nur die Kenntnisnahme vom Inhalt der Regelung und ihren Auswirkungen unmöglich machte - und darüber hinaus jede Motivation für die am Gesetzgebungsprozeß Beteiligten, z. B. Bundestagsabgeordnete, sich die nötige Kenntnis zu verschaffen, bereits im Keime erstickte, sowohl wegen der nicht zu bewältigenden Masse des Stoffes, als auch weil ohnehin keine realistische Alternative zur Annahme des "Pakets" als Ganzen zu sehen war (dazu unter b). Die zweite Schwachstelle markiert der Versuch, einer Minderheit ihren Grundrechtsschutz zu beschneiden (dazu unter c).

b) Der Ausfall von Richtigkeitsgewährleistungen des öffentlichen Gesetzgebungsprozesses verlangt intensive Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Der Einigungsvertrag, dem die gesetzgebenden Körperschaften in § 1 des EVG zugestimmt haben, enthält ein ganzes Paket von Bestimmungen, Gesetzen und nicht zuletzt in Art. 4 mehrere Grundgesetzänderungen; insgesamt umfaßt der Einigungsvertrag 243 eng beschriebene doppelspaltige Seiten im Bulletin der Bundesregierung (S. 877 bis 1120). Im Bundesgesetzblatt Teil II ist der Einigungsvertrag auf den Seiten 889-1238 abgedruckt und umfaßt 349 Seiten.

In einem Organantrag zum Bundesverfassungsgericht war von acht Bundestagsabgeordneten gerügt worden, ihre Mitwirkungsrechte als Abgeordnete würden durch die Einbeziehung von mehreren Verfassungsänderungen in den Einigungsvertrag und die vorgegebene einheitliche Beratung und Beschlußfassung über das ganze "Paket" verletzt. Der Abschluß eines Einigungsvertrages sei in Wahrheit nicht erforderlich gewesen; auch ein Gesetz nach Art. 23 Satz 2 GG hätte dem Wiedervereinigungsgebot genügt. Dann hätte das Parlament die Möglichkeit gehabt, die Verfassungsänderungen jede für sich zu beraten.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Antrag mit Beschluß vom 18.9.1990 (Az.: 2 BvE 2/90) verworfen, da die Bundesregierung befugt gewesen sei, einen Einigungsvertrag mit der DDR zu schließen und darin auch "beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes" aufzunehmen.

Diese Zurückweisung sagt aber noch nichts über die Verfassungsmäßigkeit des Vertragsinhalts und seine gerichtliche Kontrolle aus, weil sie der Bundesregierung lediglich bescheinigt, daß es nicht von vornherein unzulässig war, daß sie sich statt für ein Beitrittsgesetz für einen Einigungsvertrag entschied und daß es nicht unzulässig war, auch Grundgesetzänderungen in den Einigungsvertrag hineinzunehmen und sie zum Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen mit der DDR zu machen, die ihren Willen zum Beitritt zur Bundesrepublik nach Art. 23 Satz 2 GG bekundet hatte, und alles zusammen mit dem Zustimmungsbeschluß der gesetzgebenden Körperschaften in Kraft setzen zu lassen.

Diese Feststellungen des Gerichts schließen nicht ein, daß Regierung und Parlament nicht mehr an die Verfassung gebunden wären. Auch der den Verfassungsorganen bei dieser Gelegenheit attestierte "weite Gestaltungsspielraum" bezieht sich auf die Entscheidung für einen Einigungsvertrag statt eines Beitrittsgesetzes und die Aufnahme von Verfassungsänderungen in den Vertrag, nicht auf die Prüfung des Vertragsinhalts. Die Zurückweisung des Organantrags der acht Abgeordneten steht dem Erfordernis einer intensiven inhaltlichen Kontrolle also nicht entgegen.

Angesichts der Eile des Verfahrens und der bloßen Möglichkeit des Parlaments, das riesige Paket nur als Ganzes entweder anzunehmen oder abzulehnen, war eine sorgfältige Diskussion, Abwägung und Entscheidung über die einzelnen Bestimmungen, auch über die Verfassungsänderungen, unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, schon praktisch gar nicht möglich. Sollte es noch eines Beweises für diesen offenkundigen Tatbestand bedürfen, so sei auf die Äußerungen zahlreicher Bundestagsabgeordneter im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen,

von denen hier lediglich der Abgeordnete Dr. Günther Müller angeführt sei, der auf die mangelnde Unterrichtung des Parlaments über die Verhandlungen der Exekutive hinwies und ausführte:

"Die Abgeordneten müssen mit ihrer Stimme ein Gesetz billigen, das sie gar nicht kennen können und das darüber hinaus ein Ermächtigungsgesetz darstellt, wie es in der Geschichte der Demokratie einmalig ist. Innerhalb von drei Wochen sollte ein Abgeordneter rund 15.000 Paragraphen, die entweder geändert oder bestätigt werden sollen und die in den Gesetzen zweier verschiedener Staaten zu finden sind, überprüfen. Für 519 Abgeordnete steht ein Gesetz- oder Verordnungsblatt der DDR zur Verfügung, das nur in der Bibliothek zu bestimmten Stunden eingesehen werden kann und das nicht auf dem neuesten Stand ist." Er halte es "mit der parlamentarischen Demokratie für unvereinbar, ... Blankoschecks auf Gesetze auszustellen." "Eine ordnungsgemäße Überprüfung des Inhalts des Einigungsvertrages sei für den einzelnen Abgeordneten nicht möglich" gewesen (Deutscher Bundestag, 20. September 1990, Stenografischer Bericht, S. 17942 f.).

Eigentlicher Autor des Einigungsvertrages einschließlich aller darin enthaltenen Gesetze und Verfassungsänderungen war die Exekutive. Das Fehlen des bei Erlaß solch gewichtiger Bestimmungen ansonsten bestehenden intensiven Diskussions- und Kontrollprozesses unter Einbeziehung der Öffentlichkeit hat Auswirkungen auf die Richtigkeitschance, die von den Bestimmungen zu erwarten ist. Sie ist - im Verhältnis zur "normalen" Gesetzgebung, insbesondere zur "normalen" verfassungsändernden Gesetzgebung" - relativ gering. Eine Kontrolle der Bestimmungen des EV auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch die gesetzgebenden Körperschaften und eine Zurückweisung oder Reparatur verfassungsrechtlich bedenklicher Initiativen, wie sie im "normalen" Gesetzgebungsverfahren möglich sind, war hier aus der "Natur der Sache" nicht möglich, ohne den Einigungsprozeß aufzuhalten.

Eine sehr große Zahl von Bundestagsabgeordneten - über die genaue Anzahl lassen sich nur Vermutungen anstellen - hat den Verfassungsänderungen, vor allem auch dem neuen Art. 143 III GG, soweit er die von der Gemeinsamen Erklärung vorgesehenen "Eingriffe ins Eigentum" festschreibt, nur zugestimmt, um den Einigungsvertrag nicht zu gefährden. Bei gesonderter

Abstimmung hätten sie diesen Bestimmungen ihre Zustimmung verweigert. Viele (aber sicher nicht alle) Abgeordnete haben diese Zwangslage auch ausdrücklich artikuliert. Als erstes Beispiel sei der Abgeordnete Rossmann zitiert, der nach Kritik des Einigungsvertrages betreffend die Regelungen der Eigentumsfrage bis 1949 ausführte:

"Dem Einigungsvertrag stimme ich, ohne daß die gegen Teile seines Inhalts zu erhebenden gewichtigen Bedenken ausgeräumt wären, dennoch zu, um das für mich übergeordnete Ziel der Einheit nicht zu gefährden." (Stenografischer Bericht, S. 17946).

Der Bundestagsabgeordnete Carstensen formulierte folgendermaßen:

"Ich freue mich über die Vereinigung Deutschlands und stimme dem Einigungsvertrag zu. Ich erwarte allerdings vom neuen gesamtdeutschen Parlament und von den Ländern auf dem Gebiet der DDR eine befriedigende Lösung der Fragen, die die Unrechtsenteignungen in der Zeit von 1945 bis 1949 betreffen. Bei Einzelabstimmung über die Grundgesetzänderung, die diese Unrechtsenteignungen sanktioniert, hätte ich dieser ohne die Zusage einer Entschädigungsregelung nicht zustimmen können." (Stenografischer Bericht, S. 17932 f.)

Besonders zu nennen ist eine von 68 Bundestagsabgeordneten unterzeichnete Erklärung, die sich entschieden gegen die Behandlung der "Bodenreform" in der Gemeinsamen Erklärung, Art. 41 EV und dem neuen Art. 143 III GG richtet. Sie beginnt mit folgenden Worten:

"Die im Einigungsvertrag vorgesehene Aufnahme eines neuen Art. 143 Abs. 3 in das Grundgesetz sowie die damit verbundene Anerkennung der sogenannten Bodenreform lehnen wir ab. Da nur über den Einigungsvertrag als Ganzes abgestimmt wird und wir nicht durch ein negatives Stimmverhalten die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands gefährden wollen, geben wir diese Erklärung zu Protokoll ..." (Stenografischer Bericht, S. 17948).

