

Vorbemerkung

1. Allgemeines

Mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens und dem Ende der kommunistischen Phase in (Süd-)Osteuropa wurden Anfang der 90er Jahre umfassende Reformen der Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme dieser Staaten eingeleitet.¹ Die Umwälzungen beschränkten sich nicht nur auf die Bildung einer demokratischen Gesellschaftsordnung, sondern haben auch weitergehende Veränderungen der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Systeme bewirkt. Aufgrund der wesentlichen Bedeutung des Privateigentums für eine erfolgreiche Marktwirtschaft nimmt die Umgestaltung der Eigentumsordnung im Rahmen der Transformation und damit auch die Privatisierung und Reprivatisierung einen wichtigen Platz ein.² Das Privateigentum ist eine der Garantien für die freiheitliche Verwirklichung des menschlichen Lebens.³ Die Wiedereinführung des Privateigentums wird außer durch die Privatisierung, insbesondere von Unternehmen, auch durch die als Reprivatisierung bezeichnete Restitution entzogenen Vermögens an die Alteigentümer und die Umwandlung des bisherigen Nutzungsrechts an gesellschaftlichem Eigentum in „klassisches“ Eigentum verwirklicht. Zwischen den Transformationsstaaten bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede nach dem Grad und Fortschreiten von Privatisierung und Reprivatisierung. Insgesamt ist dieser Prozess in den Transformationsländern noch nicht abgeschlossen. Ferner ist aus den Privatisierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre eine Reihe rechtlicher Folgefragen und Streitigkeiten entstanden, so dass dieser Themenbereich insgesamt seine Aktualität⁴ durchaus nicht verloren hat.⁵

¹ Eine zusammenfassende Bewertung bietet Köhler, Fries, Zehn Jahre Transformation in Osteuropa, Osteuropa-Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 1 (2000), 3.

² Zu der Bedeutung des Eigentums als „systemprägendes Rechtsinstitut“ vgl. Roggemann, Eigentum in Ost und West, Zur Entwicklung eines Rechtsinstituts aus vergleichender Sicht, in ders. (Hrsg.), Eigentum in Osteuropa, 1996, 17ff.

³ Kayser, Eigentum als Garantie für die Verwirklichung der Freiheit, ZOV 2 (1994), 81; das Verfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland hat in seinem Urteil vom 18. Dezember 1968 (BVerfGE 24, 367, 400) verdeutlicht, dass das Eigentum ein elementares Grundrecht ist, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Grundrechts.

⁴ Vgl. Fitze, Süddeutsche Zeitung vom 08.02.2002, V2/1.

In Kroatien ging der gesamte Privatisierungsverlauf recht schleppend voran mit der Folge, dass die Reprivatisierung im Vergleich zu anderen Transformationsländern mit dem Inkrafttreten des „Gesetzes über die Entschädigung des zur Zeit der kommunistischen Herrschaft entzogenen Vermögens“ im Januar 1997 recht spät eingeleitet wurde. In Kroatien stand der gesamte Transformationsprozess im Schatten des von 1991 bis 1995 andauernden Krieges und dessen Auswirkungen, die noch heute zu spüren sind. Die Privatisierung an sich ist, abgesehen von der langen Dauer, auch mangelhaft und verbunden mit kriminellen Machenschaften durchgeführt worden. Die Privatisierung unterlag einer gewaltigen Kritik.

Mit dem Antrag Kroatiens,⁶ in die Europäische Gemeinschaft aufgenommen zu werden, verbinden viele Menschen in Kroatien die Hoffnung auf eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Landes. Kroatien hat im Oktober 2001 mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Zum Inkrafttreten bedarf es der Ratifikation durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament hat seine Zustimmung bereits erteilt. Dieses Abkommen hat die Schaffung von Freihandelszonen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten einerseits und dem jeweiligen Beitrittskandidaten andererseits zum Ziel. Die Assoziierung kann als Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft betrachtet werden. Dieser Schritt Kroatiens hat erheblichen Einfluss auf das kroatische Recht, insbesondere auch auf die Restitutionsgesetzgebung. Kroatien wurde seitens der EU aufgefordert, neben dem Erlass des Telekommunikationsgesetzes, der Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal u.a. auch die Restitution voranzutreiben, um als Vollmitglied der EU anerkannt zu werden.⁷

Das Thema der Reprivatisierung ist in Kroatien nicht nur im Hinblick auf die EU von großer Aktualität. Seit der verfassungsgerichtlichen Entscheidung im Jahre 1999⁸ waren verschiedene Gesetzesentwürfe zur Änderung und Ergänzung des Restitutionsgesetzes im Gespräch. Im Dezember 2002 wurde der Erlass des Gesetzesentwurfs der Regierung verhindert, der nach Ansicht der

⁵ Vgl. Roggemann, Löwitsch, Privatisierungsinstitutionen in Mittel- und Osteuropa, Berlin, 2002, 1ff.

