

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 647

**Die Bodenkonfiskationen
in der Sowjetischen Besatzungszone
Deutschlands 1945
nach Wiederherstellung
der gesamtdeutschen Rechtsordnung
1990**

Von

Gernot Biehler



Duncker & Humblot · Berlin

GERNOT BIEHLER

**Die Bodenkonfiskationen in der
Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945
nach Wiederherstellung der
gesamtdeutschen Rechtsordnung 1990**

Schriften zum Offentlichen Recht

Band 647

**Die Bodenkonfiskationen
in der Sowjetischen Besatzungszone
Deutschlands 1945 nach Wiederherstellung
der gesamtdeutschen Rechtsordnung 1990**

Von
Gernot Biehler



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Untersuchung wurde im
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Biehler, Gernot:

Die Bodenkonfiskationen in der Sowjetischen Besatzungszone
Deutschlands 1945 nach Wiederherstellung der gesamtdeutschen
Rechtsordnung 1990 / von Gernot Biehler. — Berlin :
Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 647)

Zugl.: Speyer, Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss., 1993

ISBN 3-428-07918-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-07918-3

Herrn Ministerialdirektor a.D.
Prof. Dr. Helmut Quaritsch
in herzlicher Dankbarkeit zugeeignet

Vorwort

Die besondere Last, die den Bodenreformenteigneten im Vergleich zu den früher und später Enteigneten durch den Restitutionsausschluß auferlegt wurde, bedarf der Erklärung. So sehr hier von der rechtlichen Analyse auszugehen ist, so wenig dürfen hier die wirksam gewordenen politischen Motive, der geschichtliche Zusammenhang und die gegenwärtige Verwaltungspraxis mit ihren Sonderfällen übersehen werden. Die allgemeine Bedeutung des Vorgangs zu erkennen, war Hauptanliegen der Arbeit.

Sie ist im Rahmen eines Forschungsprojekts des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ermöglicht worden. Ein Besuch Ende 1991 im Magdalene College, Cambridge, trug ebenso zur Erkenntnis der historischen Zusammenhänge bei, wie einige Monate 1992/93 meine Treuhandmitarbeit in Berlin zum abschließenden Kapitel über heutige Verwaltungspraxis und Sonderfälle. Den Gesprächen, nicht nur mit meinen damaligen Kollegen und Vorgesetzten, verdanke ich viel.

Die Idee zur Arbeit entstand in einem Speyerer Seminar über Verfassungsfragen der Wiedervereinigung im denkwürdigen Sommer 1990. Die gleichzeitigen deutsch-deutschen und deutsch-alliierten Verhandlungen erforderten die Lektüre der Tageszeitung, bevor ein sinnvolles Seminargepräch erfolgen konnte. Die einmalige lebendig-aktuelle Atmosphäre dieser Zeit belebte auch die Arbeit bis zum Schluß. Als Bestandsaufnahme vor dem geplanten Ausgleichs- und Entschädigungsleistungsgesetz soll sie auch der Praxis einen Überblick geben und zu weiterer Arbeit anregen.

Für alle Schwächen der Arbeit zeichne ich allein verantwortlich; Stärken, Ideen und Gestalt verdankt sie Herrn Ministerialdirektor a.D. Prof. Dr. *Helmut Quaritsch*, der als Projektleiter und Doktorvater oft mit wenigen Worten Perspektiven und Einsichten hervorzurufen in der Lage war, die der Sache in Form und Inhalt ihren Wert gegeben haben.

Ihm habe ich in besonderer Weise zu danken.

Auch Herrn Prof. Dr. Dr. Heinrich Siedentopf gebührt aufrichtiger Dank.

