

1. Teil

Einführender Abschnitt

Hintergründe der Entstehung des Restitutionsgesetzes

Das Verfahren zur Rückgabe bzw. Entschädigung von verstaatlichtem Vermögen war in Kroatien als Beendigung des Verfahrens zur Umwandlung des gesellschaftlichen Eigentums und seiner schrittweisen Privatisierung gedacht. Die rechtliche Transformation begann mit dem Erlass der kroatischen Verfassung im Jahre 1990, mit der das gesellschaftliche Eigentum zunächst auf verfassungsrechtlicher Ebene abgeschafft wurde.¹⁹ In Kroatien gibt es seitdem nur ein einheitliches Rechtsinstitut des Eigentums, sodass sich Kroatien wieder dem kontinentaleuropäischen Recht angenähert hat. Größtenteils sind die Umwandlung und Privatisierung des gesellschaftlichen Eigentums in verschiedenen Bereichen bereits erfolgt. Gesondert und verspätet wurde jedoch das Problem der Reprivatisierung, d.h. der Rückübertragung bzw. Entschädigung von ehemals verstaatlichtem bzw. enteignetem Vermögen, behandelt. Da hier Fragen der Methodik, des Verfahrens und der Einzelfallgerechtigkeit sowie der Gerechtigkeit auf allgemeingesellschaftlicher Ebene eine Rolle spielen und erhebliche Interessenkonflikte bei der Regulierung zu berücksichtigen sind, führt dies zwangsläufig zu einem langwierigen Regelungsprozess.

1. Überblick über die Verstaatlichung im ehemaligen Jugoslawien

1.1 Vom Privat- zum Staatseigentum

Zu Beginn der Einführung der Zentralverwaltungswirtschaft im ehemaligen Jugoslawien galt das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, das dem österreichischen

¹⁹ Zum Wandel der Eigentumsauffassung, Sendler, DÖV 1974, 73; zum Wandel der Eigentumsordnung speziell in den Transformationsländern: Pielemeier, Scheiner, Ulbrich, ROW 1998, 77; zur Bedeutung des „privatautonomem“ Eigentums für den marktwirtschaftlichen Wettbewerb: Badura, JuS 1976, 205, 210; Pleyer, JuS 1963, 8; Loritz, BB 1993, 225; zum Eigentumsrecht in den Verfassungen einiger Transformationsländer vgl. Lipott, ZvgIRWiss 95, 1996, 227.

ABGB entsprach.²⁰ Dementsprechend galten auch dessen Regeln über das Privateigentum. Die damaligen jugoslawischen Machthaber fanden also eine Wirtschaftsordnung vor, in der das Privateigentum an Produktionsmitteln dominierte. Dies entsprach nicht ihrem Konzept für einen sozialistischen Staat, so dass im ehemaligen Jugoslawien eine umfassende sozialistische Eigentumsreform eingeleitet wurde. Privates Eigentum wurde überwiegend in staatliches umgewandelt. Das Eigentum wurde 1946 nach sowjetischem Vorbild in der Verfassung als neue Eigentumskategorie verankert. Es wurden die Instrumente der Nationalisierung, Enteignung und Konfiskation angewandt und dazu zahlreiche Gesetze und Verordnungen erlassen. 32 davon werden im „Gesetz über die Rückgabe und Entschädigung des entzogenen Vermögens“ ausdrücklich in Art. 2 I genannt, um deren Folgen wieder gutzumachen.

Begonnen wurde seinerzeit mit dem Entzug des Eigentums von Staatsangehörigen der Besatzungsmächte, vor allem von Italienern und Deutschen, ihrer Verbündeten und ausgewanderter Personen. 1945 wurde das Gesetz über die Konfiskation von Eigentum erlassen.²¹ Diese Konfiskation beinhaltete eine durch rechtskräftiges Urteil beschlossene Eigentumsentziehung nach einem strafrechtlichen Verfahren. Eigentum wurde in diesem Fall auch ohne rechtskräftiges Urteil entzogen, dies nur, weil der Betroffene gefallen oder getötet worden oder geflohen war und als Kriegsverbrecher oder Volkfeind angesehen wurde.²² Auf diese Weise wurden 1945 ca. 55 Prozent und 1946 bis ca. 80 Prozent der jugoslawischen Industrie verstaatlicht.²³

Nach der Konfiskation wandte man sich der Nationalisierung zu, es erging das Gesetz über die Nationalisierung privater Wirtschaftsunternehmen.²⁴ Zunächst wurden Industriebetriebe, der Bergbau, Großhandelsbetriebe, Banken und Versicherungen und Versicherungsunternehmen erfasst, später wurde die Nationalisierung auf kulturelle und medizinische Institutionen, Hotels, Elektrizitätswerke und auf das Handwerk ausgedehnt.²⁵ Großgrundbesitzer, Kirchen und Personen, die keine Landwirte waren, wurden im Zuge der beiden

²⁰ Vgl. dazu Gavella, Die Regelung des gesellschaftlichen Eigentums und des Sachenrechts in Kroatien, in Boric, Posch (Hrsg.), Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich, Wien, 1993, 14.

²¹ Zakon o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije, s. l. Nr. 40/1945; 56/1945; 70/1945.

²² Crnic, Komentar zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Informator, 1997, 9.

²³ Hagemann, Klemencic, Die sozialistische Marktwirtschaft Jugoslawiens, Stuttgart, 1974, 7.

²⁴ Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeca, s. l. Nr. 98/1946; 35/1948.

²⁵ Hagemann, Klemencic, a.a.O. (Anm. 23), 7.

Agrarreformen enteignet.²⁶ Der nationalisierte Boden wurde im Wesentlichen an besitzlose Landwirte, vor allem an politisch Gleichgesinnte, insbesondere Angehörige der Kommunistischen Partei und des Militärs unter Beachtung der zulässigen Höchstgrenze des Grundbesitzes, verteilt. Auf diese Weise wurde in der Landwirtschaft ein enormer Bodenfonds gebildet, der zunächst in staatlichem Eigentum stand.²⁷

Nach 1953 durften privat landwirtschaftlich Tätige nur noch 10 ha Fläche nutzen.²⁸

1.2 Einführung des gesellschaftlichen Eigentums

Der Konflikt mit der Sowjetunion führte 1948 dazu, dass das ehemalige Jugoslawien mit dem sowjetischen Sozialismus und der Form des staatlichen Eigentums brach. Der wichtigste Schritt in der folgenden Neuorientierungsphase war die Einführung der Arbeiterselbstverwaltung und die Umwandlung des staatlichen Eigentums in gesellschaftliches Eigentum als Grundform des sozialistischen Eigentums im ehemaligen Jugoslawien.

1950²⁹ wurde die Arbeiterselbstverwaltung mit den Arbeitskollektiven eingeführt, die das staatliche Eigentum an den Produktionsmitteln verwalteten, über dieses verfügten und es ab 1952 auch nutzen sollten. Man erstrebte eine Dezentralisierung der Wirtschaft. 1953 wurde in der Verfassung erstmals das „gesellschaftliche Eigentum“ genannt und damit das staatliche Eigentum an Produktionsmitteln in die Verfassungskategorie des gesellschaftlichen Eigentums umgewandelt. Das bedeutete aber nicht, dass die Arbeiterkollektive Eigentum an den Produktionsmitteln erlangten, es blieb bei dem Verwaltungs-, Verfügungs- und Nutzungsrecht.³⁰ Zunächst war auch privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit weiterhin erlaubt, erst mit der Verfassungsänderung von 1971, die die „Organisation der vereinten (assoziierten) Arbeit“ als Betriebsform einführte, war diese aus damaliger Sicht systemfremd und daher unerwünscht.³¹ Unterschied man anfangs noch

²⁶ Näher zu den Agrarreformen A.13, Pkt. 2.3.

²⁷ Caric, Das gesellschaftliche Eigentum in Jugoslawien, in Brunner, Georg; Pfaff, Dieter (Hrsg.), Südosteuropa Jahrbuch 21, Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas, München, 1990, 39ff.

²⁸ Dazu: „Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden-Fonds des allgemeinen Volksvermögens und die Zuteilung des Landes an landwirtschaftliche Organisationen“, s. I. Nr. 22/1953; 27/1953.

²⁹ „Gesetz über die Verwaltung der staatlichen Wirtschaftsunternehmen und höheren Wirtschaftsvereinigungen durch Arbeitskollektive“.

³⁰ Hagemann, Klemencic, a.a.O. (Anm. 23), 47.

³¹ Boric, Entwicklung der Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Kroatien, Slowenien und Ungarn, in: Boric, Posch, Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich, Wien, 1993, 129, 134.

gesellschaftliches, genossenschaftliches und privates Eigentum, so ging das genossenschaftliche mit der Zeit im gesellschaftlichen Eigentum auf.³² Die Produktionsmittel der Industrie standen hauptsächlich in gesellschaftlichem Eigentum. Im Konsumbereich, der Landwirtschaft, dem Handwerk, dem Dienstleistungsbereich und in der Kleinindustrie (mit bis zu fünf Beschäftigten) blieb Privateigentum weiterhin möglich.³³

1.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann als charakteristisch für die Eigentumsordnung des ehemaligen Jugoslawien und das gesellschaftliche Eigentum gesagt werden, dass es keinen individuellen Eigentümer als Rechtsträger für eine sich im gesellschaftlichen Eigentum befindliche Sache gab und stattdessen alle Arbeiter einer gesellschaftlichen Organisation, d.h. deren Organe, die Eigentümerfunktion über eine in gesellschaftlichem Eigentum stehende Sache ausüben sollten.³⁴

2. Begriffsbestimmung

Im geltenden Restitutionsgesetz sind in Art. 2 I 32 diejenigen Gesetze ausdrücklich³⁵ genannt, die Grundlage für die damalige Verstaatlichung waren und deren Folgen jetzt wiedergutmacht werden sollen. Wiedergutzumachen sind auch Vermögensentziehungen, die ohne Rechtsgrundlage, ja sogar ohne Beschluss eines staatlichen Organs erfolgt sind; diese Vorgehensweise wird unter dem Begriff der Nationalisierung im weiteren Sinn zusammengefasst. Im Allgemeinen, aber auch im fachlichen Sprachgebrauch hat sich für den Prozess der Rückübertragung bzw. Entschädigung der Begriff der „Denationalisierung“ eingebürgert. Dieser ist jedoch seiner Bedeutung nach viel zu eng, um den gesamten Prozess beschreiben zu können. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Begriffe unterschiedlicher Reichweite von Bedeutung, und zwar: „Denationalisierung“, „Dekontfiskation“, „Deagrarisierung“, „Deexpropriation“ und „Reprivatisierung“. Um diese Begriffe und ihre Reichweite zu klären, ist es erforderlich, ihren jeweiligen Gegenbegriff im Hinblick auf ihren Gebrauch im ehemaligen Jugoslawien zu erläutern. So lassen sich einzelne Regelungen im Restitutionsgesetz, aber auch die unterschiedliche

³² Gavella, in Boric, Posch, a.a.O. (Anm. 20), 14, Fn. 45.

³³ Gavella, in Boric, Posch, a.a.O. (Anm. 20), 14, Fn. 45.

³⁴ Dazu Höcker-Weyand, Die Rechtsinstitute und Rechtsinstitutionen des jugoslawischen Selbstverwaltungssystems, Baden-Baden, 1980.

³⁵ Ob diese Aufzählung abschließend ist, ist umstritten; s. 2. Teil, A.B 1.1.

Behandlung der verschiedenen Arten der Vermögensentziehung - beispielsweise gilt nur bei der Konfiszierung der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ - besser verstehen. Zwischen den einzelnen genannten Begriffen bestehen Überschneidungen und es ist daher nicht leicht, klare Definitionen zu finden, um die verschiedenen Akte der Vermögensentziehung voneinander abzugrenzen. Hierfür werden verschiedene Kriterien herangezogen, insbesondere Umfang, Ziel, Art, Objekte, Motiv und die formale Bezeichnung der Vermögensentziehung. Als weitere Gesichtspunkte gelten die Fragen, ob es sich um eine selbständige Maßnahme handelt, und schließlich, ob eine Entschädigung vorgesehen ist.³⁶ Da es bei den jeweiligen Vermögensentziehungen atypische Fälle gibt und ein Kriterium sich nicht immer in identischer Weise auf eine Vermögensentziehungsart anwenden lässt, erscheint es zweckmäßig, nicht einzelne Kriterien als für die Abgrenzung bestimmend anzusehen, sondern verschiedene Kriterien gemeinsam heranzuziehen. Beispielsweise ist im Hinblick auf das Kriterium „Umfang“ die Nationalisierung als Vermögensentziehung zu betrachten, die generell wirkt, d.h. einen größeren Wirkungskreis hat als z.B. die Expropriation, die auf Einzelfälle gerichtet ist. Jedoch gibt es auch hier in verschiedenen Ländern Ausnahmen. Eine umfassende Klärung aller gebräuchlichen Begriffe samt Abhandlung der verschiedenen Theorien³⁷ soll hier nicht versucht werden und würde auch den Rahmen der Arbeit sprengen. Im Folgenden sollen vielmehr nur die verschiedenen Arten der Vermögensentziehung anhand der Art und Weise ihrer Anwendung im ehemaligen Jugoslawien insoweit vorgestellt werden, als dies für das Verständnis des Restitutionsgesetzes notwendig ist.