⁶ Ein förmlicher Aufnahmeantrag wurde am 21.02.2003 gestellt.

⁷ Vgl. zu diesen und anderen Kriterien Lopandic, Novi zaplet Rim, Nacional, Nr. 305, 20.09.2001.

⁸ Entscheidung des kroatischen Verfassungsgerichts vom 21.04.1999, Nr. UI-673/1996 u.a., NN 39/1999.

Interessenvertretungen der Alteigentümer sogar noch mangelhafter gewesen wäre als das zu ändernde Gesetz. Bei der Gesetzesnovellierung war neben der notwendigen Behebung von in der praktischen Durchführung des Gesetzes aufgetretenen Unklarheiten und Unstimmigkeiten aufgrund der verfassungsgerichtlichen Vorgaben vor allem auch der Kreis der Anspruchsberechtigten, bezogen auf Ausländer, neu zu definieren. Im Juli 2002 ist schließlich die lange erwartete Gesetzesänderung in Kraft getreten.⁹ Im Hinblick auf den Umstand, dass das geänderte Restitutionsgesetz aufgrund der verfassungsgerichtlichen Entscheidung und dem in der EU geltenden Gebot der Gleichbehandlung mindestens auch EU-Ausländern eine Anspruchsberechtigung zugestehen sollte, ist die Thematik der Reprivatisierung in Kroatien auch für EU-Bürger und andere Ausländer von Bedeutung. Zu denken ist insbesondere an Österreicher, Deutsche und Italiener, die in größerer Zahl auf kroatischem Territorium gelebt haben und Eigentum besaßen, das ihnen während der kommunistischen Herrschaft, aber auch vorher, entzogen worden ist. So verließen 1944 und 1945 etwa 140.000 Deutsche und Österreicher, so genannte Donauschwaben,¹⁰ Kroatien, die ein erhebliches Vermögen zurückgelassen haben und 1944 enteignet wurden.¹¹ Die italienischen Staatsbürger waren vorwiegend in Istrien angesiedelt. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, inwieweit bereits eine Regelung durch bilaterale Verträge zwischen den einzelnen Staaten und Ex-Jugoslawien getroffen wurde.

Nicht nur die Langwierigkeit des Verfahrens bis zum Erlass dieses Änderungsgesetzes, die den gesamten Reprivatisierungsprozess ins Stocken bringt, führt in der Öffentlichkeit derzeit zu heftigen Diskussionen. Auch die Frage, ob die katholische Kirche, die durch die jugoslawische kommunistische Herrschaft in erheblichem Umfang enteignet wurde, nach Ansicht der Regierung teilweise auf ihre Ansprüche verzichten sollte, wurde und wird höchst kontrovers diskutiert. Der Vatikan hat mit der Republik Kroatien 1998 einen Vertrag¹² abgeschlossen, nach dem das der katholischen Kirche entzogene Vermögen vollständig restituiert werden soll, entweder durch Rückgabe, durch Ersatzvermögenswerte oder finanzielle Entschädigung in Höhe des Marktwertes. Nach Aussage des Präsidenten der

⁹ NN 80/2002.

¹⁰ Im gesamten ehemaligen Jugoslawien lebten etwa 500.000 Donauschwaben. Zum Schicksal des ehemaligen Eigentums der Donauschwaben vgl. Hutterer, Brioni, 1973/74, Interne Studie im Auftrag der Landsmannschaft der Donauschwaben, 2001.

¹¹ Tomic, Jutarnji list, 11.08.2001, 38.

¹² Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima (Vertrag zwischen dem Vatikan und der Republik Kroatien), NN, Medunarodni ugovori Nr. 18/1998.