Speyer, im Sommer 1993

Gernot Biehler

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Die "Demokratische Bodenreform"	19
I. Die "Demokratische Bodenreform" als Beispiel der Schwierigkeiten der Wiedervereinigung der Rechtsordnungen in Deutschland nach 1990.....	19
II. Der Begriff der Bodenreform bis 1945.....	20
1. Die Bodenreformer.....	20
2. Wirksamwerden der Bodenreformidee.....	22
3. Bodenreformgesetzgebung in den westlichen Besatzungszonen nach 1945.....	24
4. Die Genese der Bodenreformnormen.....	27
III. Das Bodenreformkonzept und die "Demokratische Bodenreform" 1945.....	32
B. Restitutionsausschluß nach dem Bodenreformurteil	36
I. Rechtmäßigkeit der Konfiskationen von 1945 bis 1949 nach dem Recht der Sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR.....	36
II. Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland und Geltung des Grundgesetzes hinsichtlich der Bodenreformmaßnahmen.....	39
III. Rechtslage im westlichen Deutschland nach 1945.....	41
1. Fremdstaatliche Maßnahmen.....	41
a) Gültigkeit des Territorialitätsprinzips nach der Wiedervereinigung.....	45
b) Intertemporale Wirkung des interzonalen Kollisionsrechts bei Rechtswidrigkeit der Enteignungen.....	46
aa) Anerkennung völkerrechtswidriger Maßnahmen.....	49
bb) Qualifizierte Völkerrechtswidrigkeit als besatzungshoheitliche Maßnahmen.....	54

	cc) Verfassungsmäßigkeit nach dem Territorialitätsprinzip.....	72
	dd) Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nach sonstigen Gesetzen..	73
2.	Die Inlands- und Gegenwartsbeziehung bei Anwendung der Vorbehaltsklausel des ordre public.....	73
	a) Die Inlandsbeziehung.....	74
	b) Die Gegenwartsbeziehung.....	76
C.	Materielle Rechtslage.....	77
I.	Das deutsche interlokale Verwaltungsrecht nach dem Einigungsvertrag	77
II.	Verstoß gegen die Bodenreformnormen selbst	80
III.	Verstoß der Bodenreformnormen gegen höherrangiges Recht	82
	1. Unverzichtbare Individualrechte und Verfahrensanforderungen nach überpositivem Recht	82
	2. Art. 153 der Reichsverfassung vom 11. August 1919.....	86
	a) Bestand des Deutschen Reiches	89
	b) Die von der SMAD in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945 wieder eingerichteten Länder und Provinzen als Länder im Sinne der WRV	90
	c) Außerkraftsetzen der relevanten Normen der WRV von kompetenter Seite?	91
	d) Sachliche Unanwendbarkeit der entscheidenden Vorschriften, insbesondere des reichsgesetzlichen Vorbehalts des Art. 153 Abs. 2 Satz 2 WRV, durch die gänzlich veränderten Umstände nach dem Zusammenbruch 1945	92
	e) Ermächtigung zur entschädigungslosen Enteignung von kompetenter Seite? Die Haager Landkriegsordnung in Deutschland nach 1945	96
D.	Die Bindungswirkung des Bodenreformurteils.....	102
I.	Rechtskraft.....	102
	1. Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG.....	102
	2. Geltung auch für ein "unrichtiges" Urteil?	106
	a) Zweck der Rechtskraftregel und der Bindungswirkung.....	106