2.1 Denationalisierung und Nationalisierung

Der Begriff der „Denationalisierung“ ist als Gegenbegriff und Akt der Rückgängigmachung der „Nationalisierung“ zu verstehen. Nationalisierung ist eine Zwangsmaßnahme des Staates in Form des Entzugs oder der Beschränkung von Teilen oder auch des gesamten Vermögens auf gesetzlicher Grundlage, mit oder ohne Entschädigung, aus staatlichem Interesse.³⁸ Die Nationalisierung bezieht sich auf das gesamte Vermögen einer bestimmten Art und verhindert den zukünftigen Erwerb dieser Vermögensart, die entzogen wurde. Die Nationalisierung wirkt im

³⁶ Zu den Kriterien vgl. Kacer, Nacioanlizacija i denacionalizacija, 36ff.

³⁷ Vgl. hierzu ausführlich Kacer, Nacioanlizacija i denacionalizacija, 36ff. mit weiteren Nachweisen.

³⁸ Definition nach Kacer, Nacioanlizacija i denacionalizacija, 16.

Gegensatz zur Expropriation ex lege, wohingegen die Expropriation auf einer Maßnahme der Verwaltung beruht. Die Nationalisierung ist daher, anders als die Konfiskation, auch unabhängig von weiteren Maßnahmen. Motive der Nationalisierung sind politischer, ökonomischer und sozialer Art.

2.2 Dekonfiskation und Konfiskation

Dekonfiskation ist das Gegenstück zur Konfiskation, worunter die Verstaatlichung angeblich für strafbare Zwecke genutzten Vermögens in der Regel auf der Grundlage von (Straf)urteilen verstanden wird.³⁹ Die Konfiskation war eine Maßnahme mit strafendem Charakter und ist immer akzessorisch. Die Konfiskation beruhte immer auf einer zweiten Entscheidung, und zwar in der Regel in einem Strafurteil. Bei der Konfiskation gab es keinerlei Entschädigung, denn es handelte sich um eine Strafe. Im ehemaligen Jugoslawien gab es zwei Arten der Konfiskation. Zum einen war sie eine Maßnahme gegen Personen, die aus politisch-ideologischen Gründen als gefährlich für das damalige Regime angesehen wurden. Zum anderen wurde die Konfiskation als Strafe für „Straftäter“ angewandt, die gegen Strafgesetze verstießen, die den Schutz des kommunistischen Staates zum Zweck hatten. In beiden Fällen lässt sich sagen, dass es sich um Maßnahmen des politischen Strafrechts handelte, die die Betroffenen in jeder Hinsicht kriminalisierte und degradierte und oftmals auch Freunde und die ganze Familie erfasste.⁴⁰

2.3 Deagrarisierung und Agrarreform

Mit „Deagrarisierung“ ist die Umkehrung der Enteignung von Vermögen, die auf der Grundlage der Gesetze über die Agrarreform durchgeführt worden ist, gemeint. Eine Entschädigung war nicht zwingend vorgesehen. Hinsichtlich des Umfangs hatte die Agrarreform wie die Nationalisierung eine größere Reichweite, bezog sich jedoch im Hinblick auf die Objekte immer auf Grund und Boden. Auf dem Gebiet der heutigen Republik Kroatien gab es verschiedene Agrarreformen vor und nach dem Zweiten Weltkrieg. Von dem geltenden Restitutionsgesetz werden die davor liegenden Vermögensentziehungen nicht erfasst. Nach dem Krieg wurde mit der Agrarreform bereits 1945⁴¹ begonnen. Der Enteignung unterfielen Ländereien und Wälder von

³⁹ Schroeder, Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa, in WiRO 1995, 121, 123.

⁴⁰ Vgl. dazu Crnic, Kako vratiti oduzeto nacionalizacijom, konfiskacijom, agrarnom reformom, Informator 1991, 92, 136.

⁴¹ Mit dem „Gesetz über die Agrarreform und Kolonisation“, Gesetzblatt der DFJ Nr. 64/1945; Gesetzblatt der FNRJ 24/1946; 101/1947; 105/1948; 21/1956; 55/1957.

Privatpersonen, Banken und anderen Rechtssubjekten, Kirchen, Klöstern und anderen kirchlichen Einrichtungen, ferner von weltlichen und kirchlichen Stiftungen. Erfasst von der Enteignung im Wege der Agrarreform wurde auch landwirtschaftlich genutztes Land im Eigentum der Landwirte, soweit dieses das erlaubte Maximum an Landbesitz überschritt. Erfasst wurden auch Grund und Boden, deren Eigentümer während und nach dem Krieg geflohen waren.⁴² Mit dem entzogenen Grund und Boden wurde in einem dreijährigen Verfahren ein so genannter „Boden-Fonds“ („zemljišni fond“), bestehend aus ca. 1.576.000 ha Land, gegründet. 51 Prozent dieses Landes wurden besitzlosen und mittellosen Bauern mit wenig Landeigentum zugeteilt, 49 Prozent wurden dem so genannten gesellschaftlichen Agrarsektor zur Verfügung gestellt. Insgesamt erhielten damals 316.000 Haushalte Grund und Boden mitsamt Inventar und ohne jegliche Belastung. Die Obergrenze von individuellem ländlichem Eigentum lag bei 25 bis 35 ha bebaubaren Landes. Dies war im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern eine der höchsten Obergrenzen.⁴³ 1953 wurde die so genannte zweite Agrarreform eingeleitet.⁴⁴ Durch diese wurde die Obergrenze, bis zu der Eigentum landwirtschaftlicher Haushalte an Agrarland erlaubt war, noch weiter, nämlich auf 10 ha, ausnahmsweise 15 ha, herabgesetzt, so dass alles, was diese neue Obergrenze überschritt, entzogen wurde. Das entzogene Land wurde dem „Boden-Fonds“ zugewiesen, der wiederum das Land verschiedenen landwirtschaftlichen Organisationen zuteilte.⁴⁵ Vorgesehen war eine Entschädigungszahlung in Raten im Laufe eines Zeitraums von 20 Jahren, dies jedoch ohne Zinsen und ohne Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. Deckung durch Gold oder Devisen. Diese Agrarreformen können als groß angelegte Vermögensumverteilung innerhalb vom Staat festgelegter Grenzen charakterisiert werden.

2.4 Deexpropriation und Expropriation

„Deexpropriation“ ist die Umkehrung der „Expropriation“, die eine Enteignung wegen übergeordneter staatlicher Interessen, wie sie auch in Deutschland und

⁴² Bagic, Šeparovic, Žuvela, Komentar zakona o naknadi, Zagreb, 1997, 18.

⁴³ Alle Zahlen nach Kacer, Nacionalizacija i denacionalizacija, 40.

⁴⁴ Mit dem „Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden-Fonds des allgemeinen Volksvermögens und der Zuteilung des Landes an landwirtschaftliche Organisationen“, Gesetzblatt der FNRJ Nr. 22/1953; 27/1953; 4/1957: 46/1962 und Gesetzblatt der SFRJ Nr. 10/1965.

⁴⁵ Bagic, Šeparovic, Žuvela, a.a.O. (Anm. 42), 18.

anderen demokratischen Ländern⁴⁶ bekannt ist, darstellt. Bei der Expropriation ist eine Entschädigung vorgesehen, diese ist eine der Voraussetzungen für eine rechtmäßige Enteignung. Sie ist, anders als die Konfiskation, ein selbständiger Akt. Diese Entschädigung war im ehemaligen Jugoslawien zunächst lange Zeit nur symbolischer Art, erst das Expropriationsgesetz von 1978 sah eine angemessene Entschädigung vor. Derartige Entschädigungen wurden im ehemaligen Jugoslawien jedoch in der Regel nicht gezahlt.⁴⁷

2.5 Reprivatisierung, Privatisierung, Umwandlung

„Reprivatisierung“ meint die Rückübertragung von Vermögen an die jeweiligen früheren Eigentümer. Der Begriff der „Reprivatisierung“ ist damit enger als der Begriff der „Privatisierung“, der allgemein die Übertragung von staatlichem oder kollektivem Eigentum in Privateigentum bedeutet. Bei der Reprivatisierung ist eine Reihe spezifischer Schwierigkeiten zu überwinden. Zum einen bestehen Probleme bei der Ermittlung der Alteigentümer, nicht zuletzt, weil Grundbücher vernichtet oder nicht weiter geführt wurden. Ferner hatte sich in der vergangenen Zeit der Wert des Eigentums oft erheblich verändert, es wurden z.B. neue Investitionen getätigt. Ferner hatten Alteigentümer teilweise auch Entschädigungen erhalten, so dass fraglich ist, wie weit dies zu berücksichtigen ist.⁴⁸

Bei Akten der Denationalisierung, Dekonfiskation, Deagrarisierung und Deexpropriation liegt jeweils eine Reprivatisierung vor, soweit Vermögen zugunsten des Staates bzw. des gesellschaftlichen Eigentums entzogen wurde und nun auf die Alteigentümer zurück übertragen werden soll. Von einer Reprivatisierung spricht man bei einer Rückübereignung an zuvor enteignete Voreigentümer.⁴⁹ Unter Privatisierung ist hingegen jede Übereignung auf private Rechtsträger zu verstehen.

Diese Begriffe sind nicht mit der „Umwandlung“ gleichzusetzen, die (nur) die Überführung der früher in staatlichem, gesellschaftlichem oder Volkseigentum stehenden Betriebe in neue, gesellschaftsrechtliche Formen meint, wie sie in den westlichen Rechtsordnungen gebräuchlich sind. Dabei handelt es sich in der Regel um Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung.⁵⁰

⁴⁶ In Kroatien wurde 1994 ein neues Enteignungsgesetz erlassen, Zakon o izvlaštenju, NN 9/1994.

⁴⁷ Bagic, Šeparovic, Žuvela, a.a.O. (Anm. 42), 17.

⁴⁸ Vgl. dazu Schroeder, a.a.O. (Anm. 39), 121, 122.

⁴⁹ Roggemann, Kuss, Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Osteuropa, Berlin, 2002, 80.

⁵⁰ Roggemann, Kuss, ebda.

3. Gründe für das späte Inkrafttreten des Restitutionsgesetzes

Das kroatische Gesetz zur Entschädigung von verstaatlichtem Vermögen trat erst im Januar 1997 in Kraft. Dies ist im Vergleich zu den meisten anderen Transformationsländern relativ spät.⁵¹ Beispielsweise trat das slowenische Denationalisierungsgesetz schon am 20.11.1991 in Kraft, das ungarische „Erste Entschädigungsgesetz“ trat am 01.07.1991 und das „Zweite Entschädigungsgesetz“ am 07.04.1992 in Kraft.⁵² Es gibt verschiedene Gründe, warum in Kroatien das Gesetz zur Entschädigung erst so spät in Kraft trat, hier sollen nur die wichtigsten aufgeführt werden.

3.1 Kriegsbedingte Ursachen

Ein großes Hindernis im ganzen Transformationsprozess war für den kroatischen Staat, dass er jahrelang der Aggression der jugoslawisch-serbischen Armee ausgesetzt war. Während des Krieges von 1991 bis 1995 war es zunächst wichtiger, alle staatlichen und nationalen Interessen Kroatiens zu regeln und das Staatswesen zu stabilisieren. Auch nach dem Krieg gab es Themen, die vorrangig zu behandeln waren. So ging es zunächst darum, die noch okkupierten Teile der Republik Kroatien⁵³ wieder in den kroatischen Staat einzugliedern. Ferner waren die durch den Krieg zerstörten Gebiete zu versorgen, Kriegsinvaliden und andere Kriegsoffer sozial zu integrieren. Die Höhe der direkten Kriegsschäden wird auf 8,5 Mrd. US\$ geschätzt. Etwa 37 Prozent des gesamten kroatischen Wirtschaftspotentials wurden zerstört oder schwer beschädigt. Zusammen mit Produktionsrückgängen, Konfiskationen kroatischen Eigentums in Serbien, Rüstungsausgaben und Aufwendungen für die Unterbringung von zeitweise mehr als 700.000 Flüchtlingen und Vertriebenen belaufen sich die gesamten Kriegsschäden auf ca. 23 Mrd. US\$.⁵⁴ Diese außerordentlichen Kriegsschäden belasten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des jungen kroatischen Staates bis heute schwer.

⁵¹ Zu den verschiedenen Ausgangsbedingungen der südost- und ostmitteleuropäischen Länder vgl. Ziemer, Klaus, Ausgangsbedingungen für den politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess in Südost- und Ostmitteleuropa, Südosteuropa, 2 (1996), 99.

⁵² Schroeder u.a., Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäischen Staaten, ROW, 1992, 321, 325, 331.

⁵³ Etwa 30% ihres Territoriums verlor die Republik Kroatien infolge der Kriegshandlungen.

⁵⁴ Kusic, Privatisierung in Kroatien - Auslandskapital als Hoffnungsträger, Südosteuropa, 8/1996, 601, 604.

3.2 Das „titularlose Eigentum“ als Sonderproblem

3.2.1 Die Problematik

Die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse ist die Grundvoraussetzung für die Einführung einer Marktwirtschaft nach westlichem Vorbild. Das Privateigentum und sein Schutz wurden daher in Kroatien genauso wie in anderen Transformationsländern in der Verfassung verankert⁵⁵, die nun von einem einheitlichen Eigentumsbegriff ausgeht.

