

Die besitzpolitische Regierungsverordnung.

Von Postlat Dr. Aurel v. Egerh.

Budapest, 5. November.

Eine der härtesten von den vielen harten Notwendigkeiten des Krieges ist die Unvermeidlichkeit der Freiheits-einschränkungen auf fast allen Gebieten menschlicher Betätigung. So schmerzhaft sie auch sei, ist diese Notwendigkeit für jeden Einsichtigen so handgreiflich, daß er sich ihr nicht bloß dem Zwange gehorchend, sondern auch aus Ueberzeugung fügen muß. Die Erfolge, die der Staat mit Anwendung seiner also gesteigerten Machtfülle, zumal auf wirtschaftlichem, aber auch auf sozialpolitischem Gebiete erzielt hat, sind freilich recht trübselig. Auch diese unzulängliche Tatsache und selbst die Erkenntnis, daß wohl viele Fehler, aber beileibe nicht alle, vermeidbar gewesen wären, daß also die Unzulänglichkeit sozusagen organisch mit dem staatlichen Betriebe einhergeht, vermag indes den Satz nicht zu entkräften. Der Krieg, insbesondere von dem Zeitpunkt ab, seitdem sich das Hinterland militärisch in Sicherheit fühlt und an die Stelle der seelischen Erschütterung der ersten Kriegsmomente die Stumpfheit der Gewöhnung getreten ist, hat leider fast auf der ganzen Linie böse, selbstschädigende, antisozial wirkende Regungen ausgelöst, deren Ausschreitungen durch die Staatsgewalt wohl nur unzulänglich niedergehalten werden, die sich aber ohne Repressionsmaßnahmen ins Unermeßliche steigern würden. Es ist traurig, aber unläugbar: man kann an den Staat als tätigen, erfolgreichen Ordner nur mit starken Einschränkungen glauben, an die Selbstdisziplin der Menge oder einzelner Menschengruppen so gut wie gar nicht. Der Eingriff in die Freiheit ist also von zwei großen Uebeln noch das kleinere.

Immerhin muß hierin Maß gehalten werden. Einmal, weil ja auch die Regierungsgewalt himmelweit von der Unfehlbarkeit entfernt ist, aber auch aus dem Grunde, weil das Prinzip der Freiheit und Selbstbetätigung der Menschen in die Nachkriegszeit hinübergerettet werden muß. Könnte man nicht hoffen, daß den Verzerrungen unserer Lage eine Ernüchterung folgen wird, daß die Geister und die Herzen wieder zu sich selbst zurückfinden, fürwahr, man müßte an der Zukunft verzweifeln. Sache der Staatsgewalt ist es aber, die Güter und Grundsätze zu wahren, aus denen diese Verjüngung entspringen soll. Die erste Voraussetzung hierfür ist, daß die Staatsgewalt nicht in denselben Fehler der Egozentrität verfallt wie die einzelnen und sorgsam darauf bedacht sei, ihr eigenes Ueberwuchern nach Möglichkeit einzudämmen und gewiß nicht über das notwendige Maß sich entwickeln zu lassen.

Die Lebensäußerungen des Staates sind notwendigerweise schematischer Natur. Das Schema verformt sich zunächst in den Gesetzen. Jedes Gesetz ist mehr oder weniger Form, aber für niemand in dem Maße wie für den Staat gibt diese Form so recht das esse rei, weil ja der Staat in seinen Gesetzen und durch sie lebt. Der Staat muß also seine eigenen Gesetze und auch das, was man den Geist der Gesetze zu nennen pflegt, sorgfältig behüten, und nur zwingend-dringliche Rücksichten auf das Gemeinwohl können eine vorübergehende Vernachlässigung der Bestimmungen — auch dann nicht des Geistes — der Gesetze rechtfertigen.

Die Regierung hat vor einigen Tagen eine Verordnung „in Sachen des Verkehrs der Liegenschaften“ erlassen. Der augenfällige Inhalt der Verordnung geht in der Hauptsache dahin, daß in den nördlichen Teilen Ungarns und in Siebenbürgen die Veräußerung von Liegenschaften nur mit Regierungsbefehliger Zustimmung statthaft ist. Es soll damit hintangehalten werden, daß land- und forstwirtschaftliche Liegenschaften in die Hand von national unerwünschten Elementen übergehen. Hieran knüpft sich die Befugnis zu einer Art von Enteignung der zur Veräußerung gestellten Liegenschaften zwecks Verteilung an Kriegsinvalide, Kriegswitwen, Kriegswaisen und zwecks Stärkung und Vermehrung der Kleingrundbesitzerklasse. Das wäre also die Einleitung einer Bodenreform.

