

Berliner Juristische Universitätschriften

GRUNDLAGEN DES RECHTS

Band 56

UTA WIEDENFELS

Das Vermögensgesetz – Restitution im Zeitenwandel

Die offenen Vermögensfragen
nach der Wiedervereinigung



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Vorwort

Die Arbeit hat im Sommer 2015 der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin zur Dissertation vorgelegen. Die Veröffentlichung hat sich zwar verzögert, im Bereich des Vermögensrechts hat es nach meiner Einschätzung seither aber keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen mehr gegeben, so dass ich vor diesem Hintergrund von einer weitergehenden Aktualisierung Abstand genommen habe. Dies Kapitel der Rechtsgeschichte scheint tatsächlich seinen Abschluss zu finden.

Mein besonderer Dank gilt meinem im Januar 2016 verstorbenen Doktorvater Prof. Dr. Rainer Schröder. Außerdem danke ich meiner Zweitkorrekturin Prof. Dr. Johanna Schmidt-Räntsch für die Erstellung des Zweitgutachtens und einige wertvolle Hinweise und Tipps, Rita Schmidt für ihre moralische wie tatkräftige Unterstützung als Korrekturleserin, Anne-Luise Riedel-Krekeler für die gemeinsamen, wunderbaren (Arbeits-)Stunden und nicht zuletzt meinem Mann Oliver Rabbat – ohne ihn wäre die ganze Arbeit nicht möglich gewesen.

Berlin, Frühjahr 2019

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abbildungsverzeichnis	14
Tabellenverzeichnis	14
Erstes Kapitel	
Einleitung, Einordnung: Transitional Justice	15
I. Fragestellung.....	15
1. Hintergrund und Entstehung des Gesetzes.....	17
2. Probleme und Veränderungen	20
II. Einordnung.....	28
1. Vergangenheitsbewältigung und „Transitional Justice“.....	28
2. Transitional Justice und Wiedergutmachung	32
3. Abwicklung und Wiedergutmachung nach 1990	35
III. Forschungsstand.....	44
1. Wissenschaftliche Aufarbeitung des Vermögensgesetzes	44
2. Materialien	47
Zweites Kapitel	
Geschichtlicher Hintergrund – dreigeteilt	49
I. Vermögensentziehungen in der SBZ zwischen 1945 und 1949....	50
1. Kommandanturen und Sowjetische Militäradministration	52
a) Die Militärkommandanturen	53
b) Die SMAD.....	54
2. Politische Ziele: Entnazifizierung und Bodenreform.....	59
a) Vermögensentziehungen der Nazi- und Kriegsverbrecher	60
b) Die Bodenreform.....	72
c) Weitere Enteignungen	79
3. Behandlung der Besatzungs-Enteignungen nach der Wende.	81
II. Vermögensentziehungen in der DDR (zulasten von DDR-Bürgern).....	94
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	95
2. Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.....	106

a)	Aufbau- und Berggesetz etc.	107
b)	Sonderfall Vermögensentziehungen für die Grenze und den Mauerbau	113
3.	Illegale Maßnahmen.....	121
a)	Strafrecht und Strafrecht als Instrument der Vermögensentziehung	122
b)	Die planmäßige Kollektivierung der Landwirtschaft.....	128
c)	Staatliche Beteiligung bei Betrieben in Handwerk und Gewerbe	131
III.	Vermögensentziehungen in der DDR zulasten von Bundesbürgern und Ausländern.....	133
1.	Vermögenssicherungsverordnung	134
2.	Verwalterverordnung.....	136
3.	Ausländervermögen	138
4.	Enteignungen gegen geringere Entschädigung als für DDR-Bürger.....	138
5.	Überschuldungsmethoden	139
IV.	Zusammenfassung	139
V.	Chronologischer Überblick – Enteignungen in Ostzone und DDR.....	140