Kroatien sah sich jedoch anders als andere osteuropäische Transformationsstaaten zusätzlich vor dem Problem, dass vor dem Zusammenbruch des sozialistischen Jugoslawiens der Staat nicht wie in der Sowjetunion auch zugleich Eigentümer der enteigneten Sachen war.⁵⁶ Das jugoslawische Recht kannte neben dem staatlichen und privaten Eigentum auch das vorrangige „gesellschaftliche Eigentum“.⁵⁷ Dieses Rechtsinstitut des Gesellschaftseigentums war als tragendes Element in der jugoslawischen Verfassung festgeschrieben.⁵⁸ Bei diesem Rechtsinstitut fehlt die Zuordnung der Herrschaft über eine Sache zu einer juristischen oder natürlichen Person. Das „gesellschaftliche Eigentum“ kann dem damaligen Verständnis entsprechend eher als „rechtliche Beziehung zwischen den arbeitenden Menschen dargestellt werden“.⁵⁹ In diesem Arbeiterselbstverwaltungssystem hatte die Gesellschaft, repräsentiert durch die Arbeiter in den gesellschaftlichen Unternehmen, die Eigentümerfunktion an Unternehmen oder Produktionsgenossenschaften auszuüben.⁶⁰ Wegen dieses „Nicht-Eigentumskonzepts“ im ehemaligen Jugoslawien⁶¹ bestand daher im Bereich des „Gesellschaftlichen Eigentums“ nicht einmal Eigentum des Staates.⁶² Als Folge dieser „negativen“ Eigentümerdefinition war es nach dem Umbruch schwierig, konkrete Eigentümersubjekte zu bestimmen.

⁵⁵ Art. 3 und 48 der Verfassung.

⁵⁶ Zur Frage des Umgangs mit dem gesellschaftlichen Eigentum vgl. Crnic, Privreda i Pravo, 1991, 391ff.; zu dem Problem der Loslösung vom gesellschaftlichen Eigentum Jelinic, Naknada za oduzetu gospodarsku imovinu, in: Zb prav. fak. Sveuc. u Rij., Vol. 18, Nr. 1, 37; zur Umwandlung des Gesellschaftseigentums Brežanski, Prijelazne i završne odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij. Vol. 18, Nr. 1, 145, 146.

⁵⁷ Siehe zu dieser Eigentumsform im ehemaligen Jugoslawien Roggemann, Wandel der Eigentumsordnung in Osteuropa, in: Roggemann, Kuss, (Hrsg.), Wirtschaften und Investieren in Osteuropa (1994), 12; ders., Eigentum in Ost und West, Zur Entwicklung eines Rechtsinstituts aus vergleichender Sicht, in: ders. (Hrsg.), Eigentum in Osteuropa (1996), 17; Funktionswandel des Eigentums in Ost und West - vergleichende Anmerkungen zur postsozialistischen Transformation in Ost- und Westeuropa, ROW 1997, 189.

⁵⁸ Verfassung der SFR Jugoslawien von 1974.

⁵⁹ Pürner, Die GmbH als neugeschaffene Form ausländischer Investitionen in Jugoslawien (Diss.), Regensburg, 1991, 9.

⁶⁰ Boric, Petrovic, Gesellschaftsrecht und Wirtschaftsprivatrecht in Kroatien, Wien, 2000, 199.

⁶¹ Siehe zum Eigentum in Ex-Jugoslawien Gavella, a.a.O. (Anm. 20), 13.

⁶² Zur Verfassungsdiskussion in dem ehemaligen Jugoslawien vgl. Roggemann, ROW 1989, 273.

Im Vergleich zu den Transformationsländern mit Staatseigentum war daher die Frage offen, ob das gesellschaftliche Vermögen dezentral durch die betroffenen Betriebsbelegschaften oder aber zentral durch staatliche Agenturen oder Fonds privatisiert werden sollte. Kroatien musste auf der Grundlage seiner neuen Verfassung auch die Rechtsform der Unternehmen nach westlichem Vorbild ändern, um so überhaupt einen Eigentümer bzw. Verwalter zu bestimmen. Erst danach konnte geregelt werden, wer zukünftig dieses Eigentum erwerben sollte und wer beispielsweise im Rahmen der Rückgabe von verstaatlichten Objekten als Verpflichteter angesehen werden sollte. Die neue Verfassung ließ schließlich kein gesellschaftliches Eigentum mehr zu.

3.2.2 Die Problematik am Beispiel von Wohn- und Geschäftsräumen

Das Problem der Bestimmung des rechtmäßigen Eigentümers in der Zeit unmittelbar nach dem Zusammenbruch Ex-Jugoslawiens kann anhand des Eigentums an Wohn- und Geschäftsräumen veranschaulicht werden. Im Sozialismus des ehemaligen Jugoslawiens gab es verschiedene Rechtssubjekte, denen durch die gesetzlichen Regelungen Befugnisse an diesen Objekten zugeordnet wurden. Jeder dieser Träger verstand seine Befugnisse als Eigentumsrecht oder als Anspruch auf Eigentum. Als Rechtsträger dieser Objekte bzw. vom Restitutionsgesetzgeber zu berücksichtigende Gruppen kamen in Betracht:

- Gemeinden oder andere Institutionen, die die Räume vermieteten bzw. verpachteten;
- Mieter und Pächter, denen nach dem Zusammenbruch des ehemaligen jugoslawischen Staates ein eigentumsähnlich wirkendes Nutzungsrecht zustand. Gestärkt wurde deren Position dadurch, dass früher das Wohnrecht größere Geltung hatte als das Eigentumsrecht selbst; der Wohnrechtsinhaber konnte nicht gekündigt werden und sein Wohnrecht ging im Todesfall auf Familienangehörige über;
- Fonds und kommunale Unternehmen, die für die Verwaltung und Instandhaltung verantwortlich waren, also auch die Miete einbehalten durften;
- Alteigentümer, denen das Eigentum vor der Verstaatlichung zustand und
- der Staat.

Aufgrund der unterschiedlichen, aufeinander treffenden Interessen erwies sich die Bestimmung des Eigentümers als schwierig, so dass dieses für das ehemalige Jugoslawien spezifische Phänomen des „Nicht-Eigentumskonzepts“ wesentlich zu dem im Vergleich zu den anderen Transformationsländern späten Inkrafttreten des Restitutionsgesetzes beigetragen hat. Sowohl die Alteigentümer als auch die Nutznießer der damals verstaatlichten Objekte gründeten bzw. schlossen sich Interessengemeinschaften an und versuchten, den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit von der Vorrangigkeit ihrer Rechte zu überzeugen. Wer nun in diesem konkreten Beispiel als Verpflichteter im Rahmen der Wiedergutmachung der Verstaatlichung in dem hier zu betrachtenden Gesetz angesehen wird und ob der Alteigentümer oder Mieter bei der Restitution bevorzugt wird, soll im Kapitel über die „Wohnungen“ gezeigt werden.

Erschwerend kam für den Erlass des Restitutionsgesetzes hinzu, dass die ersten Verstaatlichungen mehr als 50 Jahre zurücklagen.

4. Im Rahmen des Privatisierungsgesetzes dem Restitutionsgesetz vorangegangene Gesetze

Der Vorgang der Restitution verstaatlichten Vermögens ist Teil eines komplexen Privatisierungs- und Transformationsprozesses. Es sollen daher im Folgenden einige wichtige Gesetze vorgestellt werden, die in Kroatien dem „Gesetz über die Entschädigung von Vermögen, welches zur Zeit der jugoslawischen kommunistischen Herrschaft entzogen wurde“ vorangegangen sind und mit diesem in engem Zusammenhang stehen, auf dieses sogar teilweise erheblichen Einfluss gehabt haben.⁶³

4.1 Das Umwandlungsgesetz

4.1.1 Die Problematik

Der Privatisierungsprozess begann in Kroatien mit dem „Gesetz über die Umwandlung gesellschaftlicher Unternehmen“,⁶⁴ das 1991 in Kraft trat. Die Reihenfolge der Gesetzgebung wurde stark kritisiert, insbesondere die Tatsache, dass

⁶³ Insbesondere durch das Entstehen von Rechten Dritter, die von dem RestG geschützt werden.

⁶⁴ NN 19/1991, in der Fassung: 45/1992, 83/1992, 16/1993, 94/1993, 2/1994, 9/1995, 21/1996, 188/1999; zur Umwandlung des gesellschaftlichen Eigentums an Immobilien vgl. Simonetti, Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama; in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij.; Vol. 19, Bd. 2, 1998, Rijeka, 363ff.; Filipovic, Unternehmensumwandlung in Kroatien, in: Bric/Posch, 1993, 83; Wiedemann, WiRO 1992, 2978.

vor dem Erlass des Restitutionsgesetzes das Gesetz über die Umwandlung gesellschaftlicher Unternehmen erlassen wurde. Anlass der Kritik war, dass auf diese Weise die Möglichkeit der Naturalrestitution entscheidend eingeschränkt wurde. Beispielsweise wird dem Alteigentümer unbebautes Bauland nicht zurückgegeben, soweit dieses der Umwandlung unterlag und wenn das Grundstück in das Gesellschaftskapital des Unternehmens gelangt war.⁶⁵ Ein weiteres Beispiel für den Einfluss des Umwandlungsgesetzes auf das Restitutionsgesetz zeigt sich bei den landwirtschaftlichen Grundstücken. Bei landwirtschaftlichen Grundstücken, Forsten und forstwirtschaftlichen Grundstücken erfolgte ab 1945 eine Reihe von gesetzlichen Eingriffen, durch die diese Vermögenswerte entzogen und regelmäßig Dritten ein Recht an diesen eingeräumt wurde, ohne dass tatsächlich eine Entschädigung geleistet worden war. Aufgrund bestehender Rechte Dritter wird eine Naturalrestitution dieser Vermögenswerte nicht erfolgen, so dass nach dem Restitutionsgesetz eine Entschädigung in Wertpapieren zu erfolgen hätte. Da nun das Umwandlungsgesetz in Art. 2 II vorsieht, dass landwirtschaftliche Grundstücke, die nach dem 15.05.1945 entzogen wurden, nicht in das Gesellschaftskapital von Unternehmen einbezogen werden können, erhalten die Alteigentümer keine Entschädigung in Form von Wertpapieren oder Anteilen an Gesellschaften, die das betreffende Grundstück bearbeiten. Dies wäre jedoch eine nach dem Restitutionsgesetz vorrangige⁶⁶ Entschädigungsform. Die Alteigentümer müssen sich mit Wertpapieren und Anteilen aus dem Portfolio des Kroatischen Privatisierungsfonds bzw. Obligationen der Republik Kroatien zufrieden geben.⁶⁷

4.1.2 Regelungen bezüglich der Handelsgesellschaften

Nach dem Umwandlungsgesetz sollten sich alle gesellschaftlichen Unternehmen⁶⁸ in Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung umwandeln, so dass nun das Eigentum bestimmten Rechtssubjekten - den Aktionären bzw. Gesellschaftern - zugeordnet werden konnte. Dabei wurden sie von der Agentur für Restrukturierung und Entwicklung fachlich unterstützt und beaufsichtigt. Die Frist

⁶⁵ Zu diesem Kritikpunkt Petricic, *Kriminal u hrvatskoj pretvorbi*, Zagreb, 2000, 14, 57f.

⁶⁶ Vgl. Art. 53 I, II RestG, dazu später mehr.

⁶⁷ Vgl. zu diesem Problem Jelincic, *Naknada u vrijednosnim papirima*, in: *Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij.*, Vol. 19 Nr. 2, 1998, 462, 475.

⁶⁸ Ausgenommen waren nach Art.1 IV des Umwandlungsgesetzes Banken, andere Finanzorganisationen und Versicherungen.

zur Einleitung der Umwandlung endete nach dem Umwandlungsgesetz⁶⁹ am 30.06.1992. Für diejenigen Unternehmen, die diese Frist versäumt hatten, sollte die Agentur für Umstrukturierung und Entwicklung die Umwandlung vornehmen, um eine Verzögerung des Umwandlungsprozesses zu vermeiden. Die Unternehmen, die sich damals noch in okkupierten Gebieten befanden, durften die Umwandlung auch nach dem 30.06.1992 vornehmen. Die Umwandlung konnte auf verschiedene Arten erfolgen, die auch miteinander kombiniert werden konnten. Da waren zunächst der Verkauf des ganzen Unternehmens oder eines ideellen Unternehmensanteils, die Kapitalinvestitionen in das Unternehmen, die Umwandlung vertraglich erfolgter Einlagen und Forderungen gegen das Unternehmen in Einlagen in das Unternehmen und schließlich die Übertragung aller Aktien bzw. Anteile auf die Renten- und Invaliditätsfonds und den Entwicklungsfonds.⁷⁰

Im Rahmen der ersten Variante wurde 1993 in einer Regierungsverordnung ergänzt, dass mindestens 20 Prozent des Unternehmenswertes durch öffentliche Einholung von Angeboten an kroatische Staatsangehörige und an in- und ausländische juristische Personen verkauft werden sollten.⁷¹ Zusätzlich wurde der Kroatische Entwicklungsfonds⁷² eingerichtet, dessen wichtigste Aufgabe darin bestand, die Entwicklungsprogramme zu finanzieren und das Staatseigentum zu verwalten.

4.1.3 Weitere Entwicklungen

Die beiden im Umwandlungsprozess gegründeten Organisationen wurden, da sich die Konzentration ihrer Aufgaben als notwendig erwies, schließlich 1992 zum Kroatischen Privatisierungsfonds,⁷³ der sich als selbständige öffentlich rechtliche juristische Person in seiner Struktur an der Deutschen Treuhandanstalt orientierte, zusammengeschlossen.⁷⁴ Der Privatisierungsfonds hatte die Befugnis zur Revision von Umwandlungsbeschlüssen und durfte bei zustimmungswidriger Umwandlung diese für nichtig erklären.⁷⁵ Er besitzt als behördliches Organ Kontrollfunktion und

⁶⁹ NN 19/1991.

⁷⁰ Pintaric, Kroatien, in Schroeder u.a., Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäischen Staaten, ROW 1992, 321, 333.

⁷¹ Boric/Petrovic, a.a.O. (Anm. 60), 202.

⁷² Gesetz über den Kroatischen Entwicklungsfonds, NN 18/1990, 42/1990, 19/1991.