Es soll an dieser Stelle nicht auf die Einzelheiten der Verordnung und der zusammenhängenden Durchführungsverordnungen eingegangen werden, sondern bloß auf das, was von grundsätzlicher Wichtigkeit ist. Zuvörderst also auf die Tatsache, daß diese Materie in der Verordnungswege geregelt wurde und weiter auf jene Bestimmungen, die die besitzpolitische Perspektive der Verordnung und die Rolle der Staatsgewalt in diesem Wirkungskreise anzeigen.

Die Ermächtigungsgesetze für den Kriegsfall räumen der Regierung naturgemäß sehr weitgehende Vollmachten ein. Die Rechtsgrundlage für die in Rede stehende Verordnung wurde, wie es scheint, in einer dieser Vollmachten — § 14 des G.-M. L. 1914 — erblickt. In einem früheren Gesetze — § 16 des G.-M. LXIII. 1912 — war bereits die Ermächtigung erteilt, daß das Ministerium „bezüglich der Geltendmachung der privatrechtlichen, bezüglich der wechselseitigen Ansprüche, ferner

bezüglich des Zivilprozesses und des außerstreitigen Verfahrens in Zivilsachen und überhaupt bezüglich der bürgerlichen Rechtspflege, endlich bezüglich der Geschäftsführung der Notenbank außerordentliche Maßnahmen vornehmen und zu diesem Behufe von den bestehenden Gesetzen abweichende Verfügungen treffen“ könne. Der erwähnte § 14 des Gesetzes vom Jahre 1914 bestimmt nun, daß diese Ermächtigung sich auch „auf die infolge des Krieges notwendig gewordene Ordnung der privatrechtlichen Rechtsverhältnisse“ erstreckt. Es scheint recht zweifelhaft, ob die Verordnung durch diese Gesetzesstelle gedeckt ist. Daß die Zwangsenteignung von Vermögenswerten oder gar von Grundbesitz als „Ordnung von privatrechtlichen Rechtsverhältnissen“ angesprochen werden könne, wird ohne eine überaus gezwungene Gesetzesauslegung kaum zu behaupten sein. Die Verfasser des Gesetzes haben an eine solche Auslegung gewiß niemals gedacht, denn sonst wäre es, um nur ein Beispiel herauszugreifen, ganz überflüssig gewesen, daß die Requisition von Bedarfsgegenständen — also ein gewiß viel weniger bedenklicher Eingriff in das Privatigentum — in den Gesetzen zum Gegenstande ausdrücklicher Ermächtigungen außerhalb des bezogenen Paragraphen gemacht werde.

Die Verordnung ist also ganz ohne Rücksicht auf ihre sachliche Richtigkeit schon in ihrer Rechtsgrundlage zweifelhaft und geht jedenfalls weit über die Absicht, also über den Geist des Gesetzes hinaus, von dem sie ihren formalen Lebensstiel ableitet. Das muß aber an sich als höchst bedenklich bezeichnet werden, weil ja die Staatsgewalt derart gegen den oben gewürdigten wichtigen Grundsatz verstößt, sich selbst entsprechende Schranken zu setzen und vollends in der Beobachtung der gesetzlichen Schranken eher zu viel als zu wenig zu tun. Doch selbst ohne Rücksicht auf die Bestimmungen des positiven Gesetzes verlangt das konstitutionelle Empfinden für derart tiefe Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürger und gar für das Anzweifeln eines so grundlegenden wichtigen, auf das Wohl aller künftigen Geschlechter des Volkes auswirkenden Problems, wie die Bodenreform, nach einer bestimmten, bewußten und nicht auf Auslegungen gegründeten gesetzgeberischen Grundlage. Die Regierung hätte es also nach unserem Dafürhalten jederzeit unterlassen sollen, diese Materie im Verordnungswege zu regeln, hätte vielmehr mit dem Gegenstand an die Gesetzgebung herantreten sollen. Dies gilt in gesteigertem Maße angesichts des Umstandes, daß das Parlament versammelt ist, also nicht einmal behauptet werden kann, daß es ein Gebot der Dringlichkeit, wenn anders eine solche überhaupt vorliegt, gewesen wäre, die Regelung im Verordnungswege vorzunehmen. Nebenbei bemerkt, ist es auch praktisch schwer auszu-denken, weshalb die Regierung mit dieser Sache den Pfad der Gesetzgebung vermieden hat. Die Mehrheit des Abgeordnetenhauses ist ja bestpolitischen Einschränkungsmaßnahmen bekanntlich keineswegs abhold, wurde doch vom seinerzeitigen Ackerbauminister Baron Ghillay im Parlament ein ungleich weitergehender — nach unserer Auffassung viel zu weitgehender — einschlägiger Gesetzesentwurf angekündigt.