Die Unmöglichkeit einer sorgfältigen parlamentarischen, d.h. öffentlichen Beratung und der Ausfall der parlamentarischen Kontrolle der einzelnen Bestimmungen des Einigungsvertrages auf ihre Verfassungsmäßigkeit müssen ihrerseits Rückwirkungen auf die Intensität und "Dichte" der Gerichtskontrolle haben. Die auch im anglo-amerikanischen Recht betonte Abhängigkeit der Intensität der gerichtlichen Kontrolle von dem Vertrauen,

das man vernünftigerweise in den Gesetzgeber haben kann⁶⁶, wird besonders deutlich in dem einflußreichen Buch von John Hart Ely mit dem Titel "Democracy and Distrust"⁶⁷. Benda hat in dem oben erwähnten Beitrag gezeigt, daß dies auch die Praxis des Bundesverfassungsgerichts ist.

Sind besondere Umstände vorhanden, die das im allgemeinen angebrachte Vertrauen in die Wirksamkeit der Richtigkeits- und Rechtmäßigkeitsgewährleistungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens erschüttern, weil ihre Wirksamkeit im konkreten Fall aufgehoben ist und die Richtigkeitsmechanismen, die im allgemeinen für Gerechtigkeit und Verfassungsmäßigkeit sorgen, paralysiert erscheinen, so ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer besonders intensiven Kontrolle. Das Gericht darf sich hier nicht nur auf eine Evidenz- oder Vertretbarkeitsprüfung beschränken.

Genau dies ist die Lage hinsichtlich der Regelung der "Eingriffe in das Eigentum" in der SBZ im Einigungsvertrag. Hier unterblieb wegen der großen Eile des parlamentarischen Verfahrens und der Beschränkung des Parlaments auf die Annahme oder Ablehnung des Pakets als Ganzes die sonst übliche sorgfältige Prüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit in einem öffentlichkeitswirksamen Verfahren. Öffentlichkeitswirksamkeit und vielfältige Kontrollen machen das Eigentümliche des Gesetzgebungsverfahrens und der für "wesentliche" Fragen vorbehaltenen Entscheidungen des Parlaments aus. Wenn wie beim Einigungsvertrag gerade dies für das Gesetzgebungsverfahren Typische ausgeblendet wird, die parlamentsinternen Kontrollmechanismen also weitgehend ausgeschaltet sind, leuchten die Warnlampen auf, die Situationen anzeigen, in denen die besondere Gefahr unrichtiger und verfassungswidriger Entscheidungen besteht.

⁶⁶ Vgl. dazu den Überblick bei Schuppert, Self-restraint der Rechtsprechung. Überlegungen zur Kontrolldichte in der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1988, 1191 ff.

⁶⁷ A Theory of Judicial Review, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1980.

Daß sich trotz der massiven verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die im EV vorgesehenen Regelungen geäußert wurden, viele Abgeordnete nur deshalb bei der Abstimmung im Parlament zustimmten und ihre Bedenken zurückstellten (und diese lediglich in persönlichen Erklärungen festhielten, die dem Bundestagsprotokoll beigelegt waren⁶⁸), um den EV nicht zu gefährden, bestätigt, daß hier in der Tat die Wirksamkeit der ansonsten bestehenden Mechanismen für möglichste Sicherung der Verfassung nicht gegeben war.

Dies illustriert auch folgende Überlegung: Tatsächlich haben in der Abstimmung über das EVG bei 519 stimmberechtigten Bundestagsmitgliedern und einer rechnerischen 2/3 Mehrheit von 346 Abgeordneten lediglich 440 mit Ja, 47 mit Nein und drei mit Enthaltung gestimmt.

Von den 440 Ja-Stimmen haben 68 Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion, 32 Mitglieder der FDP-Fraktion und mindestens weitere 9 Abgeordnete in Einzelerklärungen abweichende Erklärungen zur Festschreibung der Bodenreform abgegeben, die teils ausdrücklich erkennen, teils vermuten lassen, daß die Abgeordneten der Regelung der Eigentumsfragen für sich genommen nicht zugestimmt hätten. Damit haben weniger als 346 Abgeordnete, d.h. weniger als 2/3 aller Mitglieder des Bundestages der Eigentumsregelung uneingeschränkt zugestimmt.

Das zeigt, daß die ansonsten bestehenden Richtigkeitsgewährleistungen des Gesetzgebungsverfahrens in hohem Maße aufgehoben waren und das Bundesverfassungsgericht eine intensive Kontrolle gerade der genannten Bestimmungen vornehmen muß.

c) Entzug der Grundrechte aus Opportunität

Es wurde oben bereits im Zusammenhang mit der Behandlung der Unzulässigkeit von Grundrechtsdurchbrechungen die Frage behandelt, welche Vorkehrungen das Grundgesetz gegen ein

⁶⁸ Dt. BT, 11. Wahlp. 226. Sitzung v. 20.9.1990, Stenograf. Bericht, S. 17931-17949.

Aushebeln von Grundrechten in ihrer Funktion als Schutzrechte für Minderheiten enthält. Hier soll die Frage noch einmal unter dem Aspekt der Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der materiellen Grenzen solcher Beseitigungen des Grundrechtsschutzes aufgegriffen werden.

Es ist anerkannt, daß es zur zentralen Funktion der Grundrechte des Grundgesetzes gehört, Minderheiten zu schützen (dazu statt aller Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, 363-365). Diese Funktion der Grundrechte droht durch den Einigungsvertrag ausgehebelt zu werden.

Soweit die im neu eingefügten Art. 143 III GG vorgesehene Festschreibung der "Eingriffe ins Eigentum" den durch die "Bodenreform" Betroffenen die Möglichkeit nimmt, sich vor dem Bundesverfassungsgericht auf den Schutz der Grundrechte, insbesondere der Art. 3 und 14 GG, berufen zu können, wird dadurch nicht nur eine sorgfältige gesetzgeberische Abwägung der Grundrechtsbeschneidung, sondern auch die verfassungsgerichtliche Kontrolle unterlaufen. Statt es dem Bundesverfassungsgericht zu überlassen, zu prüfen, ob Art. 41 I, III EV in Verbindung mit der Gemeinsamen Erklärung mit den Grundrechten der Art. 3 und 14 GG vereinbar sind, versucht der Gesetzgeber, sich die Verfassungsmäßigkeit seines Vorgehens selbst zu bescheinigen, indem er das Grundgesetz ändert. Er fällt auf diese Weise einem Spruch der Karlsruher Justitia in den Arm oder besser: er nimmt ihr das schneidige Schwert aus der Hand. Damit wird der Grundsatz der Gewaltenteilung betroffen, der durch Art. 79 III GG auch vor dem verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt ist. Zum Grundsatz der Gewaltenteilung gehört die Gerichtskontrolle, insbesondere auch der Grundsatz, daß die Rechtsprechung die Akte der Exekutive auf ihre Rechtmäßigkeit und die der Legislative auf ihre Verfassungsmäßigkeit (Art. 20 III GG) überprüfen kann (Art. 19 IV, 93 I GG).

Gewiß, das Parlament muß auf der einen Seite die Möglichkeit behalten, das Grundgesetz mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu ändern, und solche Änderungen haben, da sie ihrerseits den

Kontrollmaßstab ändern, dann zwangsläufig auch Einfluß auf die verfassungsgerichtliche Kontrolle. Das gilt im allgemeinen auch für die Grundrechte. Es läßt sich kaum bestreiten, daß auch die Grundrechte innerhalb der Grenzen des Art. 79 III i.V.m. Art. 1 und 20 GG und bei Einhaltung der Verfahrensvorschriften rechtlich eingeschränkt werden können. Wegen Veränderungen des Kontrollmaßstabes hätte eine solche Änderung natürlich auch Einfluß auf die Ergebnisse der gerichtlichen Kontrolle. Solange solche Einschränkungen allgemein und für die Zukunft gelten, kann dem Gesetzgeber schwerlich die Kompetenz zu Grundgesetzänderungen mit dem Hinweis verwehrt werden, dadurch werde auch die Kontrolle durch die Rechtsprechung verkürzt. Insofern ist die gerichtliche Kontrolle an den veränderten materiellen Maßstab angebunden.

Höchst problematisch wird die Lage aber, wenn es sich nicht um Grundgesetzeinschränkungen für eine unbestimmte Vielzahl zukünftig auftretender Fälle handelt, sondern um einen Kreis ganz bestimmter, im Zeitpunkt der Verfassungsänderung bereits feststehender Fälle und Personen, etwa der durch die "Bodenreform" von 1945 geschädigten Familien der ehemaligen "Junker und Großgrundbesitzer".