⁷³ Gesetz über den Kroatischen Privatisierungsfonds, NN 84/1992, 76/1993; Skenderovic, Osnovan Hrvatski fond za privatizaciju, Informator, Nr. 4046 vom 16.12.1992, 9f.; nach dem Urteil des kroatischen Verfassungsgerichts handelt es sich bei den Beschlüssen des Privatisierungsfonds um Verwaltungsakte, so dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

⁷⁴ Roggemann, Eigentum in Ost und West (Anm. 57), 17, 36; Boric, a.a.O. (Anm. 31), 129, 143; zum Vergleich der Privatisierungsinstitutionen vgl. Roggemann, ROW 1994, 106.

⁷⁵ Art. 45a UmwG.

die Aufgabe, die Privatisierung durchzuführen und zu beenden. Er übernahm den Verkauf und das öffentliche Anbieten von Unternehmen. Man kann sagen, dass der Privatisierungsfonds damit die „Eigentümergefunktion“ übernommen hat,⁷⁶ so dass die Umwandlung nach dem Umwandlungsgesetz sich lediglich auf den Rechtsformwechsel reduzierte. Der Privatisierungsfonds besaß, anders als die deutsche Treuhandanstalt, nicht 100 Prozent der Aktien, sondern nur einen Teil davon. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Beteiligung der Arbeitnehmer an der Unternehmensleitung im System des ehemaligen Jugoslawien sollten nach dem Umwandlungsgesetz Beschäftigte und ehemalige Beschäftigte des umzuwandelnden Unternehmens Anteile mit 20prozentiger Ermäßigung und zusätzlich jeweils 1 Prozent pro Beschäftigungsjahr neben der Möglichkeit einer Teilzahlungsvereinbarung erhalten.⁷⁷ In derselben Weise wurden Personen berechtigt, die in Organisationen arbeiteten, die nicht der Umwandlung unterlagen, ferner Personen, die bei in Staatseigentum befindlichen juristischen Personen arbeiteten, und Personen, die zu den Organen der Staatsgewalt gehörten. 1992⁷⁸ wurde mittels einer Gesetzesänderung allen volljährigen Staatsbürgern Kroatiens ein Recht auf ermäßigten Erwerb zugestanden, falls die ursprünglich Berechtigten ihr Recht nicht wahrnahmen. Höchstens 50 Prozent der Anteile durften an die zum ermäßigten Erwerb Berechtigten übertragen werden. 1993 wurde im Rahmen einer Gesetzesänderung dem soeben genannten begünstigten Personenkreis eine weitere Erleichterung gewährt, so wurde bereits eine Zahlung von 5 Prozent des Kaufpreises zur Übertragung der Aktien als ausreichend angesehen. Sollte danach die endgültige Zahlung ausbleiben, sollten die Aktien auf den Privatisierungsfonds übertragen werden. Im Rahmen dieser Änderung wurde auch beschlossen, dass Unternehmensteile, die von dem oben genannten Personenkreis nicht übernommen wurden, an In- und Ausländer nach öffentlicher Einholung von Angeboten verkauft werden sollten.⁷⁹

⁷⁶ Boric, Eigentum und Privatisierung in Kroatien und Ungarn, Berlin, Wien, 1996, 189.

⁷⁷ Eine besondere Form der Zahlung des Anteilspakets erfolgte durch staatliche Schuldverschreibungen.

⁷⁸ Gesetzesnovellierung NN 83/1992.

⁷⁹ Dazu Boric, a.a.O. (Anm. 76), 192f.

4.2 Das Privatisierungsgesetz

4.2.1 Gründe für den Erlass

Im November 1994 hat das Parlament den bisherigen Privatisierungsverlauf überprüft. Dabei traten einige Probleme auf. So erwies es sich als schwierig, bei den Ratenzahlungen festzustellen, wie viele und in welcher Höhe Raten noch zu entrichten sind.⁸⁰ Eine weitere Schwierigkeit bei der Beurteilung der Privatisierungserfolge lag in der mangelnden Festlegung im Umwandlungsgesetz, wie viele Unternehmen nach Ablauf einer bestimmten Zeit privatisiert werden sollten. Als negativ wurde während des bisherigen Privatisierungsverlaufs der zu starke Einfluss der damaligen Regierungspartei angesehen, den diese über den Privatisierungsfonds, der ein Mitbestimmungsrecht bei der Bestellung der Mitglieder für das Verwaltungsorgan des Unternehmens hatte, ausübte.⁸¹ Die doppelte Aufgabenstellung des Privatisierungsfonds in seiner Rolle als Kontrollorgan und als Eigentümer der umzuwandelnden Unternehmen führte zu erheblichen Problemen und zu allgemeiner Kritik. Als Ergebnis der Prüfung⁸² wurde festgehalten, dass es zu Unkorrektheiten gekommen war, die man jedoch in Zukunft verhindern wollte. 1994 wurde das „Gesetz über den Aufbau der staatlichen Verwaltung und den Wirkungsbereich der Ministerien“⁸³ erlassen. Im Zusammenhang damit sollte ein Ministerium für Privatisierung und Vermögensverwaltung gegründet werden. Dessen Aufgabe sollte darin bestehen, die Privatisierung zu betreuen, das staatliche Vermögen zu verwalten und den Privatisierungsfonds zu kontrollieren. Schließlich wurde vereinbart, ein Privatisierungsgesetz⁸⁴ zu erlassen, welches 1996 in Kraft getreten ist.

4.2.2 Wesentlicher Inhalt

Das Privatisierungsgesetz löste nicht das Umwandlungsgesetz ab, sondern diente als weiterführendes bzw. dieses ergänzende Gesetz. Privatisierung im Sinne dieses Gesetzes sind nach dessen Art. 1 II der Verkauf von Aktien, Anteilen, Sachen und Rechten sowie die unentgeltliche Übertragung von Aktien und Anteilen an natürliche und juristische Personen, die durch das Privatisierungsgesetz bestimmt werden. Gemäß Art. 1 III gehören hierzu auch Anteile, Aktien, Sachen und Rechte, die dem

⁸⁰ Ramljak, Hrvatska u privatizaciji, Slobodna Dalmacija vom 22.11.1994, 40.

⁸¹ Cviic, Kroatien ohne Reue, Europäische Rundschau 1994 / 4, 73, 81.

⁸² Abgedruckt in NN 86/1994

⁸³ NN 72/1994.

⁸⁴ NN 21/1996.

Privatisierungsfonds im Umwandlungsverfahren zugefallen sind. Die Verteilung der Aktien richtet sich nach Art. 38 des Privatisierungsgesetzes, wonach zwei Drittel der Aktien bzw. Anteile dem Privatisierungsfonds zugesprochen werden und ein Drittel den drei Pensionsfonds.⁸⁵ Der Privatisierungsfonds hat als Hauptaufgabe weiterhin die Funktion der Durchführung der Privatisierung, so ist er nach Art. 3 I des Privatisierungsgesetzes verpflichtet, neben Aktien, Anteilen, Sachen und Rechten, die er erworben hat, auch die im Eigentum des Staates stehenden juristischen Personen, Aktien und Anteile zu veräußern.

Dem Privatisierungsministerium obliegen hingegen die Kontrolle und wichtige Entscheidungen, wie z.B.: die Festlegung der Regeln für die öffentliche Versteigerung und die öffentlichen Ausschreibungen (Art. 6 IV) oder der juristischen Personen aus dem Eigentum der Republik Kroatien, die auf dem internationalen Markt verkauft werden sollen (Art. 49).

Das Privatisierungsgesetz sieht eine unentgeltliche oder ermäßigte Verteilung an bestimmte Personengruppen vor. Eine Ermäßigung bezüglich der Anteile aus der Verfügungsbefugnis des Privatisierungsfonds steht Arbeitnehmern und ehemaligen Arbeitnehmern der juristischen Personen zu, deren Aktien dem Privatisierungsfonds übertragen worden sind (Art. 5). Dafür ist eine Ratenzahlung vorgesehen. Bei Zahlungsverzug sollen die Anteile wieder an den Privatisierungsfonds zurückfallen. Nach Art. 30 III haben auch diejenigen, die im Krieg Kroatien verteidigt haben und wegen ihres Militärdienstes keine Aktien im Umwandlungsprozess erwerben konnten, ein Recht auf ermäßigten Erwerb. Das Recht auf kostenlosen Erwerb von Aktien⁸⁶ haben Kriegsinvaliden, vom Kriegsgegner Internierte, Angehörige von gefallenen Soldaten, zivile Kriegsoffer, Vertriebene und Flüchtlinge (Art. 21 I, II) sowie ehemalige politische Gefangene (Art. 26).

Nach dem Privatisierungsgesetz soll die eigentliche Privatisierung durch öffentliche Versteigerung bzw. öffentliche Einholung von Angeboten erfolgen. Ratenzahlungen sollen in einem Zeitraum von bis zu 20 Jahren ermöglicht werden. Die Mittel aus dem Verkauf der Anteile, Aktien, Sachen und Rechte, die dem Privatisierungsfonds zugeordnet sind, und aus dem Gewinn der juristischen Personen, an denen der

⁸⁵ 60% sollten dem Republikfonds der Renten- und Invaliditätsversicherung der kroatischen Arbeiter, 30% dem der kroatischen Landwirte und 10% dem der kroatischen selbständigen Unternehmer zufallen.

⁸⁶ Die kostenlose Zuteilung von Aktien ist im Rahmen der sog. „Coupon Privatisierung“ umgesetzt worden, bei der dem begünstigten Personenkreis Coupons, die kein Wertpapier, sondern ein Forderungsrechts darstellten, ausgegeben wurden.

Privatisierungsfonds beteiligt ist, fließt nach Art. 11 I der Kroatischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu, die auch über den weiteren Einsatz der Gelder entscheidet (Art. 11 IV). Diese können beispielsweise für die Bildung und Fortbildung der Arbeitnehmer, Sanierungsprogramme, soziale Programme usw. verwendet werden. Die Mittel aus den erwirtschafteten Gewinnen der Unternehmen, an denen der Privatisierungsfonds beteiligt ist, können auch für Investitionen in diese Unternehmen gebraucht werden (Art. 12).

4.3 Das Sachenrechts- und das Grundbuchgesetz

Erst Anfang 1997 erfolgte eine umfassende Neuregelung des Sachenrechtssystems auf der Ebene des einfachen Gesetzes. Am 01. Januar 1997 traten das im Oktober 1996 verabschiedete Sachenrechtsgesetz⁸⁷ und das neue Grundbuchgesetz⁸⁸ in Kraft.

4.3.1 Das Sachenrechtsgesetz

In dem neuen kroatischen Sachenrechtsgesetz knüpfte man der kroatischen Rechtstradition entsprechend an das österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch an.

Mit dem neuen Gesetz wird das gesellschaftliche Eigentum endgültig abgeschafft und der verfassungsrechtlichen Vorgabe entsprechend ein einheitlicher Eigentumsbegriff eingeführt. Das Eigentumsrecht ist nun auch im kroatischen Sachenrecht ein subjektives dingliches Recht. Der Eigentümer besitzt die absolute und ausschließliche Sachherrschaft.

Eine weitere Neuerung betrifft die bekannte Einheit vom Eigentum an Gebäude und Grundstück. Im sozialistischen System war es durch den Bau von Gebäuden auf Grundstücken, die im gesellschaftlichen Eigentum standen, zur Trennung des Eigentums am Gebäude von dem Eigentum am Grundstück gekommen. Mit dem neuen Sachenrechtsgesetz wird die einzelne Immobilie als eine Grundstückspartelle unter Einbeziehung aller Sachen, die sich über oder unter der Erdoberfläche befinden und mit ihr fest verbunden sind, definiert. Interessant wird nun im Rahmen der Restitution sein, wie die Rückgabe des Grundstücks, zu welchem gegebenenfalls auch ein später errichtetes Gebäude gehört, an den Alteigentümer geregelt wird.

⁸⁷ NN 91/1996, Pos. 1596, zur Eigentumsordnung und dem Sachenrechtsgesetz ausführlich: Pintaric, Kroatien, Jahrbuch für Ostrecht, 2. Hb. 1996, 435; Boric, WGO-MfOR 1997, 4; Gavella, Godišnjak 4. hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 1997, 39.

⁸⁸ NN 91/1996, Pos. 1597; ausführlich zur Geschichte des Grundbuchs und der heutigen Situation vgl. Ružicka, Informator, Male stranice, 1994, Nr. 4232.

Das Sachenrechtsgesetz sieht grundsätzlich vor, dass ausländische natürliche und juristische Personen unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit Träger von Eigentumsrechten und anderen Sachenrechten sein können. Bei unbeweglichen Sachen ist jedoch die Zustimmung des Außenministers erforderlich, die wiederum der vorherigen Einholung der Stellungnahme des Justizministers bedarf. Rechtsgeschäfte, die diese Verfahrensstadien missachten, sind nichtig.⁸⁹ An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, wie das Restitutionsgesetz die Frage der Ausländer behandelt. Hat das Restitutionsgesetz eine Anspruchsberechtigung ausländischer Personen entsprechend den Regelungen des Sachenrechtsgesetzes ermöglicht? Knüpft es den Anspruch auf Rückgabe bzw. auf Entschädigung ganz im Sinne des Sachenrechtsgesetzes an das Prinzip der Gegenseitigkeit?⁹⁰

4.3.2 Das Grundbuchgesetz

Das Grundbuchgesetz orientiert sich am österreichischen Grundbuchgesetz, was auch eine Fortsetzung der Tradition des österreichischen Grundbuchsystems in Kroatien darstellt.⁹¹ Auch hier wird nochmals betont, dass alle Sachen, die mit dem Grundstück fest verbunden sind, das rechtliche Schicksal des Grundstücks teilen. Durch das Grundbuchgesetz, das dem Grundbuchwesen eine lange erwartete gesetzliche Grundlage gibt, sollte insbesondere Rechtssicherheit im Rechtsverkehr hergestellt werden. Besondere Bedeutung haben Vorschriften, die erstmals in der kroatischen Rechtsordnung ausdrücklich den Vertrauensschutz regeln. Der Grundsatz der Publizität und die eintragungsfähigen rechtlichen Umstände wurden deutlich erweitert. Besonders geregelt ist auch die Computerisierung der Grundbücher.⁹²

⁸⁹ Zum Erwerb von Eigentum durch Ausländer: Tomljenovic, Stranci kao stjecatelji prava vlasništva nekretnina prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, in : Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij. Vol. 19 Nr. 2, 1998, 529.