Regierung Ivica Račan hätte das Bestehen der Kirche auf ihre Ansprüche in vollem Umfang zur Folge, dass die Republik Kroatien in den folgenden zwanzig Jahren ihr Budget für die Erfüllung der Ansprüche der Kirche ausgeben müsste.¹³

2. Ziel dieser Arbeit

Die vorliegende Arbeit untersucht die Frage, für welche Art der Restitution sich Kroatien entschieden hat und wie die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen im Einzelnen geregelt wurden. Nach einer systematischen Bestandsaufnahme werden in einer kritischen Analyse Mängel und offene Fragen herausgearbeitet. Es wird dargelegt, in welchen Bereichen der Gesetzgeber ungenaue und daher streitursächliche und verbesserungsbedürftige Regelungen getroffen hat, wie diese geklärt werden könnten und welche Veränderungen notwendig erscheinen. In die Erörterung der einzelnen Fragen werden die Grundsätze der Entscheidung des kroatischen Verfassungsgerichts von 1999 einbezogen, die den Anlass für die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für das Änderungs- und Ergänzungsgesetz zum Restitutionsgesetz bildeten. Unter vergleichender Einbeziehung der Rechtslage in den anderen ehemaligen Staaten Jugoslawiens werden Fehlentwicklungen, offene Fragen und eigene Lösungsvorschläge in einzelnen Punkten aufgezeigt.

In Kroatien liegt ebenfalls eine Dissertation vor, die sich mit den Begriffen der Nationalisierung und Denationalisierung befasst und in diesem Zusammenhang das kroatische Restitutionsgesetz von 1996 im Überblick vorstellt.¹⁴ Dabei bleiben jedoch wesentliche Fragen offen. Die vorliegende Arbeit hat sich demgegenüber zum Ziel gemacht, neben einer umfassenden Vorstellung und kritischen Untersuchung des Restitutionsgesetzes und seiner Probleme auch die Gesetzesnovellierung ausführlicher zu erörtern und die Auswirkungen der Verfassungsrechtsprechung aufzuzeigen. Methodisch verbindet die Arbeit systematische Darstellung und kritische Analyse mit rechtspraktischen Schlussfolgerungen. Die Untersuchung dieses Problembereichs ist insofern von aktuellem Interesse, als der Restitutionsprozess für Kroatien wie für die anderen Transformationsländer ein wichtiger Schritt zu Rechtssicherheit und Rechtsstaat durch die Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse ist. Dies wiederum ist Voraussetzung für ausländische Investitionen und die Aufnahme Kroatiens in die EU.

¹³ Trkanjec, Globus, Nr. 573, 30.11.2001, 8f.

¹⁴ Kacer, Nacioanlizacija i denacionalizacija, Split 1997.

Die Wiedergutmachung des durch die kommunistische Herrschaft begangenen Unrechts ist ein Zeichen der Loslösung vom alten System, der Verarbeitung des damit verbundenen Systemunrechts und der Orientierung an westlichen Werten, wie sie beispielsweise in Punkt 19 des Annexes zur Deklaration über die grundlegenden Prinzipien der Rechte für Opfer von Verbrechen und von Machtmissbrauch des Staates¹⁵ gefordert wird. Punkt 19 dieses Annexes sieht vor, dass Staaten den Erlass von Bestimmungen über die Bestrafung von Machtmissbrauch und entsprechende rechtliche Maßnahmen für die Opfer, insbesondere „...die Rückgabe und / oder die Entschädigung und notwendige materielle und psychologische Hilfe und Unterstützung...“, in die eigene Rechtsordnung einbeziehen sollten.

3. Gang der Darstellung

Die Regelungen zum Restitutionsgesetz und die Schwierigkeiten Kroatiens, ein geeignetes Restitutionsgesetz zu erlassen, erklären sich zum Teil aus den vorangegangenen historischen Ereignissen, so dass in einem einführenden Abschnitt zunächst ein Überblick über die Arten der Vermögensentziehung¹⁶ während der jugoslawischen kommunistischen Herrschaft gegeben wird, anschließend werden die Ursachen für den im Vergleich zu anderen Transformationsländern relativ späten Erlass des Restitutionsgesetzes, die zahlreichen verschiedenen Gesetzesentwürfe bis zur Einigung 1996 und die formellen Probleme bei Erlass des Gesetzes erläutert. Um die Reprivatisierung in den Kontext des Transformationsprozesses einzubetten und einzelne Regelungen des Restitutionsgesetzes in diesem Zusammenhang zu bewerten bzw. verständlich zu machen, werden im einführenden Abschnitt auch das Umwandlungs- und Privatisierungsverfahren und andere dem Restitutionsgesetz vorangegangene Gesetze dargestellt.