Es macht einen wesentlichen Unterschied, ob man eine neue abstrakt-allgemeine Verfassungsvorschrift einführt, die jeden treffen kann, oder ob die Vorschrift auf eine bestimmte Lage oder gar auf bestimmte Personen zielt, und diesen ihre Grundrechte verkürzt. Im ersten Fall handelt es sich um eine Änderung der Grundrechte für alle, im zweiten dagegen um die Ausschaltung der Grundrechte für eine bestimmte Gruppe von Betroffenen, die dazu führt, dieser Gruppe ihren verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz per Mehrheitsdekret abzuschneiden. Es geht um ein Maßnahmegesetz. Maßnahmegesetze sind zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht von vornherein unzulässig, weil der materielle Grundrechtsschutz und die Möglichkeit der Überprüfung solcher Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht erhalten bleiben und so Mißbräuche verhindert werden können.

Soweit durch das Maßnahmegesetz einer bestimmten Gruppe auch der Grundrechtsschutz genommen wird, weil das Grundgesetz selbst zu Lasten der Betroffenen geändert wird, gerät die Sache in ein anderes Licht. Der nach dem Grundgedanken der Grundrechte von diesen zu sichernde Minderheitsschutz wird unterlaufen.⁶⁹ In solchen Fällen ergibt sich in der Massendemokratie die schon erwähnte besondere Gefahr, daß die Mehrheit bzw. die auf die vermutete Mehrheitsmeinung abstellenden politischen Kräfte aus Opportunität oder bestimmten Vorurteilen einer kleinen Gruppe durch Mehrheitsbeschluß ihren Grundrechtsschutz nehmen. Dies ist genau die Situation, in der die Grundrechte eigentlich als Schutzwall in Funktion treten, die Rechte von Minderheiten schützen und die Verfassungsrechtsprechung diesen Schutz praktisch wirksam machen müßten. Der Umstand, daß für Grundgesetzänderung Zweidrittelmehrheiten erforderlich sind, begründet hier keinen Schutz, sondern umgekehrt die gesteigerte Gefahr dafür, daß die Minderheitsinteressen "untergepflügt" werden.

Der politische Opportunismus auf Kosten der Rechte der Betroffenen wurde weiter angefacht durch die Serie von Wahlen, die seit dem März 1990 anstanden, und das politische Bestreben der Parteien, sich von der PDS, die trotz ihrer sie schwerst belastenden Vergangenheit als SED nach wie vor an den Wahlen teilnehmen durfte, nicht die Wähler abspenstig machen zu lassen. Denn diese Partei agitierte in den Wahlkämpfen zur Volkskammerwahl am 18. März, zu den Kommunalwahlen in der DDR am 6. Mai und den Landtagswahlen der neuen Bundesländer am 7. Oktober gezielt gegen die "Junker und Großgrundbesitzer" und erschwerte es damit auch den anderen Parteien, wollten sie sich nicht ihrerseits die Wählergunst verscherzen, für eine ganze oder teilweise Restitution der konfiszierten Flächen einzutreten. Die Parteien fürchteten durchweg, sich nur bei

⁶⁹ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 25.6.1968 (E 24, 33) steht schon deshalb nicht entgegen, weil es darin nicht um eine Beschneidung der Grundrechte ging. Zudem war die Entscheidung im Senat selbst umstritten, wie das denkbar knappe Abstimmungsergebnis von 4:3 zeigt.

Strafe des Verlustes von Wählerstimmen für die kleine Gruppe der durch die "Bodenreform" Entrechteten einsetzen zu können, mochten deren Belange auch noch so berechtigt erscheinen. Auch die SPD machte aus ihren ideologischen Vorurteilen gegen jene Gruppe keinen Hehl⁷⁰. Aus dieser Mischung von wähler- und machtpolitischem Opportunismus und ideologischen Vorurteilen ergab sich eine sozio-politische Atmosphäre, in der die Mehrheit mit einem Male nichts mehr dabei fand, einer bestimmten Gruppe ihre verfassungsrechtlich verbrieften Rechte abzuschneiden. In dieser Situation war als Begründung alles recht, was die eigene Verantwortlichkeit für die Festschreibung des Unrechts verdeckte, besonders natürlich die These vom unwiderstehlichen Druck der DDR oder der Sowjetunion in den vertraglichen Verhandlungen (dazu sogleich).

Daß hier tatsächlich die Festschreibung schweren Unrechts aus Opportunität droht, dafür sprechen zahlreiche Indizien. Erwähnt seien nur die Äußerungen solcher moralischer Instanzen wie Rolf Hochhuth⁷¹ oder Rudolf Wassermann⁷², die das grobe Unrecht der Festschreibung der Bodenreform geißelt haben, und die persönliche Erklärung einer Vielzahl von Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion bei der Schlußabstimmung über den Einigungsvertrag, die sich gegen die Ausschaltung der Grundrechte für bestimmte Gruppen im Einigungsvertrag wandten und ihm nur deshalb zustimmten, um ihn nicht insgesamt zu gefährden. (Daß darüber in den Medien praktisch nichts gemeldet worden ist, bestätigt nur die Existenz der erwähnten großen Koalition des Verschweigens.)

⁷⁰ Vgl. z.B. die polemischen Attacken des Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Hans-Jochen Vogel dagegen, daß die Bundesregierung die Auffassung der DDR und der Sowjetunion, die 1945 bis 1949 getroffenen Maßnahmen seien nicht zu revidieren, in der Gemeinsamen Erklärung nur "zur Kenntnis" genommen hat (Dt. BT 11. Wahlp., 217. Sitzung am 21.6.1990, Stenografischer Bericht S. 17167).

⁷¹ Rolf Hochhuth, Der staatliche Zugriff, in "Die Welt" v. 27.10.1990.

⁷² Rudolf Wassermann, z.B. "Scheut sich die DDR, Unrecht gutzumachen?", in: "Die Welt am Sonntag" v. 3.6.1990.

Daß hier Macht vor Recht zu gehen droht, und allein die Macht entscheidet, was Recht sein soll, indiziert auch die Gegenprobe: Der politische Grund, warum in letzter Sekunde ein Zusatzpassus in den Einigungsvertrag gelangte, nach welchem die vom NS-Regime entzogenen Vermögensteile auch dann den Geschädigten zurückgegeben werden sollten, wenn sie 1945 bis 1949 in der SBZ enteignet worden waren, beruht auf Macht: Die SPD, die politisch eine starke Stellung hatte, weil man bei Verabschiedung des Einigungsvertrages mit Zweidrittel-Mehrheit auf ihre Zustimmung angewiesen war, beanspruchte ihr in der SBZ in der SED aufgegangenes Vermögen zurück. Dabei wurde dann auch die grundsätzliche Rückgabe des den Widerstandskämpfern vom 20. Juli 1944, den Juden und den Kirchen entzogenen Vermögens mit festgelegt. (Da diese Fallgruppen auch Vermögen umfassen, das in den Jahren 1945 bis 1949 in der SBZ entzogen worden war, widerlegte diese Regelung nebenbei die Behauptung, eine Restitution der Enteignungen aus dieser Zeit sei nicht möglich.)

Genau das ist die Situation, in der die Grundrechte sich bewähren müssen. Es entspricht dem Grundgedanken der Grundrechte (Art. 1 I, III GG), daß sie nicht gerade in einer solchen Situation versagen, in der sie als Schutzrechte von Minderheiten besonders nötig gebraucht werden. Ebenso entspricht es dem Sinn des verfassungsgerichtlichen Schutzes der Grundrechte von Minderheiten (Art. 20 III GG), daß er nicht gerade dann unterlaufen werden kann, wenn eine Minderheit besonders auf ihn angewiesen ist, weil sich alle organisierten politischen Kräfte gegen sie stellen (und sich jedenfalls keine findet, die bereit ist, für den Schutz ihrer Rechte einzutreten). Der Kern der Grundrechte und der Sinn der Gewaltenteilung gebieten deshalb in solchen Situationen, in denen die besondere Gefahr einer Aufhebung der Grundrechte aus politischer Opportunität besteht, daß sie nur soweit aufgehoben werden dürfen, wie das wirklich erforderlich und verhältnismäßig ist. Dieser Grundsatz sichert zugleich umgekehrt, daß solche Eingriffe, die zur Realisierung höherer Gemeinschaftsziele wirklich unerlässlich sind, nicht verbaut werden.