⁹⁰ Siehe dazu 2. Teil, A.B 2.1.1.

⁹¹ Weiteres Boric, a.a.O. (Anm. 76), 143, 167; zu Problemen des Eigentumserwerbs mit dem Vertrauen in das Grundbuch vgl. Simonetti, Stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava s povjerenjem u zemljišne knjige i ucinci pravnog posla o otudenju tude nekretnine, in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij., Vol. 22 Nr. 1, 2001, 289; aber auch Josipovic, Stjecanje stvarnih prava na nekretninama na temelju povjerenja u zemljišne knjige, in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij., Vol. 19, Nr. 2, 1998, 447.

⁹² Zu den Grundbüchern vgl. Josipovic, Novo zemljišnoknjižno pravo, in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij., Vol. 18, Nr. 1, 1997, 169.

4.4 Unmittelbar auf die Restitution bezogene Gesetze

Das Entschädigungsgesetz ist im Zusammenhang mit einer Reihe vorher erlassener Vorschriften zu sehen. Diese sind:

4.4.1 Das Gesetz über das Verfügungsverbot

Um die Rechte der Alteigentümer bis zur Rückgabe der entzogenen Vermögenswerte zu schützen, wurde 1990 das „Gesetz über das Verbot der Übertragung von Verfügungs- und Nutzungsrechten von unbeweglichen Sachen aus dem gesellschaftlichen Eigentum erlassen“.⁹³ Rechtsgeschäfte und Rechtsakte, die dagegen verstoßen, sind nichtig. Dieses Gesetz bezog sich auf alle Arten von Immobilien, wie z.B. landwirtschaftliche Grundstücke, Bauland, Forsten, forstwirtschaftliche Grundstücke und Gebäude. Dieses Gesetz wurde schließlich durch Art. 74 des Restitutionsgesetzes ersetzt, da dieses Gesetz nach seinem Art. 6 nur bis zum Inkrafttreten der Vorschriften über die Restitution gelten sollte. Art. 74 RestG stellt kein gesetzliches Verfügungsverbot dar, sondern setzt einen Antrag des Antragstellers auf Erlass eines Verfügungsverbotes voraus. Probleme könnten sich aus dem fehlenden gesetzlichen Verfügungsverbot dann ergeben, wenn der Antrag i.S.d. Art. 74 vergessen wird und damit Dritten der gutgläubige Erwerb ermöglicht wird.

4.4.2 Verordnung über die Evidenz der Ansprüche

Zur Vorbereitung des noch zu erlassenden Gesetzes zur Reprivatisierung wurde 1991 die „Verordnung über die Evidenz früherer Eigentümer und des entzogenen Vermögens“⁹⁴ erlassen, nach der sich die ehemaligen Eigentümer oder deren Rechtsnachfolger bis zum 19.09.1991 anmelden sollten. An diese Frist waren im Ausland lebende natürliche Personen nicht gebunden. Die Verordnung diente der Schätzung, in welchem Umfang mit Rückübereignungs- oder Entschädigungsansprüchen zu rechnen sei. Eine Auswertung ergab 25.059 Alteigentümer, die insgesamt 67.433 Anträge gestellt hatten, davon entfielen 1.805 auf Unternehmen, 14.438 auf Wohnungen und Geschäftsgebäude, 49.229 auf Grundstücke und 1.961 auf bewegliches Vermögen.⁹⁵ Nach dem

⁹³ NN 53/1990, 61/1991, 25/1993, 70/1993, dazu näher Žuvela, Prijelaz na, Informator, Male strance, 1996, Nr. 4439.

⁹⁴ NN 23/1991.

⁹⁵ Angaben aus Bagic, Šeparovic, Žuvela, Komentar zakona o naknadi, Zagreb, 1997, 4, statistische Angaben über Anträge von Ausländern nach der Gesetzesnovellierung existieren nicht.

Umwandlungsgesetz wurden den Alteigentümern, die sich nach der Evidenzverordnung angemeldet hatten, 5 Prozent der Vermögenswerte des Unternehmens als Entschädigung reserviert.

4.4.3 Änderungsgesetz zum Baulandgesetz

Als weiteres wichtiges Gesetz, das den Reprivatisierungsprozess betraf, erging 1990 das „Gesetz über die Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Bauland“.⁹⁶ Danach sollte den Alteigentümern ihr unbebautes Bauland, das keinen Nutzungszweck hatte und nach dem 22.02.1974 vergesellschaftlicht worden war, zurückgegeben werden. Bezüglich der Baugrundstücke wurde als weiteres Gesetz in diesem Bereich 1991 das „Gesetz über die Übernahme des Gesetzes über die wesentlichen eigentumsrechtlichen Verhältnisse“⁹⁷ erlassen, wonach bebautes Bauland aus dem gesellschaftlichen Eigentum an die Alteigentümer nur unter bestimmten Voraussetzungen zurückgegeben werden sollte.⁹⁸

4.4.4 Änderungsgesetz zum Wäldergesetz

Mit dem „Gesetz über die Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Wälder“⁹⁹ von 1990 wurden Wälder und Waldgrundstücke aus gesellschaftlichem Eigentum zu Staatseigentum. Ebenso wurde mit dem „Gesetz über landwirtschaftliche Grundstücke“¹⁰⁰ von 1991 der Übergang dieser Immobilien aus dem gesellschaftlichen Eigentum in das Staatseigentum geregelt, jedoch nur bis zum Erlass des Restitutionsgesetzes. Dies war erforderlich, da in Kroatien wegen des im ehemaligen Jugoslawien herrschenden „Nicht-Eigentümerkonzeptes“¹⁰¹ zunächst ein Eigentümer bestimmt werden musste. Diese Regelung sollte bis zum Erlass der Vorschriften des Restitutionsgesetzes und der Rückübertragung des Eigentums an die Alteigentümer gelten.

5. Bedeutung der Reprivatisierung

Nach dem Zusammenbruch des alten Systems war die Privatisierung in den Transformationsländern einhellig erwünschtes Ziel der Wirtschafts- und

⁹⁶ NN 53/1990.

⁹⁷ NN 53/1991.

⁹⁸ Dazu im Kapitel über Baugrundstücke, 2. Teil, A.B 4.3

⁹⁹ NN 41/90; 52/90; 5/91; 9/91.

¹⁰⁰ NN 34/1991; 79/93; 54/94; 48/95.

¹⁰¹ Siehe dazu oben 1. Teil, 1. und 3.2.

Rechtspolitik. Umstrittener war und ist bis heute das Problem der Rückgabe des Eigentums an die Alteigentümer bzw. deren Entschädigung. Denn es geht dabei nicht nur um die moralische und rechtliche Frage nach der Wiedergutmachung eines in einem früheren politischen System zugefügten Schadens, sondern auch um gewichtige wirtschaftliche Interessen verschiedener und zum Teil gegensätzlicher Interessengruppen. Interessengegensätze bestanden insbesondere auch zwischen den von Entziehungsmaßnahmen betroffenen Alteigentümern und den durch diese Maßnahmen begünstigten neuen Nutzern.

5.1 Notwendigkeit und Ziel der Reprivatisierung, eigene Bewertung

Gegen die Notwendigkeit einer Reprivatisierung lassen sich verschiedene Argumente ins Feld führen. Da ist zunächst der Umstand, dass die Reprivatisierung einen „Verlust“ für die Staatskasse bedeutet. Der gesamte Prozess ist mit hohen Kosten verbunden, was für die nicht so reichen Transformationsländer und das durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogene Kroatien sicherlich erhebliche finanzielle Einbußen bedeutet. Es entstehen erhebliche Mehrkosten für den ohnehin stets überlasteten öffentlichen Haushalt. Beispielsweise wären Büros für die Verwaltungsbehörden zu mieten, die bislang kostenlos zur Verfügung standen.

Weiterhin wird oft angeführt, dass die ursprünglichen Eigentümer, die damals enteignet und nun entschädigt werden sollen, nicht mehr leben oder keinen Bezug oder kein Interesse an den Reprivatisierungsobjekten haben. Letzteres dürfte für die Rechtsnachfolger ebenso gelten, die zudem oft schwer zu ermitteln sind. Es wird auch eingewandt, dass Alteigentümer, die lediglich einen materiellen Schaden davongetragen haben, gegenüber den anderen Opfern, die persönliche Verluste erlitten, bevorzugt behandelt werden würden.

Dennoch ist ungeachtet dieser Bedenken die Rückübertragung bzw. Entschädigung des durch den Staat entzogenen Vermögens in moralischer und politischer Hinsicht unbedingt erforderlich und wünschenswert. Die Reprivatisierung dient dem Aufbau eines Rechtsstaates, und dies ist unerlässlich für das Hineinwachsen in die westliche Werteordnung. Begangenes Unrecht ist nach Möglichkeit auszugleichen, was das Vertrauen der Menschen in den Staat und seine Rechtsordnung stärkt. Schließlich wird der besonderen Bedeutung des Rechtsinstituts Eigentum Rechnung getragen.

Das Eigentumsgrundrecht ist in der europäischen Werteordnung ein wesentliches, ja ein Merkmal von überragender, systemprägender Bedeutung.¹⁰²

Des Weiteren findet eine Bevorzugung von materiellen Opfern gegenüber den immateriellen Opfern nicht zwangsläufig statt, da letztere auf andere Weise und durch andere Rechtsnormen bzw. Verträge Wiedergutmachung erhalten können.

Die Eigentums- und Vermögensfragen bergen in rechtlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht ein erhebliches Konfliktpotential, da im Falle der stillschweigenden Duldung und Fortdauer sozialistischen Unrechts unzählige Betroffene das Vertrauen darauf verlieren könnten, dass der Staat die Grundwerte der geltenden Verfassung achtet und schützt. Auch wenn die heute geltende Verfassung zur Zeit der Vermögensentziehungen nicht gegolten hat, so bedarf es für die Bürger aus psychologischen und moralischen Gründen des Rechtsvertrauens einer, wie auch immer im Einzelnen ausgestalteten, Restitution.

5.2 Frage nach der Verpflichtung des Staates

5.2.1 Die grundsätzliche Fragestellung, eigene Stellungnahme

Es stellt sich die Frage, ob von einer verfassungsrechtlichen Pflicht eines Rechtsstaates zur Wiedergutmachung des zuvor begangenen Unrechts gesprochen werden kann.¹⁰³ Für Kroatien wird diese Frage wohl zu verneinen sein, da nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Jugoslawiens in Kroatien ein staatlicher und verfassungsrechtlicher Neubeginn stattgefunden hat. Mit dem Inkrafttreten der Verfassungsnormen über die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Kroatien vom 08.10.1991 begannen erst das eigenständige Rechtssystem und die Geltung der Verfassung der Republik Kroatien. Eine Pflicht zur Restitution kann sich daher nicht aus der kroatischen Verfassung selbst ergeben, da diese zum Zeitpunkt des Rechtsentzuges noch nicht gegolten hat und überdies eine Verpflichtung zur Restitution in ihr auch nicht verankert ist. Die Verfassung schützt lediglich den Eigentumsbestand vom Zeitpunkt ihrer Geltung an.¹⁰⁴

¹⁰² Zu diesem Thema vgl. Roggemann, Funktionswandel des Eigentums in Ost und West, ROW 1997, 189.

¹⁰³ Zu dieser Frage siehe auch Welker, Privatisierung und Restitution, zivilrechtliche Probleme bei der Rückübereignung in den neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1999, 37; Übersicht zu der Diskussion um die Verpflichtung des Staates bei Heintzen, DÖV 1994, 413.

¹⁰⁴ Badura, DVBl 1990, 1256, 1261, nach dem die Verfassung nicht zurückwirkt, sondern nur für den der geltenden Verfassung verpflichteten Gesetzgeber gilt. A.A. Simonetti, Hrvatska Pravna Revija 9/2002, 104, der aus der Eigentumsgarantie eine stillschweigende Verpflichtung zur Restitution aus der kroatischen Verfassung herleitet.

Anderes gilt im Falle der Bundesrepublik Deutschland, da die Bindungen des zur Zeit des Umbruchs und vor der Vereinigung bereits bestehenden Grundgesetzes zu beachten sind. So stützt das Bundesverfassungsgericht die Pflicht zur Wiedergutmachung auf das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 I GG, da die Pflicht zum „innerstaatlichen Ausgleich“ verlange, dass die staatliche Gemeinschaft Lasten mittrage, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind und bisher eher zufällig nur einen bestimmten Personenkreis getroffen haben.¹⁰⁵ In der deutschen Rechtsliteratur wird allerdings betont, dass der Gesetzgeber nicht auf Art und Ausmaß einer Wiedergutmachung, beispielsweise auf den Vorrang der Naturalrestitution gegenüber einer anderweitigen Entschädigung, festgelegt sei.¹⁰⁶ Dem Gesetzgeber wird hier mit Recht ein weiter Gestaltungsspielraum zugesprochen, so dass bei der Regelung andere Lasten und die finanziellen Möglichkeiten ausreichend berücksichtigt werden können. Eine Pflicht zur Naturalrestitution oder eine bestimmte Vorgehensweise lässt sich jedoch nicht aus der Eigentumsgarantie erklären, da diese im Zeitpunkt des Rechtsentzuges auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nicht galt.¹⁰⁷ Diese Argumente lassen sich auch auf die Situation in Kroatien übertragen und gelten hier erst recht, da die gesamte Verfassung und die Staatsordnung der souveränen Republik Kroatien erst nach dem Zusammenbruch Ex-Jugoslawiens entstanden sind. Kroatien hat die damaligen Enteignungsakte weder für nichtig erklärt noch ein ununterbrochenes Eigentumsrecht des Alteigentümers anerkannt. Die Eigentumsgarantie kann nicht Rechte schützen, die nicht existieren. Mit diesen Überlegungen kann vielen Kritikern in Kroatien entgegengetreten werden, die die Entscheidung des kroatischen Gesetzgebers zugunsten eines grundsätzlichen Vorrangs der finanziellen Entschädigung missbilligen und dies als Verstoß gegen die Verfassung ansehen.