Die parlamentarische Behandlung der Angelegenheit und die hieran knüpfende öffentliche Diskussion hätte sachlich aller Wahrscheinlichkeit nach dahin geführt, daß in das Gesetz gewisse kautelen Eingänge gefunden hätten, denen sich auch die Regierung gewiß nicht widersetzt hätte. Bei der Erörterung dieser Kautelen hätte man in erster Reihe erwägen müssen, ob es richtig ist, die Genehmigung oder die Verfassung des Eigentumswechsels glatt dem Ackerbauminister und seinen Organen anheimzustellen. Die Machtfülle unserer Zentralbehörden ist in wirtschaftlichen Angelegenheiten ohnedies schon eher eine zutreffende. Man kann sich statt der in der Verordnung enthaltenen Gestaltung beispielsweise leicht vorstellen, daß gemischte Kommissionen errichtet worden wären, in denen die Regierung wohl entsprechend vertreten oder sogar ausschlaggebend gewesen wäre, und doch würde dem Werten derartiger Organe von der öffentlichen Meinung mit größerer Beruhigung entgegengesetzt werden, als der durchaus arbiträren, mit Ausschluß der Öffentlichkeit und selbstredend ohne Bekanntgabe von Gründen erfolgenden Entscheidung von Regierungsorganen. Denn daß die Entscheidung eine arbiträre sein wird und die in der Verordnung enthaltenen vermeintlichen Kautelen nicht wirklich solche sind, das wird klar, wenn man zum Beispiel im § 5 der Durchführungsverordnung liest, daß die Genehmigung versagt werden soll, wenn der Eigentumswechsel zur Anhäufung von Liegenschaften in einer Hand führen oder „der in der betreffenden Gegend bestehenden, den Erfordernissen der Volkswirtschaft zuwiderlaufenden Besitzverteilung nicht abhelfen (!) würde“. Daß unter dem letzteren, recht sonderbar gefaßten Titel buchstäblich jeder Liegenschaftsveräußerung — es sei denn der Parzellierung eines Latifundiums an Kleinbauern — die Genehmigung versagt werden kann, ist klar.

Wenn man sich mit dem Gedanken der Einschränkung überhaupt abgefunden hat, so sind sachlich und prinzipiell die wichtigsten Einwendungen gegen den § 5 der Haupt-

verordnung zu erheben, in dem das Enteignungsrecht des Ackerbauministers geregelt ist.

Dort wird zunächst bestimmt, daß in dem Falle, wenn die Behörde die Zustimmung zu einer ihr angemeldeten Veräußerung verweigert, der Ackerbauminister vor Ablauf von dreißig Tagen von der Rechtskraft des besagenden Beschlusses gerechnet den Veräußerer verpflichten kann, die Liegenschaft gegen Barzahlung dem Staate oder einer vom Ackerbauminister bezeichneten anderen Person zu überlassen. Die letztere Bestimmung scheint uns durchaus unrichtig. Es mag noch angehen, daß der Staat als Käufer in ein Rechtsgeschäft eintrete, zu dessen Abschluß der Verkäufer — wenn auch mit einem anderen Käufer — ohnehin gewillt war. Daß aber der Staat an seiner Statt eine dritte Person einschleichen könne, das dürfte schon aus dem Grunde nicht in einem Gesetz oder in einer Verordnung ausgesprochen werden, weil hiedurch der Protektion auf der einen und möglicherweise grundlosen Verdächtigungen auf der anderen Seite Tür und Tor geöffnet wird. Wohl bestimmt die Verordnung, daß der Ackerbauminister von diesem Eintrittsrechte nur nach Anhörung seiner wirtschaftlichen Fachkommission und nur für gewisse Zwecke Gebrauch machen soll, doch ist die Vermutung nahelegend, daß die eigene Fachkommission des Ackerbauministers ihm schließlich immer zu Willen sein wird, und unter den Zwecken der Erwerbung ist neben der Verwendung von Liegenschaften an Kriegsinvalide und dergleichen auch „die Kräftigung von Kleingrundbesitzern oder die Erhöhung ihrer Zahl“ genannt.