Zur Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ohnehin verpflichtet. Denn dieser Grundsatz wurzelt in Art. 1 und Art. 20 GG und in der dort niedergelegten Dienstfunktion des Staates für die Menschen ("Der Staat ist um der Menschen willen da."). Die hier dargelegte besondere Gefahr, daß Minderheitsrechte "untergepflügt" werden, die sich in Zusammenhang mit dem Abschluß des Einigungsvertrages noch erhöht, weil die Versuchung naheliegt, daß in den Einigungsvertrag politisch Unbequemes hineingenommen wird, damit dafür niemand die politische Verantwortung zu übernehmen hat, dürfte zusätzlich eine noch verschärfte Prüfung verlangen. Eine bloße Evidenz- oder Vertretbarkeitskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht reicht nicht aus.

Mit den vorstehenden Darlegungen stimmt durchaus überein, daß das Bundesverfassungsgericht Änderungen des Grundgesetzes, die in den Schutzbereich des Art. 79 III GG fallen, dann zu akzeptieren bereit ist, wenn sie "aus evident sachgerechten Gründen" erfolgen (BVerfGE 30, 1 [24]).

Die Darlegungen in diesem Abschnitt lassen aber auch befürchten, daß das gesamtdeutsche Parlament mehrheitlich kaum zu einer ausgewogenen, die berechtigten Interessen der von der "Bodenreform" Betroffenen angemessen berücksichtigenden gesetzgeberischen Lösung in der Lage sein wird, wenn nicht das Bundesverfassungsgericht die erforderlichen Signale setzt und die nötigen Regelungen erzwingt.

d) Konsequenz aus dem Vertragscharakter des Einigungsvertrages

Geht man davon aus, die DDR-Regierung habe kraft ihrer "Verhandlungsmacht" die Gemeinsame Erklärung i.V.m. Art. 41 I, III EV und Art. 143 III GG bei den Vertragsverhandlungen durchgesetzt, so stellt sich die Frage nach der rechtlichen Bedeutung dieses Sachverhaltes, insbesondere dann, wenn die Bundesregierung behauptet, der Einigungsvertrag wäre nicht (oder doch nicht so rasch) zustande gekommen, wenn sie sich dem Druck der DDR nicht gebeugt hätte.

Für die Auslegungsalternative 2 ist die Bedeutung solchen Druckes bereits von vornherein gering, weil die einschlägigen Regelungen des Einigungsvertrages mit und ohne Druck der DDR "durchlässig" sind und Ansprüche auf mögliche und sozial verträgliche Restitution nicht abschneiden. Dies gilt erst recht hinsichtlich der Rückgabe solcher Gegenstände, die gar nicht unter die "Bodenreform"-Verordnungen fielen und deshalb auch nicht auf "besatzungshoheitlicher Grundlage" erfolgten. Anders wäre es möglicherweise bei Zugrundelegen der Alternative 1, d.h. wenn man davon ausginge, die Bestimmungen im Einigungsvertrag schlossen jegliche Restitution der durch die "Bodenreform" konfiszierten Vermögenswerte aus. Diese Alternative soll deshalb im folgenden unterstellt werden.

In der Tat beruft sich das Bundesministerium der Justiz auf solchen Druck der DDR-Regierung. So heißt es z.B. in einem Brief des Ministeriums an den Sohn der Beschwerdeführerin zu 1:

"Nach Ziffer 1 der Gemeinsamen Erklärung sind Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage nicht mehr rückgängig zu machen. Die Bundesregierung hat in schwierigen Verhandlungen versucht, eine für die Geschädigten günstigere Regelung zu erreichen. Leider haben diese Bemühungen nicht zum Erfolg geführt. Regierung, Parlament und Bevölkerung der DDR sind sich einig, daß die seinerzeit getroffenen Maßnahmen endgültig sein sollen."

Vorab ist festzustellen, daß die Behauptung, die Bundesregierung habe nur auf Druck der Gegenseite gehandelt, schon vom Tatsächlichen her in einem schillernden Licht erscheint, weil bundesdeutsche Regierungspolitiker schon im Vorfeld, lange bevor die Verhandlungen zum Einigungsvertrag in die entscheidende Phase traten, angekündigt hatten, sie würden für die Nichtrückgängigmachung der "Bodenreform" eintreten, so z.B. der Bundesminister für Landwirtschaft und Forsten, Ignaz Kiechle in Pasewalk/Mecklenburg und der frühere Regierende Bürgermeister von Berlin, Diepgen (beide lt. FAZ vom 16.3.1990; ebenso Kiechle schon lt. Frankfurter Rundschau vom 22.2.1990). In die gleiche Richtung geht der Spott, den Bundesinnenminister Schäuble über diejenigen ausschüttete, die

Tränen darüber vergossen, daß sie etwas verlören, was sie längst abgeschrieben hätten. Hier drängt sich die Vermutung auf, der angeblich unwiderstehliche Druck sei den bundesdeutschen Verhandlungsführern als Vorwand gerade recht gekommen. Es ist schwer vorstellbar, daß die Bundesregierung mit einem so legitimen, alle berechtigten Interessen ausgleichenden Standpunkt wie dem, auch die Eingriffe aus der Zeit 1945 bis 1949 müßten wiedergutmacht werden, soweit dies möglich und sozial verträglich sei, in Verbindung mit dem Hinweis, daß das Grundgesetz hier kein Abweichen von diesem Standpunkt gestatte, nicht durchgekommen wäre.

Die Annahme, das Argument vom unwiderstehlichen Druck der DDR auf die Bundesregierung sei nur vorgeschoben, wird auch dadurch indiziert, daß der Text der Gemeinsamen Erklärung weitgehend mit einer früheren Vorlage der Bundesregierung selbst übereinstimmt. Dabei handelt es sich um einen Vorschlag des Forschungsbeirats für Fragen der Wiedervereinigung aus dem Jahre 1954, dem auch die damalige Bundesregierung ausweislich eines "streng vertraulichen" Berichts vom Sommer 1960 zugestimmt hatte. Der Text lautete:

"Der Forschungsbeirat empfiehlt, daß die Bodenreform in der SBZ nicht unter den Gesichtspunkten einer Restauration der alten Eigentumsverhältnisse revidiert werden soll. Neubauern, die den Boden in den vergangenen Jahren unter persönlichen Opfern bearbeitet haben, soll der Boden erhalten bleiben. Maßgebend ist die Sicherung der Volksernährung und die Schaffung lebensfähiger Betriebe.

Die Wiederherstellung und Festigung des selbständigen bäuerlichen Besitzes, insbesondere des Familienbesitzes, wird gerade bei der derzeitigen Entwicklung zur Kollektivierung in der SBZ eine der vordringlichsten agrarpolitischen Aufgaben sein.

Der gesamtdeutsche Gesetzgeber wird das rechtsstaatliche Prinzip der Entschädigung für entzogenes Eigentum gesetzgeberisch zur Geltung zu bringen haben." (Aufgaben und Probleme der wirtschaftlichen Wiedervereinigung Deutschlands. Ein Überblick aus den Arbeiten des Forschungsbeirats für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Stand Sommer 1960, 117).

Dieser Text war seinerzeit entwickelt worden, ohne daß ein dahingehender Druck eines auswärtigen Verhandlungspartners

bestanden hätte. Er zeigt, daß es der Bundesregierung vor allem um die Wiederherstellung bäuerlichen Besitzes ging und den Neusiedlern der Boden erhalten bleiben sollte. Der Text zeigt aber auch umgekehrt, daß die Bundesregierung in Wahrheit schon lange nicht mehr bereit war, sich für die Restitutionsansprüche der von der "Bodenreform" Betroffenen einzusetzen.

Wenn von einer Seite wirklich wirksamer Druck ausgeübt wurde, dann dürfte dies die SPD gewesen sein. In der Tat hat der Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, Dr. Kinkel, in einer Besprechung mit dem Unterzeichner dieser Verfassungsbeschwerde (und im Beisein von 5 Zeugen) am 29.8.1990 erklärt, der neue Art. 143 III GG gehe auf Druck der SPD zurück, dem man sich habe beugen müssen, weil ohne die SPD die Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Einigungsvertrag mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat nicht möglich sei (vgl. auch von Arnim, "Entzug der Grundrechte aus Opportunität?", FAZ vom 6.9.1990).