Aber auch soweit die Kritiker mit dem Eigentumsrecht als Menschenrecht argumentieren, kann hierauf eine Rückgabeverpflichtung nicht gestützt werden. Denn bei dem fraglichen Anspruch auf Rückgewähr von Eigentum handelt es sich nicht um aktuell bestehende und genutzte Eigentumsrechte, deren Entziehung

¹⁰⁵ BVerfGE 27, 253, 283; 41, 126, 153; 41, 193, 200; 43, 213, 226; 53, 164, 184; 84, 90, 131; so auch Pieroth, Bodo, Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit. 3. Bericht zur Jahrestagung vom 2. bis 5. Oktober 1991 in Gießen. In: VVDStRL 1991 (Band 51), 91, 102.

¹⁰⁶ Papier, Hans-Jürgen, in Maunz, Dürig, Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, Lieferung 1 bis 32, München 1996, Art. 14, Rn. 248.

¹⁰⁷ Papier, Verfassungsrechtliche Probleme der Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, NJW 1991, 193, 195.

bevorsteht. Die Verletzung des Eigentumsrechts lag vielmehr in der Vergangenheit. Die Ansprüche sind allenfalls Anwartschaften und noch ohne wirtschaftlichen Wert. Aus diesen Gründen kann das aus den Menschenrechten abgeleitete Eigentumsrecht nicht als Argument für eine Verpflichtung des Staates herangezogen werden.¹⁰⁸

Demnach besteht keine originäre Verpflichtung Kroatiens auf Restitution aus verfassungs- oder menschenrechtlichen Grundsätzen.

Auch aus einer etwaigen Rechtsnachfolge kann keine Verpflichtung Kroatiens zur Restitution hergeleitet werden, da dies die adäquaten Haftungsgrenzen offensichtlich überschreiten würde. Das von dem damaligen jugoslawischen Staat und seinen politischen Führern verursachte Unrecht begründet als Systemunrecht möglicherweise einen höchstpersönlichen Schuldvorwurf, der aber nicht übertragbar ist und keine Staatshaftung auslöst. Aber selbst wenn man eine Verpflichtung aufgrund der Rechtsnachfolge annehmen wollte, so wäre Kroatien hinsichtlich der Festlegung der Art und Weise der Restitution nicht gebunden. Der kroatische Gesetzgeber hätte, wie jeder andere Gesetzgeber nach vergleichbarem politischem Systemwechsel, einen weiten Ermessensspielraum für entsprechende Regelungen.

5.2.2 Die Wiedergutmachung beeinflussende Faktoren

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Art und Weise der Wiedergutmachung. Hier sind politische, wirtschaftliche, soziologische und rechtliche Gesichtspunkte zu unterscheiden. So ist die Frage, inwieweit man ein Recht auf Wiedergutmachung für die in vergangenen Zeiten verstaatlichten bzw. vergesellschaftlichten Güter gewährt, nicht zuletzt eine Frage der wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeit des Staates und damit am Ende auch eine Frage politischer Priorität. Es ist ein außerordentlich tiefgreifender Prozess, der in den Transformationsländern grundlegend die gesellschaftlichen Bedingungen vom wirtschaftlichen bis in den sozialen Bereich nachhaltig verändert. Für diese Länder und ihre Bürger bedeutet dieser Prozess auch ein sichtbares Zeichen der Abstandnahme vom früheren politischen System und eine Rückgängigmachung früherer politischer Fehlentscheidungen und Rechtsverletzungen. Dies spiegelt sich auch in der kroatischen Verfassung wider, die seit dem Umbruch von 1990/1991 von der Eigentumsgarantie (Art. 48 I) und der Unverletzlichkeit des Eigentums (Art. 3) ausgeht.¹⁰⁹

¹⁰⁸ So auch Claussen, Der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“, NJ 1992, 297, 299.

¹⁰⁹ Zur Bedeutung des Eigentums für Wirtschaftssysteme vgl. Hensel, Grundformen der Wirtschaftsordnung, München 1972, 19ff.

In der Bevölkerung Kroatiens bestand eine weitgehende Akzeptanz des Rückübertragungs- bzw. Entschädigungsprozesses. Es bildeten sich bald verschiedene Interessengruppen bzw. Vereine, die schon über konkrete Einzelfragen stritten, so unter anderem um Rechte von Ausländern und Rechtsnachfolgern und insbesondere um die Art der Wiedergutmachung. Die wohl heftigsten Widersacher fanden sich unter den Interessenvertretern der Wohnungsmieter einerseits, die im ehemaligen Jugoslawien ein eigentumsgleiches Wohnrecht hatten, und den früheren Eigentümern dieser Wohnungen andererseits. Nach fast allen Gesetzesentwürfen schien es zunächst so, als würden die Alteigentümer einen Sieg davontragen. Unerwartet änderte sich die Situation jedoch mit dem letzten und vom Parlament angenommenen Gesetzesentwurf, nach dem sich der Gesetzgeber nicht mehr für die Rückgabe an die Alteigentümer aussprach, sondern den Mietern eine bevorzugte Position gewährte.¹¹⁰

5.2.3 Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auch in Kroatien die Hauptbedeutung der Eigentumsrestitution in der Wiedergutmachung von Systemunrecht und der damit verbundenen Aufarbeitung der Vergangenheit liegt. Damit hat der Restitutionsprozess im Rahmen der politischen und gesellschaftlichen Umwandlung großen Symbolcharakter und schafft zugleich die politische Grundlage für die Entstehung eines Rechtsstaates. Durch den Restitutionsprozess sollen die Eigentums- und Besitzverhältnisse geklärt und so Rechtssicherheit und Rechtsfrieden geschaffen werden. Durch ein Rückgabe- bzw. Restitutionsgesetz kann begangenes Unrecht wiedergutmacht und das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem mit dem in der Verfassung geschützten Privateigentum gefördert werden. Die Durchführung der Restitution ist für einen Rechtsstaat unbedingt erforderlich, auch wenn kein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Restitution vorhanden ist.

5.3 Außenpolitische Bedeutung der Restitution

5.3.1 Ausgangssituation

Der Europäische Rat hat im Juni 1993 in Kopenhagen beschlossen, dass die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten auf Wunsch Mitglieder der EU werden können. Ein möglicher Beitritt, den die Republik Kroatien im Februar 2003

¹¹⁰ Zu diesem Thema vgl. unten 2. Teil, A.B 4.5.

förmlich beantragt hat, wurde denjenigen Staaten in Aussicht gestellt, die in der Lage sind, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen. Zu diesen gehören auch die Privatisierung und Schaffung von Rechtssicherheit durch klare Eigentumsverhältnisse.

Es geht aber auch konkret um die Regelung der Eigentumsfragen der bei Gründung des ehemaligen Jugoslawiens vertriebenen Volksgruppen. Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens lebten seit Jahrhunderten Deutsche, Österreicher, Italiener und Ungarn, die dieses Territorium als ihre Heimat betrachten konnten. Die Regelung aller Fragen der Vertreibung ist von Bedeutung für den angestrebten EU-Beitritt. Dies wird insbesondere an der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Tschechischen Republik und Sloweniens von 1997 deutlich, die auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 von Kopenhagen berücksichtigt. Es wurde von jedem Beitrittskandidaten gefordert, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit vor dem Beitritt umgesetzt zu haben. So hat beispielsweise das Europäische Parlament am 15.04.1999 in einer Erklärung die tschechische Regierung aufgefordert, fortbestehende Gesetze und Dekrete aus den Jahren 1945 und 1946 aufzuheben, soweit sie sich auf die Vertreibung von einzelnen Volksgruppen in der damaligen Tschechoslowakei beziehen. Das Europäische Parlament hat damit ein Signal gesetzt, dass es die Einhaltung von grundlegenden Rechtsprinzipien der Europäischen Wertegemeinschaft anmahnt.

Die Problematik für den Beitrittskandidaten und die ehemalige jugoslawische Republik Slowenien knüpft an die AVNOJ-Dekrete, die die Entziehung von Privateigentum dort ansässiger Deutscher beinhaltete, an. Die AVNOJ-Beschlüsse sind im Zusammenhang mit den tragischen Ereignissen während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zu sehen.¹¹¹ Die AVNOJ-Beschlüsse sind zwar nicht mehr Teil der heutigen Rechtsordnung Sloweniens, allerdings sind die Folgen noch gegenwärtig und in der ursprünglichen Fassung des Restitutionsgesetzes bestätigt worden. Das Präsidium des Bundes der Vertriebenen hat sich an das Europäische Parlament mit der Bitte gewandt, im Geiste seiner an die Tschechische Republik gerichteten Resolution auch Slowenien und die Republik Polen aufzufordern, die Unrechtsfolgen von Vertreibungs- und Expropriationsmaßnahmen rückgängig zu

¹¹¹ dazu Suppan, Zwischen Adria und Karawanken, Deutsche Geschichte im Osten Europas 8, Berlin 2002, 391ff.; Höbelt, Benes-Dekrete und AVNOJ-Gesetze, Historische Ursachen und Folgen, in: Freie Argumente 1/2002, Wien, 2002.

machen. Dies zeigt das Bestreben der EU die verletzte Menschenwürde der Opfer von Vertreibungen ebenso wie deren wirtschaftliche Schäden im Rahmen der EU-Erweiterung so weit wie möglich wieder gutzumachen. Genauso wie Slowenien wird auch Kroatien wegen der AVNOJ-Dekrete bei möglichen EU-Beitrittsverhandlungen damit konfrontiert werden.

5.3.2 Das Problem der italienischen Vertriebenen

Heftig diskutiert wurde in Kroatien die Frage der italienischen Vertriebenen, wobei diese nicht identisch ist mit der Frage der Rückgabe nach dem Restitutionsgesetz, da hier die Wiedergutmachung weitgehend auf der Basis von Verträgen zwischen Italien und Ex-Jugoslawien geregelt wurde.¹¹² Vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges lebten in Istrien und Dalmatien viele italienische Staatsbürger, die sich nach 1945 entschlossen, nach Italien zurückzukehren. Zadar, Rijeka, Istrien und die kroatischen Inseln, die sich unter italienischer Herrschaft befanden, wurden 1945 an die damalige jugoslawische Republik Kroatien zurückgegeben, das Problem Triest wurde 1953 gelöst. Mit der Rückkehr nach Italien mussten die italienischen Rückkehrer ihre Immobilien in Kroatien zurücklassen. Dies wurde schließlich Gegenstand jahrelanger Verhandlungen zwischen dem ehemaligen Jugoslawien und Italien. Regelungen über die Entschädigung für diese Gebiete wurden 1975 in dem Abkommen von Osim und 1983 in dem Abkommen von Rom getroffen. Darin verpflichtete sich das ehemalige Jugoslawien, 40 Millionen Dollar als Entschädigung zu zahlen.¹¹³

Die frühere SF Republik Jugoslawien hat diese Entschädigungszahlung nicht geleistet, so dass 1991 Slowenien und Kroatien diese Schuld übernahmen. Sowohl Slowenien als auch Kroatien konnten diese Summe nicht aufbringen, so dass über andere Lösungsmöglichkeiten auch heute noch verhandelt wird. Kroatien bot den Italienern zunächst anstelle des Geldes eine Hotelanlage, was diese jedoch ablehnten. Als jüngsten Gegenvorschlag unterbreitete Italien Kroatien das Angebot, dass Kroatien den Italienern ein Dorf in Istrien zur Verfügung stellen solle. Hierbei handelt es sich um das Dorf „Oprtalj“, in dem früher 1000 Einwohner lebten, die Einwohnerzahl sich jedoch mit der Auswanderung der Italiener auf ca. 150 reduzierte. In dem Dorf wollten die Italiener ein kroatisch-italienisches

¹¹² Dazu Matkovic, Pravo na povrat ili odštetu za imovinu optanata, in: Zb. prav. fak. Sveuc. u Rij., Vol. 18, Nr. 1, 263, 273.

¹¹³ Trkanjec, Globus, Nr. 559, 24.08.2001, 35.

Kulturzentrum errichten. Ungeklärt bleibt der Status dieses Dorfes. Kroatien hat den Vorschlag abgelehnt, dieses Dorf zum italienischen Staatsgebiet erklären zu lassen. Gegen die Möglichkeit, das Dorf der italienischen Gemeinschaft in Kroatien zu übereignen, spricht, dass das Vermögen auf diese Weise nicht den damaligen Rückkehrern aus Kroatien nach Italien übereignet wird.