Es will uns scheinen, daß man auf diese Art überhaupt keine ernste und einheitliche Grundbesitzpolitik machen kann. Auf die Zufälligkeit, daß die eine oder die andere Liegenschaft zum Verkauf gestellt und dieser Verkauf sodann nicht genehmigt werden wird, kann man eine so ernste, hervorragend vitale Frage selbst in den Anfängen ihrer Lösung nicht gründen. Die Verfügung ist gewiß von der besten Absicht eingegeben, aber sie wird ebenso gewiß zur Unzufriedenheit gerade in jenen Bevölkerungsklassen führen, zu deren Wohl sie erlassen wurde. Auf der schmalen Kante, die sich durch diese Maßnahme dem Ackerbauminister eröffnet, wird sich ja sicherlich bloß ein ganz verschwindender Bruchteil der einschlägigen Bedürfnisse befriedigen lassen. Die große Mehrzahl der Anwärter wird also unbefriedigt bleiben und dies als doppelt ungerecht empfinden, wenn einzelne bevorzugte Genossen Grund und Boden erhalten. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, müßte man es für ganz verfehlt ansehen, daß die Grundstücke in der zufälligen Reihenfolge ihres Freiwerdens einzelnen herausgegriffenen Personen zugeteilt werden sollen, anstatt daß die Regierung das ganze freiverwendbare Material aufnimmt und nach einem durchdachten, einheitlichen Plan verteilt.

Eine weitere Absonderlichkeit der erwähnten Verordnungsstelle ist die folgende: Wenn der Minister von dem Eintrittsrechte, sei es für den Staat, sei es für eine dritte Person, Gebrauch macht, aber findet, daß der im Vertrage bedungene Gegenwert der Liegenschaft ihrem Werte nicht entspricht, so ist er berechtigt, eine gerichtliche Schätzung vornehmen zu lassen, und der Eigentümer der Liegenschaft ist verpflichtet, diese gegen Entrichtung des Schätzwertes abzutreten. Diese Bestimmung scheint uns von einer geradezu unerhörten Ungerechtigkeit. Jemand ist bereit, seinen Besitz um hunderttausend Kronen zu verkaufen, weil er mit diesem Betrage seine Schulden tilgen oder sich eine andere Existenz gründen oder ein anderes Gut kaufen kann. Nun kommt der Staat und verbietet ihm den Verkauf. Das ist ein empfindlicher Eingriff, aber mit höheren Rücksichten begründbar. Der Staat geht aber weiter und läßt es nicht dabei bewenden, daß er den Verkauf an jenen Käufer verbietet, den der Eigentümer ins Auge gefaßt hat, sondern befiehlt dem Eigentümer noch überdies, sein Gut an den Staat oder gar an eine vom Staate bezeichnete dritte Person zu veräußern. Wir wollen in die Kasuistik der Frage nicht eintreten und die Fälle von Tausch- und anderen Verträgen, bei denen der Staat oder eine dritte Person die äquivalente Gegenleistung überhaupt nicht zu gewähren vermag, außer Betracht lassen, wenngleich bemerkt werden soll, daß eine gründliche Regelung der Frage sich auch hiemit befassen müßte. Von solchen Fällen abgesehen, kann man sagen, daß dem Eigentümer durch den Eintritt des Staates kein Unrecht geschieht, weil ja der Eigentümer ohnehin verkaufsfähig war und vom Staate denselben Preis erhält, wie von dem ursprünglich ins Auge gefaßten Käufer. Daß aber jemandem, der bereit war, seinen Besitz um hunderttausend Kronen zu verkaufen, der Zwang auferlegt werde, ihn an den Staat oder gar an eine andere Person um fünfzigtausend Kronen herzugeben, das ist nicht zu rechtfertigen. Es ist hierbei ganz gleichgültig, daß der Schätzwert ein niedrigerer ist als der ausbedungene Verkaufspreis, denn der Mann wollte niemals billiger verkaufen, konnte dies vielleicht ohne Gefährdung seines sonstigen wirtschaftlichen Gleichgewichtes auch nicht tun, und der Wert der Liegenschaften ist, wie gerade die Erfahrungen der letzten zwei Jahre gezeigt haben, alles eher