Ganz abgesehen von den erheblichen und durch viele Anhaltspunkte erhärteten tatsächlichen Zweifeln kann die Einlassung der Bundesregierung, sie habe nur auf Druck der DDR gehandelt, selbst wenn sie zuträfe, nicht zu einer Rechtfertigung der Festschreibung der "Bodenreform" führen. Für völkerrechtliche Verträge zwischen verschiedenen Ländern hat das Bundesverfassungsgericht Argumente dieser Art bis zu einem gewissen Grad anerkannt. So hat das Gericht bezüglich des zwischen der Bundesrepublik und Frankreich abgeschlossenen Abkommens über das Statut der Saar (BVerfGE 4, 157 [168 ff.]) den Grundsatz aufgestellt, die Bundesregierung dürfe die politische Ausgangslage, von der der Vertrag ausgehe, berücksichtigen, die "in einem Teil Deutschlands von dem anderen Vertragspartner kraft seiner Besatzungshoheit und ohne Bindung an höherrangige Normen geschaffen worden ist." Die darauf beruhenden Vereinbarungen brauchten dem Grundgesetz nicht voll zu entsprechen. Es genüge vielmehr, "daß die im Vertrag vorgesehenen Maßnahmen mit dem Willen unternommen sind und die Tendenz in sich tragen, dem voll verfassungsmässigen

Zustand wenigstens soweit, wie es politisch erreichbar ist, näherzukommen, seiner Erreichung vorzuarbeiten." Im einzelnen führt das Bundesverfassungsgericht aus:

"Erkennt man dies aber im Grundsatz an, so ergibt sich die weitere Folge, daß - wenn nur diese Grundtendenz zur Verfassungsmäßigkeit hin gewahrt wird - hinsichtlich der Auswahl der im einzelnen im Verträge vorzusehenden Maßnahmen für die vertragschließenden Organe der Bundesrepublik Deutschland ein breiter Bereich politischen Ermessens bestehen muß, zumal der Kreis der an sich zur Wahl stehenden vertraglichen Lösungen sich praktisch auf das dem jeweiligen Vertragspartner gegenüber politisch Erreichbare verengt. Diese Grundsätze können in ihrer Gesamtheit im praktischen Ergebnis bedeuten, daß politische Verträge, die eine besatzungsrechtliche Ordnung schrittweise abbauen, ohne zugleich eine auf Dauer berechnete völlige Neuordnung an ihre Stelle zu setzen, für ein Verfassungsgericht weithin in den Bereich der Nichtjustiziabilität rücken. Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die auch in diesem Fall gezogen sind und deren Überschreitung die Ungültigkeit des Vertragsgesetzes zur Folge hätte, liegen dort, wo unverzichtbare Grundprinzipien des Grundgesetzes klar verletzt würden, also etwa die in Art. 79 Abs. 3 oder Art. 19 Abs. 2 GG bezeichneten Grundsätze. Einschränkungen anderer Verfassungsnormen können für eine Übergangszeit hingenommen werden, wenn sie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Regelung stehen, die in ihrer gesamten Tendenz darauf gerichtet ist, dem der Verfassung voll entsprechenden Zustand näherzukommen. Bis zu den angedeuteten Grenzen sind die vertragschließenden Organe der Bundesrepublik für die von ihnen vertraglich vereinbarten Maßnahmen nur politisch verantwortlich. Die rechtliche Feststellung einer Verfassungswidrigkeit wird grundsätzlich dadurch ausgeschlossen, daß der durch den Vertrag geschaffene Zustand 'näher beim Grundgesetz steht' als der vorher bestehende. Wollte man nur eine dem Grundgesetz voll entsprechende vertragliche Regelung als verfassungsmäßig gelten lassen, so hieße das, einen verfassungsrechtlichen Rigorismus vertreten, der sich in den Satz verdichten ließe: Das Schlechte darf dem Besseren nicht weichen, weil das Beste (oder von diesem Standpunkt aus: das allein Gute) nicht erreichbar ist. Das kann vom Grundgesetz nicht gewollt sein." (BVerfGE 4, 169 f.)

Diese Ausführungen lassen sich auf die auf Dauer bezogene Festschreibung der "Bodenreform" im Einigungsvertrag schon deshalb nicht beziehen, weil die Abweichung vom Grundgesetz nach Auffassung des Gerichts nur "für eine Übergangszeit hingenommen werden" und nicht "auf Dauer berechnet" sein darf.

Darüber hinaus passen diese Grundsätze auch deshalb nicht, weil sie auf einen Vertrag der Bundesrepublik mit einer ehemaligen Besatzungsmacht gemünzt sind und für den deutsch-deutschen Einigungsvertrag nicht zutreffen. Bei diesem ist die Lage völlig anders. Die Gründe, warum das Gericht die verfassungsgerichtliche Kontrolle lockerte, liegen beim Einigungsvertrag nicht vor. Diese Gründe liegen in Folgendem. Bei dem Vertrag der Bundesrepublik mit Frankreich wäre das Bundesverfassungsgericht, hätte es den Vertrag anhand des Grundgesetzes geprüft, und einige Passagen für verfassungswidrig erklärt, Gefahr gelaufen, daß der Vertragspartner Frankreich sich auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages berufen oder gar sich selbst nicht mehr an den Vertrag gebunden erachtet und ganz von ihm Abstand genommen hätte. Beide Möglichkeiten wären höchst mißlich gewesen (und waren deshalb zu vermeiden): Die Diskrepanz von innerdeutschem Verfassungsrecht und Völkerrecht, weil die Bundesrepublik gleichwohl an den völkerrechtlichen Vertrag gebunden geblieben wäre, der Verzicht auf den Vertrag durch die Gegenseite, weil dieser Zustand noch schlechter und vom Grundgesetz weiter entfernt gewesen wäre. Die Gefahr, daß die staatsrechtliche und die völkerrechtliche Beurteilung auseinanderfallen und es aufgrund unterschiedlicher Gerichtsbarkeiten zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen kann, hat das Bundesverfassungsgericht auch in anderen Fallgruppen gesehen (vgl. BVerfGE 1, 396 [412 f.]) und zu vermeiden getrachtet, selbst um den Preis einer gewissen Strapazierung dessen, was noch als gerechtfertigt und mit dem Grundgesetz vereinbar hingenommen werden könne.

Beide Gefahren liegen bei der gerichtlichen Kontrolle des Einigungsvertrages aber nicht vor, sodaß auch keine Notwendigkeit für das Bundesverfassungsgericht besteht, die Kontrolle des Einigungsvertrages von vornherein zurückzunehmen und lax zu betreiben. Es ist beim Einigungsvertrag nämlich weder zu befürchten, daß er von der Gegenseite zur Disposition gestellt würde, noch daß die völkerrechtliche und staatsrechtliche Beurteilung auseinanderfielen und es aufgrund

unterschiedlicher Gerichtsbarkeiten zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen könnte.

Eine Kollision mit dem Völkerrecht (und einem für seine Auslegung zuständigen Gericht) ist auch dann nicht zu erwarten, wenn das Bundesverfassungsgericht mit der staatsrechtlichen Kontrolle Ernst macht. Die DDR als Vertragspartner hat mit dem Beitritt zur Bundesrepublik zu existieren aufgehört. Die fünf Länder der DDR nehmen zwar die Rechte aus dem Einigungsvertrag zugunsten der DDR wahr (Art. 44 EV). Aber ein Rechtsstreit dürfte nur vor dem Bundesverfassungsgericht möglich sein, weil es sich um einen Streit zwischen Bund und Ländern handelt. Dieses Verständnis entspricht der besonderen rechtlichen Nähe, in der die beiden deutschen Staaten zueinander stehen, und der daraus folgenden besonderen Natur des Vertrages zwischen der Bundesrepublik und der DDR, der zwar ein Vertrag zwischen zwei Staaten ist, die aber zur Zeit des Vertragsschlusses gleichwohl Teile eines noch existierenden umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einheitlichem Staatsvolk waren und deshalb seinem Inhalt nach "inter-se Beziehungen" regelt, die mit Regelungen im Bundesstaat verglichen werden können, wobei auch die Staatsgrenze zwischen der Bundesrepublik und der früheren DDR "ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen", ist. All dies hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Urteil über den Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR herausgestellt (BVerfGE 36, 1 [23, 24, 26]).

Entsprechend dieser besonderen Nähe war die DDR auch voll über die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und darüber informiert, daß die Bundesregierung den Vertrag nur so abschließen konnte, wie er mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Konsequenterweise hat das Bundesverfassungsgericht denn auch hinsichtlich des anderen deutsch-deutschen Vertrages, des Grundlagenvertrages, festgestellt, der Vertrag müsse voll dem Grundgesetz entsprechen (BVerfGE 36, 1 [13 f., 36]). Das Bundesverfassungsgericht kann ihn, da keine Kollision zwischen Staatsrecht und Völkerrecht zu befürchten ist, auch voll

überprüfen. Um diese volle Überprüfung bei "echten" völkerrechtlichen Verträgen ohne Kollision mit dem Völkerrecht zu ermöglichen, ist es, wie das Gericht gesagt hat, "von entscheidender Bedeutung", "daß eine Entscheidung in Normenkontrollverfahren, die einen Vertrag betrifft, vor dessen Inkrafttreten ergeht" (BVerfGE 36, 1 [15]). Wo eine solche Kollision aber nicht zu befürchten ist, wie im vorliegenden Fall, kann das Gericht ohnehin eine volle Überprüfung vornehmen.