Da es in diesem Problem noch keine konkrete Annäherung gibt, besteht die Gefahr, dass Italien den Eintritt Kroatiens in die EU blockiert. Erschwerend für Kroatien kommt hinzu, dass Italien neben Deutschland der wichtigste Handelspartner und der Kontaktstaat für die Kommunikation mit der NATO ist. Slowenien hat das Problem mit der so genannten „Formel von Solana“ gelöst, wonach die italienischen Flüchtlinge bevorzugte Rechte beim Immobilienkauf in Slowenien erhalten haben.¹¹⁴

Ungeklärt blieben lediglich die Eigentumsverhältnisse der italienischen Rückkehrer nach Jugoslawien, die nach den völkerrechtlichen Verträgen ihr Eigentum zunächst behalten durften, denen es dann allerdings im ehemaligen Jugoslawien ebenso wie damals auch den jugoslawischen Staatsbürgern durch Vergesellschaftlichung entzogen wurde. Nur diese Betroffenen hätten ein Recht auf Restitution nach dem Restitutionsgesetz, wenn sie dessen Voraussetzungen erfüllen. Nach der ursprünglichen Fassung des Restitutionsgesetzes war die Bindung an die kroatische Staatsangehörigkeit noch ein Hindernis bei der Durchsetzung der Ansprüche, dieses ist jedoch aufgrund der im Juli 2002 in Kraft getretenen Änderung des Restitutionsgesetzes ausgeräumt worden.¹¹⁵

5.4 Restitution vor Entschädigung vs. Entschädigung vor Restitution

5.4.1 Argumente für den Vorrang der Rückgabe

Wie alle anderen Transformationsländer musste sich auch Kroatien für ein Prinzip der Wiedergutmachung entscheiden. Das Rechtsempfinden legt im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und die Forderung nach Wiedergutmachung nahe, am Vorrang der Rückgabe¹¹⁶ festzuhalten. Die Rückübertragung kommt einer umfassenden Wiedergutmachung am nächsten. Aus der Sicht der Alteigentümer ist wohl regelmäßig von dem Wunsch nach Rückerwerb der früher enteigneten Objekte auszugehen. Dieses gilt nicht nur wegen des

¹¹⁴ Vgl. zu dem Problem mit Italien: Lopandic, Nacional, Nr. 303, 06.09.2001; Trkanjec, ebda.; Pecek, Informator, 2002, Nr. 5086-5087, 22.

¹¹⁵ Dazu später mehr.

¹¹⁶ So z.B. Slowenien, Tschechien.

Affektionsinteresses, sondern auch wegen des mittlerweile eingetretenen bzw. in Zukunft erwarteten Wertzuwachses bei Immobilien. Die Vorrangigkeit der Rückgabe steht symbolisch für die Gerechtigkeit, die den Enteigneten nun widerfahren soll, geht aber, z.B. im Falle hohen Wertzuwachses, auch deutlich darüber hinaus.

5.4.2 Gegenargumente bzw. Vorteile der Entschädigungslösung

Der Vorrang der Rückgabe¹¹⁷ bedeutet jedoch ein Hindernis bei der Ankurbelung der Wirtschaft durch Investoren. Diese sind angesichts der ungeklärten Eigentums- und Vermögensfragen und der daraus resultierenden Schwierigkeiten beim Grundstückserwerb einer erheblichen Rechtunsicherheit ausgesetzt. Aufgrund der nicht oder nur mangelhaft geführten Grundbücher und des lange zurückliegenden Zeitraums kann die Ermittlung des Alteigentümers sehr schwierig sein und den gesamten Privatisierungsprozess verzögern.¹¹⁸ Die bestehenden Unsicherheiten behindern die Verwertung des Vermögensgegenstandes und damit auch Investitionen für längere Zeit. In Deutschland forderten die Opposition, die Gewerkschaften und auch die Treuhandanstalt daher dringend die Aufgabe dieses Prinzips, in dem sie eines der Haupthindernisse für die Erholung der ostdeutschen Wirtschaft sahen.¹¹⁹ Ferner erwies es sich als nachteilig, dass der Alteigentümer zu dem Eigentum und seiner derzeitigen wirtschaftlichen Verwertung aufgrund des Zeitablaufs oftmals keine Beziehung und keinerlei unternehmerisches Verwertungsinteresse mehr besaß und dies sich als Hemmnis für die wirtschaftliche Weiterentwicklung darstellte. Weiter ist einzuwenden, dass die Naturalrestitution oftmals aus tatsächlichen oder anderen Gründen - wie z.B. staatlichen Interessen - nicht durchführbar wäre, so dass es zu einer Ungleichbehandlung der Alteigentümer kommen würde. Diese unvermeidbare Ungleichbehandlung hat das ungarische Verfassungsgericht zum Anlass genommen, den Grundsatz der Naturalrestitution für verfassungswidrig zu erklären.¹²⁰ Außerdem würde die Vorrangigkeit der Rückgabe das in den letzten Jahrzehnten gewachsene Rechtsvertrauen der Nutzungsberechtigten verletzen. Aus

¹¹⁷ Für dieses Prinzip: Möschel, Strukturwandel in den fünf neuen Bundesländern, in: JZ 1992, 489, 491; Kayser, Rückgabe vor Entschädigung, ZOV 1994/6, 429; zum Rückgabevorrang und daraus folgende Gleichheitsprobleme: Sendler, Restitutionsausschluss, Entschädigungen und Ausgleichsleistungen, VIZ 1995, 65, 67.

¹¹⁸ Vgl. zu diesem Problem in Bezug auf Deutschland: Sold, Restitution vor Entschädigung: Wiedervereinigung zu welchem Preis? In: Archiv der deutschen Hochschulwissenschaften Abteilung III, Politische Schriften, Band 1, 66ff.

¹¹⁹ Dazu mit den einzelnen Nachweisen: Claussen, Der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“, NJ 1992, 297.

¹²⁰ Vgl. dazu Hiller, Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, Diss, FU Berlin, 2003, 79

dem geschehenen Unrecht sind Besitzstände gewachsen, die eine eigene Berechtigung haben. Diesen schutzwürdigen Interessen stehen die der Alteigentümer gegenüber, die sich in den meisten Fällen in der Zwischenzeit eine neue Existenz aufgebaut haben.¹²¹

Abgesehen von der Rechtssicherheit, die man den Investoren bei einer Entschädigung in Geld oder Wertpapieren bieten könnte, bestehen noch weitere Vorteile des Grundsatzes „Entschädigung vor Rückgabe“.¹²² Da ist insbesondere der Umstand zu nennen, dass bestehende Rechte Dritter nicht angetastet werden müssen. Der ohnehin recht problembeladene Privatisierungsprozess könnte in diesem Bereich ohne weitere Belastungen und Verzögerungen durch die Uneinigkeit der verschiedenen Interessengruppen zu Ende geführt werden.

5.4.3 Probleme beim Vorrang der Entschädigung

Problematisch bei dem Vorrang der Entschädigung in Geld ist jedoch andererseits, dass dies eine teure Lösungsmöglichkeit darstellt, was für weniger wohlhabende Länder wie Kroatien zu einer erheblichen finanziellen Belastung werden kann. Eine weitere Schwierigkeit liegt in dem lange zurückliegenden Zeitraum bei der Bewertung des zu entschädigenden Vermögens. Auf welchen Zeitpunkt soll abgestellt werden, den der Vermögensentziehung oder den der Entschädigung? Soll Schadensersatz auch für entgangene Nutzung, Früchte oder entgangenen Gewinn gewährt werden? Bei der Entschädigung in Form von Wertpapieren stellt eine weitere Schwierigkeit die Bewertung dieser Wertpapiere dar.

5.4.4 Lösungsvorschlag

Angesichts der Vor- und Nachteile, die beide Grundsätze bieten, erscheint eine Kombination von Naturalrestitution und Entschädigung am sinnvollsten und verspricht die angemessensten Ergebnisse. In den Fällen, in denen die Rückgabe sozialpolitisch nicht vertretbar ist, wenn z.B. aufgebaute Existenzen zerstört würden oder erhebliche Wertsteigerungen eingetreten sind, sollte die Entschädigung als Mittel zur Wiedergutmachung bestimmt werden. Zu denken ist hier beispielsweise an

¹²¹ Zu diesem Argument vgl. Heitmann, Aktuelle Probleme des Vermögensrechts aus der Perspektive eines neuen Bundeslandes, NJW 1995, 299, 300.

¹²² So z.B. Ungarn, Rumänien; für Ungarn s. Hiller, Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis, Diss. FU Berlin, 2003 und für Bulgarien s. Ilin, Zum Spannungsfeld von Eigentumsschutz und Sozialbindung im bulgarischen Verfassungssystem anhand der Rechtsprechung des bulgarischen Verfassungsgerichts, Diss. FU Berlin, 2001.

die Wohnrechtsinhaber.¹²³ Man könnte diese zwar auf den Schutz über das Mietrecht verweisen und Regelungen wie „Verkauf bricht nicht Miete“ im Sinne von „Rückgabe bricht nicht Miete“ anpassen, jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Wohnrechtsinhaber einen gewissen Bestandsschutz durch den erworbenen Status genießen. Sie haben ihr Leben im Vertrauen auf ihr eigentumsähnliches Recht ausgerichtet, Investitionen getätigt usw. Die Alteigentümer werden in den meisten Fällen ihre Existenz auf andere Weise gesichert haben, so dass es gerechtfertigt ist, die Naturalrestitution nicht vorzunehmen. Ein weiteres Beispiel, in dem schützenswerte Interessen Dritter betroffen sind, wäre die Restitution von Unternehmen, deren Rückgabe Arbeitsplätze bedrohen würde, da der Alteigentümer keinerlei unternehmerische Fähigkeiten besitzt.

Bestehen jedoch keine schützenswerten Interessen Dritter bzw. sind die Interessen des Alteigentümers schwerwiegender, so sollte die Rückgabe erfolgen. Beispielsweise ist es berechtigt aufgrund des höheren Unrechts konfiszierte Wohnungen zurück zu übereignen.

6. Entstehung des kroatischen Restitutionsgesetzes

6.1 Bedeutsame Gesetzesentwürfe

Nicht weniger als sieben wichtige Gesetzesentwürfe wurden größtenteils vom kroatischen Justizministerium für die Regierung ausgearbeitet. Auffällig ist, dass die ersten Entwürfe vom Vorrang der Naturalrestitution ausgehen, lediglich der letzte, der schließlich zur Grundlage des verabschiedeten Restitutionsgesetzes wurde, weicht von diesem Prinzip ab.

6.1.1 Entwürfe mit dem Ziel der Naturalrestitution

6.1.1.1 Der erste Entwurf von 1990

Der erste Entwurf für ein Gesetz zur Entschädigung von entzogenem Vermögen stammte aus dem Jahr 1990 und beschränkte sich auf die Rückgabe von Wohnhäusern und später auch von Geschäftsgebäuden. Dieser Entwurf wurde von

¹²³ Diese besitzen ein eigentumsähnliches Recht, dazu 1. Teil, 3.2.2 und 2. Teil, AB 4.5.

der kroatischen Regierung vorgelegt und bestand lediglich aus 13 Artikeln. Der Entwurf sah nur die Rückgabe von Gebäuden vor, die auf der Grundlage des Gesetzes über die Nationalisierung von Mietshäusern und von Bauland¹²⁴ und des Gesetzes über die Übertragung von Grundstücken und Gebäuden¹²⁵ entzogen worden waren. Vorrang hatte in dem Entwurf die Naturalrestitution, ausnahmsweise sollte eine finanzielle Entschädigung erfolgen. Letztere sollte nur in den Fällen ausgezahlt werden, in denen die Rückgabe wegen Nichtbestehens des Objekts oder wegen entgegenstehender Rechte Dritter nicht möglich war. Vorgesehen war auf Antrag des Berechtigten, der nur eine inländische Person und der gesetzliche Rechtsnachfolger des Alteigentümers sein konnte, auch eine Entschädigung in Wertpapieren. Verpflichtete war nach dem Gesetz die Gemeinde. Dieser Entwurf wurde vom kroatischen Parlament nicht gebilligt.

6.1.1.2 Der Entwurf aus dem Jahr 1991

1991 erstellte die kroatische Regierung einen deutlich weitergehenden Entwurf. Diesmal sollten mit dem Entwurf zum Gesetz über die „Denationalisierung und Rückgabe entzogener unbeweglicher Sachen“ alle Arten von Immobilien, d.h. auch Bauland, Agrarland, Wälder usw. , erfasst werden. Es sollten nun nicht wie im Entwurf von 1990 nur Objekte berücksichtigt werden, die auf der Grundlage von zwei Gesetzen entzogen wurden, sondern es wurden 17 verschiedene Gesetze aus dem ehemaligen Jugoslawien berücksichtigt. Erfasst werden sollten ferner auch ohne jegliche Rechtsgrundlage entzogene Objekte und solche, die seit dem 6. April 1941, d.h. zur Zeit der NDH, entzogen wurden. Auch hier waren inländische natürliche Personen und deren Rechtsnachfolger anspruchsberechtigt. Bei juristischen Personen wurde vorausgesetzt, dass diese Rechtsnachfolger einer früheren juristischen Person mit Sitz in Kroatien sind. An dem Vorrang der Naturalrestitution wurde auch in diesem Entwurf festgehalten. Ausnahmen waren dieselben wie im ersten Entwurf. Zusätzlich sollten Objekte, die der Erfüllung der Aufgaben des Staates dienen, wie z.B. Einrichtungen aus dem Bereich des Gesundheitswesens, der Bildung, Erziehung und Kultur, von der Naturalrestitution ausgenommen werden. Dieser Gesetzesentwurf scheiterte schon daran, dass die Frist zur Vorlage des endgültigen Entwurfs beim Parlament verstrich, so dass der Entwurf erneut in die erste Phase des Gesetzgebungsverfahrens zurückfiel.

¹²⁴ SLFNRJ 52/58.

¹²⁵ SLFNRJ 43/65, 57/65, 17/67, 11/74, NN 52/73.