Drittes Kapitel

Das Vermögensgesetz..... 143

I.	Überblick: Entstehung und Regelungen des Vermögensgesetzes.	143
1.	Die ursprüngliche Konzeption: Die Gemeinsame Erklärung	151
2.	Das Vermögensgesetz – die Regelungen im Überblick	155
a)	Aufbau des Gesetzes	156
b)	Anwendungsbereich.....	157
c)	Ausschlussstatbestände: Unmöglichkeit der Rückübertragung, redlicher Erwerb, Wahl.....	163
d)	Organisation und Verfahren.....	171
II.	Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) – die Quadratur des Zirkels	174
1.	Entschädigungsgesetz	175
a)	Geltungsbereich.....	176
b)	Anspruchsinhalt.....	178
2.	Ausgleichsleistungsg.....	184
3.	NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz (NS-VEntschG).....	190

III. Subsumtion der geschilderten Vermögensentziehungen unter das VermG.....	191
1. Besatzungsenteignungen und Bodenreformigentum.....	192
2. Vermögensentziehungen nach dem Aufbau- und Berggesetz oder im Namen der Landesverteidigung	195
3. Strafrecht, Wirtschaftsstrafverordnung	197
4. Kollektivierung in der (Land-)Wirtschaft	198
5. „Republikflüchtige“, Nichtrückkehrer und Zwangsverwaltungen	200

Viertes Kapitel

Die Entwicklung des Gesetzes.....

I. Gesetzesänderungen.....	203
1. 1991 (März) – Hemmnissebeseitigungsgesetz.....	206
a) Erleichterung von Investitionen	207
b) Rückgabe von Unternehmen	212
c) Zuordnungsfragen und Weiteres	213
d) Wertung	215
2. 1992 (Juli) – Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz.....	220
a) Vorhaben und Kritik	221
b) Die neuen Regelungen	224
c) Wertung	234
3. 1993 (Dezember) – Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz	238
4. 1994 (September) – Entschädigungs- & Ausgleichsleistungsgesetz	241
a) Entschädigungsgesetz.....	242
b) Ausgleichsleistungsgesetz.....	243
c) NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz.....	244
d) Änderungen des Vermögensgesetzes.....	244
e) Weiteres.....	246
f) Gesetzgebungsverfahren und Wertung.....	247
5. 1994 (September) – Sachenrechtsänderungsgesetz	251
a) Problematische Fallgruppen.....	252
b) Die neuen Regelungen	257
c) Gesetzgebungsverfahren und Wertung.....	263
6. 1994 (September) – Schuldrechtsänderungsgesetz.....	267
a) Datschengrundstücke	269
b) Überlassungsverträge	270

c)	Genutzte und bebaute Grundstücke.....	271
7.	1995 (Juli) Vermögensrechtsanpassungsgesetz.....	273
8.	1995 (Dezember) – Gesetz zur Änderung der Rehabilitierungsgesetze	276
9.	1996 (Juli) – Mauergrundstücksgesetz.....	276
10.	1997 (Juli) Wohnraummodernisierungsgesetz.....	281
a)	Wohnraummodernisierung.....	284
b)	Briefkopfurteile des Bundesgerichtshofs	286
c)	Bestandsschutz	286
d)	Doppelter Durchgriff, Rückgabe von Unternehmenstrümmern.....	290
e)	Entschädigung für Synagogen.....	291
f)	Weiteres.....	291
g)	Wertung.....	291
11.	1998 (Oktober) – Vermögensrechtsbereinigungsgesetz.....	293
12.	1999 (April) – Justizministerkonferenz (neue Bundesländer)	296
13.	2000 (September) – Vermögensrechtsergänzungsgesetz	299
a)	Streichung des § 9 VermG.....	300
b)	Entschädigung für bewegliche Vermögensgegenstände..	302
c)	Ausgleichsleistungsgesetz und Flächenerwerbsverordnung	303
d)	Wertung.....	305
14.	2000 (November) – Grundstücksrechtsänderungsgesetz.....	309
a)	Änderungen des Vermögensgesetzes.....	309
b)	Änderungen des EGBGB	310
15.	2000 (Dezember) – Zweites Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR	312
16.	2001 (Oktober) – Grundstücksrechtsbereinigungsgesetz und Verkehrsflächenbereinigungsgesetz	314
17.	2002 (Mai) – Gesetz zur Änderung des Schuldrechtsanpassungsgesetzes	319
18.	2001/2002 – Einige abgelehnte Gesetzesentwürfe	321
a)	Änderung des § 2 I VermG war vorgesehen.....	323
b)	§ 4 I 1 VermG	323
19.	2003 (Dezember) – Entschädigungsrechtsänderungsgesetz ..	325
20.	2009 (Juli) – Flächenerwerbsänderungsgesetz	330
21.	2011 (März) – Zweites Flächenerwerbsänderungsgesetz	332
22.	2014 – Derzeitiger Stand.....	337