Diese Kontrolle erscheint auch deshalb gerechtfertigt und stellt keine unangemessene Verkürzung von Belangen der den Einigungsvertrag aushandelnden früheren DDR-Vertretung dar, weil diese mit der Ausübung des Drucks ihrerseits rechtswidrig gehandelt hat. (Die Regierung der DDR unterlag der Bindung an die oben dargestellten höherrangigen Normen, gegen die sie durch den Versuch der Festschreibung der "Bodenreform" verstieß. Dadurch, daß das Grundgesetz sich zu diesem überpositiven Recht "bekennt", bringt es zum Ausdruck, daß die "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte" auch ohne Positivierung gelten, also auch schon vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und außerhalb des Bundesgebiets, wenn auch auf deutschen Gebiet. Diese rechtliche Bindung ist ohne kontrollierende Gerichtsbarkeit zwar nur eine Art Papiertiger, im Falle des deutsch-deutschen Einigungsvertrages besteht mit dem Bundesverfassungsgericht aber eine wirksame gerichtliche Kontrollinstanz. All dies ist oben bereits ausführlich dargestellt worden.

Im Grundlagenvertrag, also ebenfalls in einem deutsch-deutschen Vertrag, hatte das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, die besondere Situation, in der die Bundesrepublik immer wieder ihren begrenzten verfassungsrechtlichen Handlungsspielraum betont habe, sei "geeignet, auch in der völkerrechtlichen Auseinandersetzung, insbes. auch gegenüber dem Vertragspartner, dem Vertrag die Auslegung zu geben, die nach dem Grundgesetz erforderlich ist." Das stehe "im Einklang mit einem Satz des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts, der in der Staatenpraxis Bedeutung

hat, wenn es darum geht, ob ausnahmsweise ein Vertragsteil sich dem anderen gegenüber darauf berufen kann, dieser hätte erkennen können und müssen, daß dem Vertrag in einer bestimmten Auslegung das innerstaatliche Verfassungsrecht entgegensteht." All das muß auch bei Beurteilung des Einigungsvertrages gelten.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Die Bundesregierung oder die fünf neuen Länder, die gemäß Art. 44 EV die Rechte der untergegangenen DDR wahrnehmen, können sich zur Rechtfertigung der verfassungswidrigen Regelung nicht auf eventuellen Druck der DDR berufen.

Aus den genannten Gründen kann der eventuelle Druck der DDR auch die Schlechterstellung von Eingriffen in den Jahren 1945 bis 1949 und die darin liegende Ungleichbehandlung gegenüber Eingriffen nach 1949 nicht rechtfertigen. Wie dargelegt, verhielt sich die DDR-Regierung rechtswidrig bei dem Versuch, die 1945 erfolgten Konfiskationen in vollem Umfang festzuschreiben und dadurch das menschenverachtende, eine Bevölkerungsschicht diskriminierende Unrecht zu vollenden (statt es wenigstens dort rückgängig zu machen, wo dies sozial verträglich und möglich erscheint). Eine Ungleichbehandlung kann aber nicht dadurch gerechtfertigt werden, daß sie der Bundesregierung durch rechtswidrigen Druck abgepreßt worden ist. Ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlung kann sich nie aus anderem Unrecht, sondern nur aus einer solchen (rechtlich gebotenen oder zulässigen) Regelung ergeben, die ihrerseits rechtmäßig ist (so zutreffend auch Rupert Scholz in: Die Welt vom 30.10.1990 S. 9).

e) Intervention der Sowjetunion

Nach Angaben der Bundesregierung habe die Sowjetunion sich gegen die Rückgängigmachung der "Bodenreform" und der anderen bis zur Gründung der DDR in der Sowjetisch Besetzten Zone vorgenommenen "Eingriffe in das Eigentum" gewandt. So erklärte z.B. das Bundesministerium der Justiz in einer Presseerklärung vom 18.10.1990 (lt. "Handelsblatt" vom 19./20.10.1990), die

Sowjetunion habe eine Rückgängigmachung der Enteignungen bis 1949 nicht nur "strikt abgelehnt", sondern deren Festschreibung auch zur "conditio sine qua non" der Wiedervereinigung gemacht. In den Zwei-plus-vier-Gesprächen sei dies "ausdrücklich bestätigt worden."

Diese Behauptung erscheint allerdings schon vom Tatsächlichen her wenig plausibel (oben S. 94, 130 ff.).

Für die Einflußnahme der Sowjetunion gibt es drei veröffentlichte Dokumente, eine Erklärung der sowjetischen Regierung vom 27.3.1990, ein Memorandum vom 28.4.1990 und einen Brief der beiden deutschen Außenminister an die vier ehemaligen Alliierten bei den Zwei-plus-vier-Verhandlungen. Die beiden Erklärungen der Sowjetunion muß man im Zusammenhang sehen. Im Memorandum der Sowjetunion vom 28.4.1990, also vor dem Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 1.7.1990, heißt es:

"Nichts im Vertragsentwurf zwischen der BRD und der DDR darf dazu berechtigen, die Gesetzlichkeit der Maßnahmen und Verordnungen in Frage zu stellen, die die Vier Mächte in Fragen der Entnazifizierung, der Demilitarisierung und der Demokratisierung gemeinsam oder jede in ihrer ehemaligen Besatzungszone ergriffen haben. Die Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse, vor allem in Besitz- und Bodenfragen, unterliegt keiner neuerlichen Überprüfung oder Revision durch deutsche Gerichte oder andere deutsche Staatsorgane. Dies gilt auch für diejenigen Verpflichtungen, die die DDR zur Abänderung ihrer Verfassung und ihrer Gesetze über das sozialistische Eigentum in der Stadt und auf dem Lande eingehen soll.

...

Die oben aufgeführten Fragen betreffen die äußeren Aspekte der Vereinigung. Eine nicht zufriedenstellende Lösung dieser Fragen würde eine Erörterung im Rahmen des 2+4-Mechanismus erforderlich machen und könnte die Lösung anderer Fragen im Zusammenhang mit der Abstimmung der äußeren Bedingungen der Vereinigung verzögern."

Auf einen vom Ministerrat der DDR noch vor der Wahl vom 18.3.1990 beschlossenen Brief, den Ministerpräsident Modrow, also ein Exponent der SED/PDS am 2.3.1990 an Gorbatschow übermittelt hatte, gab die sowjetische Regierung am 27.3.1990 eine "Erklärung zum Eigentum in der DDR" ab (FAZ vom 29.3.1990). Darin wurde hinsichtlich der "Bodenreform" folgendes erklärt:

"In Übereinstimmung mit den Zielen des Potsdamer Abkommens, mit Zustimmung der Sowjetischen Militäradministration und auf Forderung der Massen der werktätigen Bauern wurde 1945 von den Landesbehörden Ostdeutschlands die Bodenreform verwirklicht. In deren Verlauf wurden die Basis des reaktionären preußischen Junkertums beseitigt und 1945 und 1946 2.852.000 Hektar Land - sämtliche Ländereien der Kriegsverbrecher sowie Großgrundbesitzer mit einer Fläche von mehr als 100 Hektar - beschlagnahmt. Dadurch wurde die Möglichkeit gegeben, landarmen und landlosen Bauern, Übersiedlern und volkseigenen Betrieben Grund und Boden zur Verfügung zu stellen.

Es sei hervorgehoben, daß die sowjetische Seite den Alliierten Kontrollrat über alle Maßnahmen zur Demokratisierung des Eigentums in Ostdeutschland informiert hat, solange dieser Rat existierte. Der Kontrollrat nahm diese Information zur Kenntnis. Da diese Maßnahmen im Rahmen des Programms der Entmilitarisierung und Entnazifizierung Deutschlands und der Entkartellisierung seiner Wirtschaft verwirklicht wurden, waren sie beim Prozeß der Bildung antifaschistischer demokratischer Strukturen auf dem Territorium der heutigen DDR von prinzipieller Bedeutung.

Unter Berücksichtigung ihrer Rechte und ihrer Verantwortung in den deutschen Angelegenheiten tritt die Sowjetunion für die Wahrung der Gesetzlichkeit in den Eigentumsverhältnissen in der DDR ein, und sie ist gegen die Versuche, die Vermögensverhältnisse in der DDR im Falle der Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion mit der BRD sowie im Falle des Entstehens des einheitlichen Deutschlands in Frage zu stellen. Das setzt voraus, daß beide deutsche Staaten im Prozeß ihrer Annäherung und Vereinigung davon ausgehen, daß die 1945 bis 1949 von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland verwirklichten Wirtschaftsmaßnahmen gesetzmäßig waren. Absolut unannehmbar wären eventuelle Versuche, die Rechte der gegenwärtigen Besitzer von Boden und anderen Vermögens in der DDR in Abrede zu stellen, die seinerseits mit Einwilligung oder auf Beschluß der sowjetischen Seite, die sich dabei von der Erklärung über die Niederlage Deutschlands, vom Potsdamer Abkommen und von anderen vierseitigen Beschlüssen und Entscheidungen leiten ließ, erworben wurden.