b)	Wirkung der Veränderung der Umstände auf die Rechtskraft und Bindungswirkung des Urteils – die <i>clausula rebus in Verfassungsprozeßrecht</i>	107
II.	Bundesverfassungsgericht und Staatsraison	111
III.	Das Bundesverfassungsgericht und das Bodenreformurteil	116
E.	Geschichtliche Beispiele der Behandlung von Konfiskationen vorübergehender revolutionärer Regierungen nach Wiederherstellung der alten Ordnung	123
I.	Wiederherstellung der alten Rechtsordnung durch Rückgabe des konfiszierten Landes.....	126
1.	Das Athener Ausgleichsabkommen 403-2 v. Chr.	127
a)	Sturz der athenischen Demokratie und Machtübernahme der Oligarchischen	127
b)	Restauration der demokratischen Verfassung und Herrschaft	130
c)	Restitution im Ausgleichsabkommen	130
2.	Der Westfälische Friede	131
3.	Konfiskationen und Restitution von Agrarland in Portugal nach 1974	134
a)	Umsturz der alten Ordnung 1974	134
b)	Konfiskationen und eigentumsrelevante Maßnahmen der neuen Herrschaftsordnung hinsichtlich des Agrarlandes	135
c)	Restauration und Restitution des Agrarlandes.....	137
4.	Die hessisch-darmstädtische Praxis hinsichtlich im ehemaligen Königreich Westfalen veräußerter Staatsdomänen.....	142
II.	Wesentlicher Ausschluß der Restitution bei Restaurationen.....	144
1.	Die Rückkehr Karls II. von England nach der Ära Cromwells.....	144
a)	Sturz der englischen Monarchie.....	144
b)	Politische Konfiskationen und andere eigentumsrelevante Maßnahmen der Ära Cromwells.....	146
c)	Die Restauration der alten Ordnung und die Restitution des konfiszierten Landes.....	149
d)	Konfiskationen und Restitution in Schottland und Irland	150
2.	Die Restauration Ludwigs XVIII. von Frankreich und das Eigentum der Emigranten	151
a)	Die Emigration	152

b) Restitution und Restauration.....	154
III. Die Demokratische Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945 und ihre Behandlung nach 1990 im Verhältnis zu ihren Parallelen.....	157
1. Tatsächliche Vorgänge 1945.....	157
2. Die Behandlung der Bodenreformkonfiskationen nach der Wiedervereinigung 1990	161
3. Die Regelung von 1990 im Verhältnis zu ihren historischen Vorläufern	162
F. Die Praxis der Rückgabe 1945-1949 enteigneten Vermögens in Sonderfällen	173
I. Opfer des Nationalsozialismus und Restitutionsausschluß nach § 1 Abs. 8a, 1. Hs. VermG.....	175
1. Grundfälle.....	180
2. Enteignungen vor dem 8.5.1945 mit anschließender Rückgabe und erneuter Enteignung im Rahmen der "Demokratischen Bodenreform" 1945	181
3. Der im Rahmen der "Demokratischen Bodenreform" belassene Resthof für Verfolgte der Nationalsozialisten	185
4. Restitution ohne volle Enteignung unter den Nationalsozialisten	187
II. Sonderfälle von Bodenreformenteignungen trotz entgegenstehenden besatzungshoheitlichen Willens	193
1. Ausländervermögen	197
a) Regelungen der alliierten Siegermächte.....	199
b) Regelungen der sowjetischen Besatzungsmacht.....	201
c) Regelungen deutscher Stellen	205
d) Die gesamtdeutschen Regelungen anläßlich der Wiedervereinigung.....	206
e) Heutige Bedeutung der zwischenstaatlichen Regelungen von offenen Vermögensfragen der ehemaligen DDR mit anderen Staaten.....	207
f) Bewertung	210
2. Bodenreformkonfiskationen bei Verstorbenen	215

3.	Vermögenszug ohne normative Grundlage entgegen den Bestimmungen der Bodenreformnormen	216
4.	Der Restitutionsanspruch bei Rehabilitierungen nach § 1 Abs. 7 VermG.....	225
III.	Überschreitung der durch die Bodenreformnormen gesetzten Grenzen; die Exzeßfälle.....	233
IV.	Die besondere besatzungsrechtliche Lage bei Enteignungen im Ostteil Berlins 1945-1949.....	234
V.	Bewertung und Ausblick.....	242
Zusammenfassung		249
Literaturverzeichnis.....		253