II. Zusammenfassung der Entwicklung.....	338
III. Gesetzes-Chronologie.....	342
IV. Mehrheitsverhältnisse Bundesrat.....	344

Fünftes Kapitel

Fazit	349
I. Der Rückübertragungsgrundsatz <i>wurde</i> eingeschränkt.....	349
1. Ausweitung der Investitionsvorfahrt.....	349
2. Stichtagsregelung.....	349
3. EALG: ausgesprochen geringe Entschädigungen.....	349
4. Streichung der Ersatzgrundstücksregelung in § 9 VermG	350
II. Die Gründe im Wesentlichen (volks-)wirtschaftlicher Art	350
1. Begründungen laut BT-Drucksachen	350
2. Weitere Äußerungen.....	355
3. Keine willensgetragenen Tendenz.....	356
III. Keine Entwicklung zur <i>Ausweitung</i> der Rückübertragungstatbestände erkennbar	357
IV. Wiedergutmachungsleistungen wurden großzügiger.....	358
V. Veränderungen des (gesamten) Gesetzes.....	363
1. Gründe (allgemein) für Gesetzesänderungen.....	363
2. Vielzahl der Änderungen	364
3. Weitere Besonderheiten	366
VI. Resümee.....	367
1. Die Übernahme einer Herkulesaufgabe	368
2. Der Zeitablauf – das erlernte Recht	369
3. Finanzielle Einschränkungen	370
4. Widerstreitende Interessen	371
Literaturverzeichnis	377
Sachregister.....	399

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Die Regelungen im Überblick; Quelle: Eigene Darstellung	147
Abbildung 2 – VermG – Geltungsbereich; Quelle: Eigene Darstellung	163
Abbildung 3 – Gesetzes-Chronologie; Quelle: Eigene Darstellung	342
Abbildung 4 – Mehrheitsverhältnisse Bundesrat; Quelle: Eigene Darstellung	344

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Chronologie: Enteignungen in Ostzone und DDR.....	140
Tabelle 2 – Kleiner chronologischer Überblick	201

Einleitung, Einordnung: Transitional Justice

I. Fragestellung

Gegenstand der Arbeit sind das „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ (**Vermögensgesetz** – VermG)¹ und seine Entwicklung.

Das Gesetz wurde geschaffen, um die sogenannten „offenen Vermögensfragen“ nach der Wende zu regeln: Diese betrafen Grundstücke oder andere Vermögenswerte, die ihren Eigentümern während des Bestehens der DDR entzogen worden waren. Oft handelte es sich bei den Betroffenen um ehemalige DDR-Bürger, die in den Westen geflohen waren und deren im Osten belegene Vermögenswerte ihnen daraufhin entzogen worden waren (man spricht daher in diesen Fällen von „Teilungsunrecht“). Die ehemaligen Eigentümer forderten diese entzogenen Vermögenswerte schon während des Bestehens der DDR mit Unterstützung der Bundesrepublik zurück.