Die sowjetische Regierung teilt in dieser Frage die Position der Regierung der DDR, wonach es notwendig ist, die Rechtsordnung strikt einzuhalten sowie die sozialökonomischen Rechte und Interessen von Millionen Menschen in der DDR zu schützen."

Die Sowjetunion hat sich also auf Bitten Modrows dafür eingesetzt, daß beide deutschen Staaten bei ihren Einigungsverhandlungen von der "Gesetzmäßigkeit" der "1945 bis 1949 von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland verwirklichten Wirtschaftsmaßnahmen" ausgehen. Bemerkenswert

ist dabei, daß dieser Satz sich noch nicht auf die "Bodenreform" beziehen kann, weil diese nach Auffassung der Sowjetunion selbst nicht von ihr, sondern (lediglich mit ihrer Zustimmung) auf "Forderung der Massen der werktätigen Bauern" "von den Landesbehörden Ostdeutschlands" durchgeführt worden war. Für die Bodenreform gilt vielmehr der folgende Satz, daß es nämlich "absolut unannehmbar" sei, wenn "die Rechte der gegenwärtigen Besitzer von Boden und anderen Vermögens in der DDR, die seinerzeit mit Einwilligung oder auf Beschluß der sowjetischen Seite ... erworben wurden", in Abrede gestellt würden. Entsprechend wird man auch das Memorandum vom 28.4.1990 verstehen müssen.

Das aber bedeutet für die Beurteilung der "Bodenreform", daß die Sowjetunion allenfalls die Beibehaltung der Rechte der Neusiedler, die gegenwärtig noch Besitzer von "Bodenreform"-Land sind, zur "conditio sine qua non" für ihre Zustimmung zur Einigung machen wollte, nicht mehr. Berücksichtigt man, daß die Neusiedler nur den kleineren Teil der "Bodenreform"-Flächen noch in Besitz haben, so relativiert sich die "Garantieerklärung" der Sowjetunion. Sie kann, wenn überhaupt, allenfalls diesen Teil festschreiben. Der Rückerstattung von "Bodenreform"-Flächen, soweit sie sich in Staatseigentum befinden, steht die Erklärung Gorbatschows dagegen nicht entgegen. Vor diesem Hintergrund ist also davon auszugehen, daß die Sowjetunion selbst die "Durchlässigkeit" der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990 konzidiert, d.h., daß nicht jegliche Restitution ausgeschlossen sein soll. (Zwar werden auch diese Flächen z.T. von landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften bewirtschaftet und stellen somit Arbeitsplätze zur Verfügung, ebenso wie die ausschließlich in Staatshand befindlichen ehemals volkseigenen Güter. Diese Arbeitsplätze werden aber grundsätzlich erhalten, auch soweit die Flächen restituiert werden. Soweit andererseits Arbeitsplätze durch produktivitätserhöhende Investitionen "wegrationalisiert" werden müssen, wäre dies nicht Folge der Restitution, sondern der aus den wirtschaftlichen Gegebenheiten folgenden Zwänge. Denn wer immer die Bewirtschaftung zu verantworten hat, wird sich - angesichts

der geringen Arbeitsproduktivität der bisherigen DDR-Landwirtschaft und ihrer entsprechend großen personellen Übersetzung - unter jenen Investitions- und Rationalisierungsdruck gestellt sehen und Arbeitsplätze freisetzen müssen.)

Die Zwei-plus-vier-Verhandlungen, auf die die Bundesregierung abhebt, und die in dem Zwei-plus-vier-Vertrag ihren Niederschlag gefunden haben, ergeben folgendes. Im Vertrag selbst ist die Eigentumsfrage nicht erwähnt. Vielmehr hat es dazu einen gemeinsamen Brief der Außenminister Genscher und de Maizière an die vier ehemaligen Alliierten gegeben, in dem die Außenminister die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR betreffend die "Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 - 1949)" "mitteilen", die einschlägigen Passagen der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990 anführen und den Inhalt des Art. 41 I und III EV "darlegen". Nicht allerdings wird Art.4 Nr. 5 EV erwähnt, der den neuen Art. 143 GG einfügt, in dessen Abs. 3 die Nichtrückgängigmachung der "Eingriffe in das Eigentum" grundgesetzlich verfestigt werden sollte (ebensowenig Art. 135a II GG).

Aus dem Wortlaut ("mitteilen") ergibt sich bereits, daß die Bundesrepublik keinen Bindungswillen besaß, also auch keine Bindung eingegangen ist. Die Regierungen informieren vielmehr nur darüber, daß eine interne vertragliche Vereinbarung zwischen den beiden deutschen Staaten besteht. (Dazu ausführlich Karl Doehring, Zur Regelung der Eigentumsfragen im sog. Einigungsvertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR, Manuskript, September 1990, S. 8 f.).

Daraus, daß die Bundesrepublik durch den Brief nur "mitteilt" und "darlegt", welche die "Bodenreform" betreffenden Regelungen sie mit der DDR vereinbart hat, ergibt sich weiter, daß sie einen etwa darüber hinausgehenden Druck der Sowjetunion jedenfalls nicht nachgegeben hat. Das bedeutet aber, daß die Regelungen betreffend die "Bodenreform" auch gegenüber der Sowjetunion nicht weiter gehen können, als sich aus den Bestimmungen des Vertrages (und ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungs-

gericht) ergibt. Soweit die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages aber als "durchlässig" zu verstehen sind, kann auch die Mitteilung an die Sowjetunion daran nichts ändern. Die Auslegungsalternative 2 wird also durch den Brief zum Zwei-plus-vier-Vertrag nicht berührt. Daraus, daß die neuen Verfassungsvorschriften der Art. 143 III und 135a II GG in dem Brief nicht erwähnt werden, ergibt sich darüber hinaus, daß ein eventueller Druck der Sowjetunion sich nicht auf Erlaß dieser Vorschriften bezog oder daß die Bundesregierung jedenfalls einen solchen Druck zurückgewiesen hat.

Sollten die Bestimmungen des Einigungsvertrages allerdings rigoroser zu verstehen sein (Auslegungsalternative 1) und dies auf Druck der Sowjetunion zurückzuführen sein, so hätte diese u.U. gegen die Haager Landkriegsordnung verstoßen, deren Grundsätze auch unabhängig davon, ob die Sowjetunion sich den Beitritt Rußlands zurechnen lassen muß, in jedem Fall als allgemeines Völkerrecht gelten. Nach Art. 46 ist der Entzug von Eigentum unzulässig (oben S. 68 ff.). Die Interventionen der Sowjetunion zielten darauf, das Unrecht der seinerzeitigen Konfiskationen zu vollenden. Dieses Verhalten steht nicht nur in Widerspruch zur Haager Landkriegsordnung sondern auch zu den völkerrechtlich zwingend geltenden Verboten der Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft und kann deshalb auch nicht als rechtfertigender Grund für die Ungleichbehandlung anerkannt werden. (So ebenfalls Scholz, a.a.O.).

Die Näher-am-Grundgesetz-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (oben S. 133) wäre im übrigen schon deshalb nicht anwendbar, weil es sich nicht nur um vorübergehende, sondern um endgültige Regelungen handelt.

F. Zusammenfassung

1. Die Beschwerdeführer sind "Bodenreform"-Geschädigte, die die Restitution ihrer durch die "Bodenreform" entzogenen Gegenstände betreiben. Sie wenden sich gegen die die "Bodenreform" betreffenden Teile des Einigungsvertrages, dem Bundestag und Bundesrat durch Gesetz zugestimmt haben (S. 3 ff.).

2. Die unter dem beschönigenden Begriff "Bodenreform" im Herbst 1945 in der Sowjetisch Besetzten Zone durchgeführte politisch-ideologische Aktion gegen einen vermeintlichen "Klassenfeind" ("Junker und Großgrundbesitzer") sollte diese Gruppe "liquidieren" und ins Elend stürzen. Wer über 100 Hektar hatte, wurde von seinem Besitz vertrieben und bekam, wenn er nicht deportiert oder umgebracht wurde, alles entschädigungslos entzogen, nicht nur landwirtschaftliches, sondern jegliches Vermögen einschließlich des letzten Hektar und des persönlichen Vermögens. Die "Bodenreform" beruhte auf Verordnungen der deutschen Behörden der fünf Länder der SBZ, überschritt diese in der Praxis aber durchgehend. Die dahinterstehende KPD versuchte, die "Bodenreform" politisch-moralisch zu rechtfertigen, indem sie andere Zwecke vorschützte (Bestrafung von "Kriegsverbrechern" und "Naziführern" oder echte Bodenreform nach westlichem Vorbild), die einer Prüfung aber nicht standhalten. Auch die Verteilung des Landes an Neusiedler war von Anfang an nur als Durchgangsstadium zur endgültigen Kollektivierung geplant (S. 12 ff.).