Einleitung

Gegenstand der Arbeit ist die Behandlung der Konfiskationen von 1945 bis 1949 in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands nach der Wiedervereinigung. Im Mittelpunkt steht die Bodenreform vom September 1945. Bei der Behandlung des Eigentums, der Beziehung des Einzelnen zur Sache, zeigt sich die Natur einer staatlichen Ordnung besonders deutlich. Eigentumsfragen werden beim Zusammenwachsen der ehemals getrennten Teile Deutschlands als besonderes Problem angesehen. In kaum einem anderen Gebiet waren die Unterschiede zwischen beiden deutschen Staaten größer als beim Institut des Eigentums. So wurde eine ausführliche, differenzierte Regelung der Fragen im Einigungsvertrag und die damit verbundenen Gesetze für notwendig erachtet. Diese Regelung hatte von dem 1945 bis 1989 sozialistisch geprägten Eigentumsbegriff auszugehen und das angestrebte herkömmliche, westliche Eigentumsrecht an den Dingen zu schaffen.¹ Grundlage war die umfassende Umwälzung in der DDR, die mit dem Beitritt zur Bundesrepublik den Anschluß an die Lage im westlichen Deutschland gefunden hat. Diese friedliche Revolution bewirkte die Einheit mit der Kontinuität des Staats und Rechts, wie sie sonst in Deutschland über alle Veränderungen hin gesehen wurde.² Mit ihr verloren die Konfiskationen³ der "Demokratischen Bodenreform" ihre sowjetisch inspirierte, revolutionäre Legitimität. Die nunmehr von der DDR angestrebte Rechtsstaatlichkeit⁴ forderte ein Überdenken der entstandenen Situation mit ihren Grundlagen.

¹ Zum sozialistischen Eigentum *Wiedemann*, Hans, Das sozialistische Eigentum in Mitteldeutschland, 1974, insbesondere 75 ff., zur Unvereinbarkeit der beiden deutschen Eigentumsordnungen *Kimminich*, Bemerkungen, 3 ff.

² *Rauschning*, Rechtsstellung Deutschlands, XIII ff., m.w.N.

³ Terminologie nach *Seidl-Hohenveldern*, Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht, 5; vgl. aber differenzierend *Ipsen*, H. P., Enteignung und Sozialisierung, 74, 88 f.; *Frey*, Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung, 40.

⁴ Dazu *Quaritsch*, Eigenarten und Rechtsfragen der DDR-Revolution, 340, 390 ff.

Anlaß ist die friedliche revolutionäre Wende, die sich von der nach 1945 geschaffenen Ordnung abwendet. Ihre Zuordnung zur gesamtdeutschen Rechtsordnung läßt die Bodenreform nun aus dieser neuen Perspektive erscheinen und begründet letztlich die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts wie auch anderer neu eingerichteter deutscher Gerichte für die entsprechenden Sachverhalte.⁵ Überwindung ehemals revolutionär geschaffener Umstände unter Wiederaufnahme der ursprünglich geltenden Staatsordnung hat nicht allein 1989 Deutschland die Frage nach der Wirksamkeit von Konfiskationen insbesondere des Bodens ehemalig ungeliebter Mitbürger gestellt. Eine solche Situation ist nicht einmalig. Es sei allein auf die Situation nach der Englischen und der Französischen Revolution, oder die sanfte Wandlung Portugals zur westlichen Demokratie im Anschluß an die radikalsozialistischen Veränderungen anläßlich der Nelkenrevolution nach 1974 hingewiesen. Aber auch schon nach dem Dreißigjährigen Krieg oder sogar den Wirren des Peloponesischen Krieges im alten Athen stellten sich ähnliche Fragen.

Immer war die Behandlung der zwischenzeitlich erfolgten "Bodenreformen" offen, der regelmäßig erfolgten großflächigen Konfiskationen von Land ungeliebter Schichten der Bevölkerung in der Zwischenzeit. Immer war zwischen Legitimität und Schutz des Neuerwerbers unter Berücksichtigung des sozialen Friedens abzuwägen. So wenig wie im Einigungsvertrag, so wenig gab es in der Geschichte eine Regelung, die allein auf einem der genannten Kriterien beruhte. Regelmäßige Grundstrukturen bei Rückgabe von Eigentum nach Restaurationen revolutionär beseitigter Ordnungen sind im Kompromiß zu erkennen.