In den folgenden Abschnitten, die den Schwerpunkt dieser Arbeit ausmachen, werden das Restitutionsgesetz und die Probleme einzelner Regelungen für die Rechtspraxis dargestellt und Lösungsvorschläge erarbeitet. Hierbei wird zunächst auf die Grundprinzipien des Gesetzes und die materiellen Regelungen eingegangen. Insbesondere sollen die Fälle der Naturalrestitution, der Kreis der Berechtigten und

¹⁵ Deklaration der Vereinten Nationen vom 1.9.85 über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmissbrauch; abgedruckt in VerfGE, 21.4.1999, NN 39/1999, 2; vgl. auch unter www.victimology.nl.

¹⁶ Es soll hier keine ausführliche Beschreibung der einzelnen Vermögensentziehungsakte gegeben werden, da diese endgültig der Vergangenheit angehören und deren Beschreibung im Einzelnen nicht weiterführt. Zum Verständnis des Restitutionsgesetzes reicht ein kurzer Überblick über die „sozialistische Eigentumsreform“.

Verpflichteten, die Entschädigungsformen und schließlich die für die einzelnen Vermögenswerte geltenden Bestimmungen näher untersucht werden. Nicht zuletzt auf Grund der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Verfassungsgerichtsentscheidung liegt ein besonderes Gewicht auf der Frage nach dem Berechtigtenkreis. Ein weiteres besonderes Problem, das sich in allen aus dem ehemaligen Jugoslawien entstandenen Staaten stellt, ist die Regelung betreffend Wohnungen, an denen ein Wohnrecht bestand. Die Berücksichtigung eigentumsähnlichen Rechts und seine Bewertung im Rahmen der Reprivatisierung lösten erhebliche Diskussionen aus.

Im Anschluss an die Untersuchung der materiellrechtlichen Grundlagen folgt die Erörterung der Verfahrensfragen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die für das Restitutionsverfahren unerlässliche Antragsstellung, da in Kroatien das Verfahren nicht von Amts wegen eingeleitet wird.

Zum Abschluss soll anhand eines Vergleichs mit Slowenien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien aufgezeigt werden, wie andere Staaten aus dem ehemaligen Jugoslawien unter rechtlich vergleichbaren Bedingungen mit der Problematik der Reprivatisierung umgegangen sind und welche Lösungsansätze sie entwickelt haben. Neben vielen Gemeinsamkeiten zeigen sich nicht nur in Grundsatzfragen, beispielsweise in der Frage nach dem Vorrang der Entschädigung vor der Rückgabe oder umgekehrt der Rückgabe vor der Entschädigung, erhebliche Unterschiede.

4. Hinweise zur Terminologie

Die kroatische und die deutsche Terminologie im Zusammenhang mit der Reprivatisierung sind nicht deckungsgleich. Deshalb erweisen sich eingangs einige terminologische Klarstellungen als erforderlich.

Soweit im folgenden Text von Restitution gesprochen wird, umfasst dies Naturalrestitution und anderweitige Entschädigung. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit das kroatische „Gesetz zur Entschädigung des zur Zeit der kommunistischen Herrschaft entzogenen Vermögens“ kurz als Restitutionsgesetz bezeichnet.

Schließlich wird der Begriff „Alteigentümer“ verwendet, der im juristischen Sinn untechnisch ist und auch vom kroatischen Gesetzgeber nicht verwendet wird. Dieser spricht vom „Berechtigten“. Der Begriff „Alteigentümer“ hat sich jedoch im

deutschen Sprachgebrauch eingebürgert und soll deswegen auch im Weiteren Verwendung finden. Dieser Begriff soll sowohl die früheren Eigentümer der verschiedenen entzogenen Vermögenswerte erfassen als auch deren Rechtsnachfolger, soweit diese nach dem Restitutionsgesetz einen Anspruch haben, da diese nach dem Gesetz den früheren Eigentümern gleichgestellt sind.

In der vorliegenden Arbeit soll, wenn von früheren vermögensentziehenden Maßnahmen die Rede ist, der Begriff der Enteignung vermieden werden. Die Bezeichnung dieser Akte mit dem Begriff der Enteignung wäre nur dann richtig, wenn man darunter ganz allgemein die Entziehung von Eigentum verstünde. Dies wäre aber rechtsdogmatisch nicht zutreffend. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Enteignung und anderweitigen Vermögensentziehungen ist nämlich, dass bei der Enteignung die bisherige Eigentumsordnung insgesamt aufrechterhalten bleibt und schließlich die Zahlung einer angemessenen Entschädigung erfolgt.¹⁷ Auch der kroatische Gesetzgeber verwendet den Begriff der „Entziehung“.¹⁸

¹⁷ Zum Begriff der Enteignung vgl. Maurer, JZ 1992, 183, 185.

¹⁸ „Oduzimanje“ statt „izvlastenje“.