Nach der Wende sollte dieser seit den 70er Jahren umstrittene Komplex endlich geklärt werden. Im Zuge der Verhandlungen wandelte sich die ursprüngliche Zielsetzung etwas; neben dem sogenannten „Teilungsunrecht“ wurden weitere, andere diskriminierende Vermögensentziehungs-Tatbestände in die Regelungen einbezogen, die auch (gebliebene) DDR-Bürger betroffen hatten. Es sollte das sogenannte „Restitutionsprinzip“ gelten, das heißt die betroffenen Vermögenswerte sollten (vorrangig) zurückgegeben werden, sekundär sollte es eine Entschädigung geben.

Welche Vermögensentziehungen wurden rückgängig gemacht, wer blieb unberücksichtigt? Welches anfängliche Konzept lag der Regelung der offenen Vermögensfragen zugrunde und wie veränderten sich Konzept und Regelungen im Laufe der Zeit (vielleicht z. B. auf politischen Druck hin)? Etwaige Veränderungen sollen hier exemplarisch an dem sogenannten „Restitutionsgrundsatz“ dargestellt und darauf untersucht werden, ob die aktuellen Regelungen noch der ursprünglichen Konzeption und dem ursprünglichen Sinn und Zweck des Gesetzes gerecht werden und welche

1 Vermögensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.02.2005 (BGBl. I S. 205), das zuletzt durch Artikel 17 vom 21.11.2016 (BGBl. I S. 2591) geändert worden ist.

Faktoren zu etwaigen wesentlichen Änderungen des Gesetzes geführt haben.

Anlass für diese Arbeit war ein Gutachten von Prof. Dr. Rainer Schröder für den Landtag Brandenburg von Frühjahr 2011. Eine Enquete-Kommission des Landtags wollte untersuchen, ob dem Land Brandenburg der Übergang in einen demokratischen Rechtsstaat gelungen war, und hatte zu dieser Frage verschiedene Gutachten in Auftrag gegeben.² Wir beschäftigten uns mit der Behandlung von Eigentum vor und nach 1989³. Ein Ergebnis dieser Untersuchung war, dass sich **in der Entwicklung** der Regelungen zu den offenen Vermögensfragen **gegenläufige Tendenzen** abzuzeichnen schienen:⁴ Zum einen war der Rückübertragungsanspruch im Laufe der Zeit (wenn auch in modifizierter Form) auf zuvor unberücksich-

- 2 Auf Antrag von 31 Abgeordneten der CDU-Fraktion, der FDP-Fraktion sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (vgl. Landtag Brandenburg Drucksache 5/554 mit Korrekturblatt) hat der Landtag Brandenburg auf seiner Plenarsitzung am 24.03.2010 die Einsetzung einer Enquete-Kommission zur „*Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg*“ beschlossen. Der Auftrag wurde später auf Antrag der Fraktionen SPD und DIE LINKE (vgl. Landtag Brandenburg Drucksache 5/626) noch erweitert. Siehe zu Vorstehendem die Internetseite des Landtags Brandenburg: <https://www.landtag.brandenburg.de/de/396500> (Stand 28.03.2019).
- 3 RAINER SCHRÖDER (UNTER MITARBEIT VON HARTMUT LIEBS, ANGELA KLOPSCH, VALESCA MOLINARI, UTA WIEDENFELS), *Systematische Übersicht zur Eigentumstransformation vor und nach 1989 in Brandenburg. Gutachten für die Enquete Kommission „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“*. Berlin 2011. Die Darstellungen in Kapitel 2 und 3 dieser Arbeit sind zum Teil an die Ausführungen zu dem betreffenden Gutachten angelehnt, so dass sich trotz vollständiger Über- und Umarbeitung entsprechend Ähnlichkeiten ergeben können.
- 4 So auch *Fieberg/Reichenbach* in: GERHARD FIEBERG, HARALD REICHENBACH, BURKHARD MESSERSCHMIDT und HEIKE NEUHAUS, *VermG. Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen. Kommentar. VermG, URiV, HypAbIV, EntschG, SchuV, AusglLeistG, FlErwV, NS-VEntschG, MauerG, DDR-EErfG*. Loseblattsammlung, Rechtsstand: September 2017, 39. Ergänzungslieferung, (Band 1). München 1991, Einf. VermG, Rn. 52 ff.