3. Die Neusiedler, an die das konfisziierte Land ursprünglich zu einem Teil in kleinen Parzellen zur Nutzung verteilt worden war, haben in der Folgezeit ganz überwiegend wieder aufgegeben mit der Folge, daß das Land in "Volkseigentum" zurückfiel. Der bei weitem größte Teil des konfisziierten Landes befindet sich heute in Staatshand und soll von der Treuhandanstalt an den früheren Berechtigten vorbei privatisiert werden (S. 36 ff.).

4. Die Verfassungsbeschwerde kann sich nicht direkt gegen die "Bodenreform" richten, sondern nur gegen Maßnahmen von Organen der Bundesrepublik Deutschland, das heißt hier gegen das Gesetz über den Einigungsvertrag, mit dem der Bundestag und der Bundesrat dem Einigungsvertrag zugestimmt haben. Die Beurteilung der "Bodenreform" ist dennoch indirekt von Bedeutung, weil von ihr mitabhängt, welche Rechte

durch das Gesetz über den Einigungsvertrag verletzt worden sein können (S. 41 f.).

5. Das Grundgesetz galt zwar zur Zeit der "Bodenreform" noch nicht. Das Grundgesetz "bekennt" sich aber zu "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte" und bringt damit zum Ausdruck, daß es übergesetzliche Rechtsnormen gibt, die in Deutschland schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes und außerhalb seines räumlichen Geltungsbereichs gegolten haben, wie auch die bundesdeutsche Rechtsprechung durchweg anerkannt hat. Mißt man die "Bodenreform" an diesen Rechtsnormen, so stellt sie grobes Unrecht dar. Die Opfer haben Anspruch auf Rückübertragung der grob rechtswidrig entzogenen Gegenstände (S. 43 ff.).

6. Soweit die Sowjetunion Mitverantwortung für die "Bodenreform" trägt, hat sie gegen Völkerrecht verstoßen, das es verbietet, Privateigentum in einem Besatzungsgebiet zu entziehen (S. 68 ff.).

7. Der Einigungsvertrag verletzt die Restitutionsansprüche der "Bodenreform"-Opfer und verstößt damit gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, soweit er eine Restitution ausschließt (S. 77 ff.). Er verstößt gegen den Gleichheitssatz, weil Eigentum, das nach 1949 entzogen wurde, grundsätzlich zurückgewährt wird, nicht aber solches, das zwischen 1945 und 1949 entzogen wurde, ohne daß dafür ein rechtfertigender Grund vorläge (S. 78 ff.). Er verstößt auch deshalb gegen den Gleichheitssatz, weil einige Gruppen selbst dann ihr Vermögen zurückerhalten, wenn es zwischen 1945 und 1949, etwa durch die "Bodenreform", entzogen worden ist, z. B. politische Parteien und NS-Opfer. Dies ist sicher berechtigt. Es besteht aber kein Grund, die anderen Opfer der "Bodenreform" von der Restitution auszuschließen (S. 83 ff.). Die Restitution der durch die "Bodenreform" konfiszierten Flächen verstößt schließlich gegen die Menschenwürde, aus der sich der Anspruch der Betroffenen ergibt, daß schweres Unrecht wiedergutzumachen ist (S. 86 f.). Der Ausschluß der Restitution verstößt auch gegen die gesetzgeberische Pflicht zur gerechten Interessenabwägung. Diese gebietet eine Rückerstattung, soweit sie möglich und sozial verträglich ist. Da die entzogenen Vermögensgegenstände auf deutschem Hoheitsgebiet vorhanden und ganz überwiegend in der Hand des Staates sind und fiskalische Begehrlichkeiten von Rechts wegen hier nicht berücksichtigt werden dürfen (S. 82), müssen die konfiszierten Gegenstände grundsätzlich an die früheren Eigentümer rückübertragen werden (S. 87 ff.).

8. Der Versuch, die Grundrechtsverletzungen dadurch unangreifbar zu machen, daß der Einigungsvertrag mit Art. 143 III GG eine pauschale Heilungsvorschrift ins Grundgesetz geschrieben hat, mußte scheitern. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ist nicht frei, sondern an Art. 79 III iVm Art. 1 und 20 gebunden. Ein Verstoß gegen diese Vorschriften liegt bereits darin, daß die pauschale Heilung ohne Nennung der verletzten Grundrechte eine unzulässige Grundrechtsdurchbrechung darstellt, weil sie den wahren Charakter dieser Maßnahme verdeckt und dadurch eine öffentliche Rechtfertigung erübrigt (S. 106 ff.). Art. 143 III GG verstößt im übrigen auch materiell gegen den Kerngehalt der Eigentumsgarantie und des Gleichheitssatzes und gegen die Garantie der Menschenwürde (S. 112 ff.).

9. Es eröffnet sich allerdings auch die -in der Begründung der Verfassungsbeschwerde als Alternative durchgespielte - Möglichkeit, die einschlägigen Bestimmungen des Einigungsvertrages derart zu interpretieren, daß sie in Wahrheit der Restitution der konfiszierten Vermögensgegenstände, soweit sie möglich und sozial verträglich ist, nicht entgegensteht und die dahingehenden Ansprüche der Betroffenen bestehen bleiben (S. 91 ff.). Einer Rückgabe nach Maßgabe der Möglichkeit, die im vorliegenden Fall wegen der völlig anderen Situation auch etwas völlig anderes bedeutet als in der Kriegsfolgenrechtsprechung, in der diese Formel entwickelt wurde (S. 89 ff.), steht auch der neue Art. 135a II GG nicht entgegen, sondern er bestätigt eben dies (S. 102 ff.). Soweit diese Interpretation der Gemeinsamen Erklärung vom 15.6.1990 und der sich darauf beziehenden Vorschriften des Einigungsvertrages durchführbar ist, ist sie aus verfassungsrechtlichen Gründen auch geboten (S. 100 ff.).

10. Das Gesetz über den Einigungsvertrag wurde vom Bundestag in einem Verfahren beschlossen, das keine Chance ließ, verfassungswidrige Teile des Vertrages aufzuhalten oder sie auch nur einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Eine einmalig große Anzahl von über 100 Bundestagsabgeordneten hat in der dritten Lesung des Vertragsgesetzes den Unwillen gegen dieses Verfahren in persönlichen Erklärungen, die dem Protokoll der Bundestagssitzung beigelegt sind, geäußert und hätte die die "Bodenreform" betreffenden Regelungen des Einigungsvertrages abgelehnt, wenn sie darüber hätte gesondert entscheiden können (S. 118 ff.). Dieses Verfahren signalisiert den Ausfall der ansonsten im Gesetzgebungsverfahren wirksamen Vorkehrungen zur

Sicherung der Ausgewogenheit und Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und verlangt eine umso sorgfältigere gerichtliche Kontrolle (S. 116 ff.). Die gleiche Konsequenz ergibt sich aus der hier besonders akuten Gefahr, daß die parlamentarische Mehrheit aus politischer Opportunität einer Minderheit ihre Grundrechte nimmt (S. 123 ff.).

11. Die Behauptung der Bundesregierung, restriktive Regelungen des Einigungsvertrages hinsichtlich der Rückübertragung von "Bodenreform"-Eigentum seien durch die DDR-Regierung erzwungen worden, erscheint zweifelhaft angesichts eines schon in den 50er Jahren ohne Druck eines auswärtigen Verhandlungspartners von der damaligen Bundesregierung beschlossenen Papiers, das die Bestimmungen der Gemeinsamen Erklärung zur "Bodenreform" praktisch vorwegnimmt (S. 131). Aber auch unabhängig davon ergibt der mögliche Versuch der DDR-Regierung ein rechtswidriges Ergebnis durchzusetzen, keinen rechtlichen Grund, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über den Einigungsvertrag milder zu beurteilen. Die für Verträge zwischen verschiedenen Ländern vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze gelten für den deutsch-deutschen Einigungsvertrag nicht (S. 132 ff.).

12. Auch die Interventionen der Sowjetunion und ein Brief der Außenminister Genscher und de Maizière an die vier Alliierten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den 2+4-Vertrag haben keinen rechtlichen Einfluß auf die Interpretation des Vertrages, weil die Minister den Inhalt der Gemeinsamen Erklärung und des Art. 41 EV der Sowjetunion nur "mitgeteilt" haben. Darin liegt keine rechtliche Bindung, schon gar nicht hinsichtlich der Vorschrift des Art. 143 III GG, der in dem Brief nicht erwähnt wird. Im übrigen würde die Sowjetunion sich durch derartigen Druck auf Festschreibung eines diskriminierenden Unrechts völkerrechtswidrig verhalten (S. 137 ff.).

13. Insgesamt sind die die "Bodenreform" betreffenden Regelungen des Einigungsvertrages, soweit sie mögliche und sozial verträgliche Restitutionsversagen, für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.