6.1.1.3 Der Entwurf von 1992

Das gleiche Schicksal hatte ein Entwurf von 1992, der nur aus 31 Artikeln bestand, da nur der Verpflichtete, die Art und Höhe der Entschädigung und die Frist zur Entschädigung in Geld jedoch in einem anderen Gesetz geregelt werden sollten. Neu war, dass statt der 17 Rechtsgrundlagen zur Vermögensentziehung nun 28 erfasst werden sollten. Die wichtigste Neuerung war wohl die, dass auch ausländische Staatsangehörige unter der Voraussetzung der Reziprozität Eigentum erwerben und daher Berechtigte sein konnten. Auch in diesem Entwurf wurde wie in den vorangegangenen Entwürfen auf den vorgefundenen Stand des Objekts zur Zeit des Antrags abgestellt und nicht auf den zur Zeit des Entzugs. Daraus ist zu schließen, dass eine Entschädigung für entgangenen Gewinn nicht vorgesehen war. Nur bei wertsteigernder Verbesserung des Objekts sollte nach diesem Entwurf die Investition nach den Regeln des Sachenrechts bzw. bei eventuell bestehenden Verpflichtungen nach schuldrechtlichen Regelungen ersetzt werden.

6.1.1.4 Weitere Entwürfe und Vorschläge

In einem Vorschlag eines Abgeordneten sollte zunächst ein Rahmengesetz geschaffen und dies später durch eine Reihe von speziellen Gesetzen ergänzt werden, um einzelne Fragen zu regeln.

Dieser Vorschlag wurde in dem Bestreben abgelehnt, alle Fragen der Rückgabe bzw. Entschädigung in einem Gesetzeswerk zu regeln. Übernommen wurde in der weiteren Diskussion und im später auch verabschiedeten Gesetz aber der Hinweis des Abgeordneten, es sollte nicht mehr von „Denationalisierung“ gesprochen werden, da dieser Begriff viel zu eng wäre.

Im Juni 1995 unterbreitete der Abgeordnete Dr. Franjo Greguric dem Parlament den bislang umfangreichsten Gesetzesentwurf, der aus insgesamt 63 Artikeln bestand, jedoch im Parlament ebenfalls scheiterte. Auch dieser Entwurf ging von dem Grundsatz der Naturalrestitution aus. Es waren nun schon 29 Rechtsgrundlagen des damaligen Vermögensentzugs, deren Rechtsfolgen korrigiert werden sollten. Er dehnte den Anwendungsbereich auch auf Objekte aus, die mittels Konfiskation, und zwar unabhängig von der Rechtsgrundlage, entzogen worden waren. Im Übrigen blieb es auch hier bei der Berücksichtigung des Zeitraums nach dem 06. April 1941 und einer Vermögensentziehung ohne Rechtsgrundlage.

Hinsichtlich der zu entschädigenden Objekte erweiterte er die vorangegangenen Entwürfe und fügte zu unbebautem Bauland, landwirtschaftlich genutztem Land, Wäldern und Waldgrundstücken, Wohn- und Geschäftgebäuden bzw. den ideellen Teilen dieser Gebäude noch Unternehmen, bewegliche Sachen und Schiffe hinzu.

Auch den Verpflichteten berücksichtigte dieses Konzept genauer. Verpflichteter sollte derjenige sein, der das Nutzungs- bzw. Verfügungsrecht hat, wobei der Kroatische Privatisierungsfonds als der Verpflichtete im Hinblick auf Aktien und Anteile aus der Verfügungsgewalt der Republik Kroatien gedacht war. Anspruchsberechtigte waren auch nach diesem Entwurf kroatische Staatsbürger und deren Erben erster Ordnung mit ebenfalls kroatischer Staatsbürgerschaft. Ausländische natürliche Personen konnten Rechte nur nach einem Beschluss der kroatischen Regierung erwerben. Die Rechte juristischer Personen sollten mit Ausnahme der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften durch ein anderes Gesetz geregelt werden. Die Religionsgemeinschaften waren unter der Voraussetzung der Ausübung ihrer religiösen Tätigkeit auf kroatischem Staatsgebiet den natürlichen Personen gleichgestellt.

Sollte die Naturalrestitution wegen der Rechte Dritter oder der Inanspruchnahme durch den Staat in Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder infolge Unteilbarkeit wegen sonst drohender Zerstörung vorhandener Funktionseinheiten nicht möglich sein, so war eine Entschädigung in Geld vorgesehen. Die Entschädigung für entzogene Unternehmen sollte in Wertpapieren erfolgen, und zwar vorrangig in Wertpapieren der Gesellschaft, in der sich das Vermögen des Unternehmens befand, das dem Alteigentümer damals entzogen wurde. Auch in diesem Entwurf wurde für den Umfang der Rückgabe bzw. Entschädigung auf den Stand des Vermögens im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsentscheidung über die Festlegung des Eigentumsrechts abgestellt, wobei in diesem Vorschlag jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass jede Art von Schadensersatz, d.h. auch der Ersatz von Kosten und nicht gezogenen Früchten, ausgeschlossen sei.

Eine Gruppe von Abgeordneten reichte im Oktober 1995 einen weiteren Entwurf mit 37 Artikeln ein, der recht oberflächlich verfasst war. Die Verfasser machten sich nicht die Mühe, die einzelnen Rechtsgrundlagen aufzulisten, aufgrund derer damals das Vermögen entzogen wurde. Sie orientierten sich vielmehr an den Objekten, die im Wesentlichen identisch mit denen der anderen Entwürfe waren. Anspruchsberechtigt waren der Alteigentümer bzw. seine Rechtsnachfolger. Bei

dieser Formulierung fehlte jegliche Konkretisierung des Berechtigten¹²⁶, der Art der Rechtsperson - ob juristische oder natürliche Person - und der Rechtsnachfolge. Genauso wie die vorangegangenen Entwürfe gingen die Verfasser ebenfalls vom Grundsatz der Naturalrestitution aus. Eine Entschädigung in Form von Wertpapieren an Unternehmen, deren Rückabwicklung erfolgen sollte, war auch vorgesehen. Hinsichtlich des Umfangs wurde auf den Zustand des Vermögens im Zeitpunkt der Nationalisierung abgestellt, jedoch sollte der Wert in den der heutigen Zeit umgerechnet werden.

6.1.2 Der Gesetz gewordene Entwurf

Ende 1995 legte die Regierung ein Konzept, das in ihrem Auftrag vom Justizministerium verfasst worden war, vor. Nach dem Entwurf sollte das Gesetz den Titel „Gesetz über die Rückgabe und Entschädigung von entzogenem Vermögen“ erhalten.¹²⁷ Dieser Entwurf wurde nach einigen Änderungen und Ergänzungen die Grundlage für das letztendlich verabschiedete „Gesetz über die Entschädigung von Vermögen, welches zur Zeit der jugoslawischen kommunistischen Herrschaft entzogen wurde“.¹²⁸

Dieses Gesetz trat am 01.01.1997 in Kraft. Neu an diesem Entwurf war, dass nun nicht mehr vom Grundsatz der Naturalrestitution ausgegangen werden sollte, sondern grundsätzlich eine Entschädigung in Geld oder Wertpapieren erfolgen sollte.¹²⁹ Einige Betrachter vermuten, dass der Grund für diese wesentliche Abweichung von den vorangegangenen Entwürfen in dem Problem der Rückabwicklung der Wohnungen, in denen die Bewohner ein Wohnrecht erlangt hatten, lag; über die Lösung des Wohnungsproblems wurde wohl am heftigsten gestritten.¹³⁰ In natura sollten nur einige Ausnahmeobjekte zurückgegeben werden, z.B. Bauland, Wälder, Agrarland, Geschäftsräume und konfiszierte Wohnungen, dies jedoch alles unter der Voraussetzung, dass keinerlei Rechte Dritter bestehen, es sich nicht um ein unteilbares Objekt oder um ein Objekt handelt, an dem Eigentum nicht erworben werden kann.

¹²⁶ Es ist beispielsweise unklar, ob nur kroatische Staatsbürger anspruchsberechtigt sein sollten oder ob als Rechtsnachfolger nur Erben erster Ordnung in Frage kamen.

¹²⁷ Zu diesem Entwurf Korda, Informator, 1996, Nr. 4369.

¹²⁸ NN 92/96.

¹²⁹ Kritische Stimmen dazu in Pintaric, WiRO 1996, 150, 151.

¹³⁰ Kacer, Nacionalizacija i denacionalizacija, 216.

Eine weitere wichtige Neuerung lag darin, dass grundsätzlich nicht auf den 06. April 1941 als untere zeitliche Grenze abgestellt wurde, sondern nur die Vermögensentziehungen seit dem 15. Mai 1945 berücksichtigt werden sollten. Nur in Fällen der Konfiskation sollte eine Entschädigung auch für den Zeitraum vor dem 15. Mai 1945 erfolgen. Hierbei handelte es sich um eine überwiegend wirtschaftlich begründete Entscheidung, da die dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt wären und nach Ansicht des Justizministers Prioritäten gesetzt werden müssten zu Gunsten des Wiederaufbaus der vom Krieg zerstörten Regionen und der Versorgung von Vertriebenen, Invaliden und sonstigen Opfern des Krieges.¹³¹ Die Verschiebung der zeitlichen Grenze nach oben bedeutet eine geringere Zahl von Berechtigten und damit eine geringere Entschädigungsleistung.

Auch in diesem Entwurf erfolgte die Entschädigung ohne Leistung eines Schadensersatzes, es wurden weder Kosten, entgangene Früchte, noch der entstandene Schaden ersetzt. Dies war in diesem Entwurf ausdrücklich ausgeschlossen. Einzelheiten dieses Entwurfs werden an anderer Stelle behandelt.¹³²

133

6.2 Formelle verfassungsrechtliche Probleme bei der Entstehung des Restitutionsgesetzes

Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren ergaben sich verfassungsrechtliche Probleme, die letztlich vom kroatischen Verfassungsgericht zu klären waren.

Diese lagen darin, dass nach Art. 81 Querstrich 3 der kroatischen Verfassung¹³⁴ das Haus der Regierungsbezirke (Županija) seine Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren bei Gesetzen, mit denen verfassungsrechtlich garantierte Freiheiten und Rechte beschränkt und ausgestaltet werden, gegenüber dem Abgeordnetenhaus abgibt. So gab das Haus der Bezirke seine Stellungnahme zu dem letzten Gesetzesentwurf mit dem Titel „Gesetz über die Rückgabe und Entschädigung des entzogenen Vermögens“ in der Sitzung am 19. Juni 1996 ab. Am 11. Oktober stimmte das Abgeordnetenhaus (Sabor) für das „Gesetz über die Entschädigung von Vermögen, welches zur Zeit der jugoslawischen

¹³¹ Pintaric, Kroatisches Reprivatisierungsgesetz im Gesetzgebungsverfahren, WiRO 1996, 150.

¹³² Vgl. dazu Teil 2.A.B.

¹³³ Ausführlich zu den Gesetzesentwürfen: Bagić/Šeparović/Žuvela, a.a.O. (Anm. 42), 197 ff.

¹³⁴ NN 56/1990.

kommunistischen Herrschaft entzogen wurde“, ohne zuvor zu diesem Entwurf förmlich die Stellungnahme des Hauses der Bezirke einzuholen. Die Stellungnahme i.S.d. Art. 81 Querstrich 3 der Verfassung ist nach dem Wortlaut „gibt [Hervorhebung d. Verf.] zuvor seine Stellungnahme ab“ als Verpflichtung zu verstehen. Dem Abgeordnetenhaus muss demzufolge die Stellungnahme vorliegen. Es könnte daher ein Verfassungsverstoß vorliegen, wenn das „Gesetz über die Entschädigung von Vermögen, welches zur Zeit der jugoslawischen kommunistischen Herrschaft entzogen wurde“ sich als ein gegenüber dem ursprünglichen Entwurf¹³⁵ anderes Gesetz darstellt. Dafür könnten der abweichende Titel und auch inhaltliche Unterschiede ein Indiz sein. Zur Lösung dieses Problems sollte die Geschäftsordnung des Hauses der Bezirke¹³⁶ herangezogen werden. Art. 83 der GO sieht vor, dass auch nach der Entscheidung und Stellungnahme des Hauses der Bezirke der Gesetzestext verändert werden kann. Dieser Artikel sieht jedoch keine Pflicht vor, in einem solchen Fall das Gesetz dem Haus der Bezirke erneut zur Beratung zuzuleiten. Nach Art. 84 I GO kann das Abgeordnetenhaus selbst oder ein Drittel der Abgeordneten bei Bedenken gegen den angenommenen Gesetzesentwurf den Antrag stellen, den Gesetzesentwurf erneut dem Haus der Bezirke zur Beratung vorzulegen. Dies ist hier jedoch erfolgt. Allerdings musste in dem Haus der Bezirke über diesen Antrag nach Art. 87 GO erneut abgestimmt und die Wiedervorlage beschlossen werden, was in diesem Fall nicht geschehen ist. Vielmehr teilte das Haus der Bezirke dem Abgeordnetenhaus mit, dass ein Beschluss zur Vorlage des „Gesetzes über die Entschädigung von Vermögen, welches zur Zeit der jugoslawischen kommunistischen Herrschaft entzogen wurde“ nicht gefasst wurde. Aus diesem Grund sah das kroatische Verfassungsgericht mit Recht keinen Verstoß gegen die Verfassung,¹³⁷ da das Mitwirkungsrecht des Hauses der Bezirke am Gesetzgebungsverfahren gewahrt war.

¹³⁵ Mit dem Titel „Gesetz über die Rückgabe und Entschädigung des entzogenen Vermögens“.

¹³⁶ NN 55/1995.

¹³⁷ VerfGE vom 21. April 1999, Nr. U-I- 673/1996, und andere, 3f.