tigte Fallgruppen erweitert worden,⁵ zum anderen wurde er durch den Vorrang für Investitionen von Anfang an stark eingeschränkt.⁶

Das Vermögensgesetz hat in den vergangenen 20 Jahren insgesamt weit über 20 Änderungen erfahren. Diese Veränderungen und ihre Gründe sollen hier untersucht werden, um zu prüfen, ob sich überhaupt (oder inwieweit) diese vermuteten gegenläufigen Tendenzen entwickelt haben bzw. in welche Richtung sich das gesamte Gesetz entwickelt hat. Vermutlich spielt der Zeitablauf bei einem Wiedergutmachungsthema eine entscheidende Rolle. Bei diesem hochbrisanten Eigentums- und Aufarbeitungsthema liegt überdies ein ideologisches „Tauziehen“ nahe, man vermutet Einflussnahmen im Hintergrund durch Lobbyisten. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Haben diese Kräfte den Restitutionsgrundsatz verändert?
- Wenn ja, was mag zu einer Veränderung des „ehernen“ Grundsatzes geführt haben?
- Wer waren die maßgeblichen Akteure (Justiz, Gesetzgeber, „Opfer“/ Betroffene)?
- Und was ist das Ergebnis: Ist das Gesetz heute noch als das erkennbar, was es einmal war oder sein sollte?
- Hat es vielleicht sogar seinen Zweck erreicht?

1. Hintergrund und Entstehung des Gesetzes

Während ihres 40jährigen Bestehens hatte es in der DDR zahlreiche Vermögensentziehungen (Enteignungen, enteignungs-ähnliche Eingriffe etc.)⁷ gegeben. Einige davon hatten Bundesbürger und Ausländer oder in den Westen geflohene DDR-Bürger betroffen, die Vermögenswerte in der DDR besaßen.⁸ Diese Vermögensentziehungen waren – in Zeiten des Kalten

5 Z. B. mit dem sogenannten Mauergrundstücksgesetz, dazu später im Detail.

6 Siehe SCHRÖDER, Systematische Übersicht zur Eigentumstransformation (Fn. 3), S. 116.

7 Der sprachlichen Einfachheit halber verwende ich im Folgenden einheitlich den Begriff der „Vermögensentziehung“, ohne der genauen Rechtsnatur der jeweiligen Maßnahme nachzugehen. Soweit nicht weiter differenziert, können damit also z. B. Konfiskationen ohne Entschädigung oder Fälle erfasst sein, in denen dem Alteigentümer streng genommen nur die Verfügungsgewalt entzogen wurde etc.

8 Andere betrafen „nur“ die Bürger der DDR.

Kriege – in der Regel politisch motiviert, sie waren Instrumente des Kalten Krieges und man hatte die Eigentümer auf diese Weise *gezielt* schädigen wollen. Die Bundesrepublik hatte – quasi als Anwalt der betroffenen Bundesbürger und geflohenen DDR-Bürger – jahrelang auf eine Rückgabe dieser (endgültig oder vorübergehend) entzogenen Vermögenswerte gedrängt – zunächst erfolglos. Mit der Wende war der Zeitpunkt gekommen, diese Vermögensentziehungen rückgängig zu machen.

Welche der vielen Vermögensentziehungen rückgängig gemacht werden sollten und *wie* die Rückübertragung ablaufen sollte, hatten die beiden deutschen Regierungen im Juni 1990 zunächst in vierzehn „Eckwerten“ einer Gemeinsamen Erklärung⁹ grob festgelegt. Die Gemeinsame Erklärung wurde in den Einigungsvertrag¹⁰ aufgenommen und durch weitere Punkte ergänzt.¹¹ Von diesen Eckwerten ausgehend schuf noch die DDR-Regierung kurze Zeit später das „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ (**Vermögensgesetz VermG**), das am 23.09.1990 erlassen wurde und seit dem darauf folgenden Beitritt am 03.10.1990 als Bundesrecht weitergilt.¹²