Denkbar ist theoretisch sowohl die umfassende Rückgabe als auch deren umfassender Ausschluß. Praktisch ist immer ein Kompromiß gefunden worden. So auch in dem teilweisen Restitutionsausschluß des Einigungsvertrages für "Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (1945-49)" bei sonstiger grundsätzlicher Rückgabe nach Maßgabe des Vermögensgesetzes. Die besondere Lage entsteht immer dann, wenn eine hergebrachte Eigentumsordnung revolutionär beseitigt wird um dann, ggf. auch revolutionär, wiederhergestellt zu werden.

⁵ Zum bis dahin geltenden Ausschluß des Rechtsweges hinsichtlich der Bodenreform-Enteignungen *Forsthoff*, Ist die Bodenreform in der Deutschen Demokratischen Republik im Falle der Wiedervereinigung als rechtswirksam anzuerkennen?; OGE DDR 1, 1.

Mit dieser historischen und rechtstheoretischen Perspektive sollen die Konfiskationen von 1945 betrachtet werden, nicht ohne zuvor den Begriff der Bodenreform selbst in seinem historischen Entstehen und den erfolgten Normierungen der Weimarer Zeit und nach 1945 in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands der "Demokratischen Bodenreform" der Sowjetzone gegenüberzustellen.

Unerlässlich ist Verständnis und Kritik des Bodenreformurteils des Bundesverfassungsgerichts. Die unterschiedliche Behandlung 1945 bis 1949 in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und später in der DDR unter rechtsstaatswidrigen Umständen enteigneten Vermögens⁶ nach der Wiedervereinigung hat Fragen aufgeworfen, die auch durch das Bodenreformurteil des Bundesverfassungsgerichts⁷ nur teilweise beantwortet sind.

Völker-⁸, Verfassungs-⁹, Natur-¹⁰ und einfaches Gesetzesrecht¹¹ stehen dem im Einigungsvertrag und dem Grundgesetz verankerten politischen Willen, bestimmte Enteignungen "nicht mehr rückgängig zu machen"¹², gegenüber.

Seine Bewertung wird nicht mit dieser Untersuchung abgeschlossen sein.

Die unvorhergesehenen, den Rahmen des Vorgangs bildenden Umstände der deutschen Wiedervereinigung dürfen den Juristen nicht hindern, die Rechtsfragen mit der gebotenen Sorgfalt zu behandeln. Sie veranlassen aber, diese Rechtsfragen zusammen mit Notwendigkeiten und Interessen einer gegenwärtigen Restauration des Rechtsstaats nach einem fast 45-jährigen, restlos gescheiterten Systemversuch zu sehen. Geschichte und Gegenwart haben die Frage nach der Restauration von Rechten im Anschluß

⁶ Zum Begriff Enteignung und Konfiszierung *Frey*, Die Verfassungsmäßigkeit transitorischer Enteignungen, 33, 39. Der Enteignungsbegriff wird hier als Oberbegriff verwandt, der auch Konfiszierung einschließt, um eine Vorabbewertung zu vermeiden, vgl. auch *Seidl-Hohenveldern*, Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht, 5.

⁷ Urteil des 1. Senats vom 23. April 1991 in ROW 1991, 212 ff.; BVerfGE 84, 90 ff.

⁸ *Münch*, Fritz, Ans zwingende Völkerrecht denken, in: FAZ vom 18. Dez. 1990, 9.

⁹ *Scholz*, Rupert, Ein Ausgleich muß für die 1945 bis 1949 Enteigneten hergestellt werden, in: Welt vom 30. Okt. 1990.

¹⁰ *Arnim*, Hans Herbert von, Entzug der Grundrechte aus Opportunität, in: FAZ vom 6. Sept. 1990, 8.

¹¹ Das Grundeigentum 1991, 689 mit Verweis auf Rückenteignungspflicht wegen Zweckverfehlung der Enteignung nach § 102 BauGB.

¹² Art. 41 Einigungsvertrag, Erklärung vom 15. Juni 1990 in Verbindung mit Art. 143 Abs. 3 GG.