Die ersten Regelungen und Eckpunkte aus der Gemeinsamen Erklärung illustrieren zugleich die Besonderheiten des Vermögensgesetzes:

- a) Es sollten **nur einige** der Vermögensentziehungen aus der DDR-Vergangenheit rückgängig gemacht werden. Man entschied sich bewusst **gegen eine Totalrevision aller Vermögensentziehungen** während der DDR.¹³ Stattdessen wurden Fallgruppen gebildet für

9 Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15.06.1990, BGBl. 1990 II, S. 1237–1238 (als Anlage III zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.08.1990 (BGBl. II S. 889).

10 Als Anlage III wurde sie Bestandteil des Einigungsvertrages (siehe Art. 41 Abs. 1 Einigungsvertrag).

11 Beispielsweise einigte man sich auf eine Entschädigung NS-Verfolgter, die es bis dahin in der DDR nicht gegeben hatte. Hinzu kam außerdem der sog. Investitionsvorrang (siehe hierzu sogleich Ziffer 4.), der in der Gemeinsamen Erklärung noch nicht enthalten war.

12 Anlage II Kap. III Sachg. B Abschn. I Nr. 5 nach Maßgabe d. Art. 9 Einigungsvertrag vom 31.08.1990 i. V. m. Art. 1 G v. 23.09.1990 II 885, 1159 m. W. v. 29.09.1990.

13 Siehe in diesem Zusammenhang auch Art. 143 GG:
„Artikel 143

(1) *Recht in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet kann*

„restitutionswürdige“ Vermögensentziehungen: Vorrangig sollten diejenigen Vermögensentziehungen rückgängig gemacht werden, die „typisches Teilungsunrecht“ darstellten. Das waren, vereinfacht gesagt, die durch die Trennung Deutschlands bedingten, also die politisch motivierten Vermögensentziehungen, die vor allem Bundesbürger, in den Westen geflohene DDR-Bürger oder (eher in Ausnahmefällen) Ausländer mit Vermögen in der DDR betroffen hatten.

Darüber hinaus erhielten aber auch DDR-Bürger, die geblieben und in der DDR enteignet¹⁴ worden waren, in einigen „restitutionswürdigen“ Fällen Anspruch auf Rückübertragung ihres ehemaligen Eigentums (z. B. wenn die Vermögensentziehungen im Zusammenhang mit unlauteren Machenschaften wie Korruption oder Zwang gestanden hatten).

Es ist offensichtlich, dass die Unterscheidung in „restitutionswürdige“ und „nicht restitutionswürdige“ Vermögensentziehungen sowohl bei der Schaffung des Gesetzes als auch in seiner Anwendung allergrößte Schwierigkeiten bereitete.

- b) Aus politischen Gründen¹⁵ wurden Vermögensentziehungen, die während der Besetzung durch die Sowjetunion (1945–1949) und

längstens bis zum 31. Dezember 1992 von Bestimmungen dieses Grundgesetzes abweichen, soweit und solange infolge der unterschiedlichen Verhältnisse die völlige Anpassung an die grundgesetzliche Ordnung noch nicht erreicht werden kann. Abweichungen dürfen nicht gegen Artikel 19 Abs. 2 verstoßen und müssen mit den in Artikel 79 Abs. 3 genannten Grundsätzen vereinbar sein.

(2) Abweichungen von den Abschnitten II, VIII, VIIIa, IX, X und XI sind längstens bis zum 31. Dezember 1995 zulässig.

(3) Unabhängig von Absatz 1 und 2 haben Artikel 41 des Einigungsvertrags und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand, als sie vorsehen, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem in Artikel 3 dieses Vertrags genannten Gebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden.“

- 14 An dieser Stelle wird der umgangssprachliche Begriff der „Enteignung“ als Synonym verwandt für Vermögensentziehungen jeder Art, egal ob auf legalem oder illegalem Wege etc. Mehr dazu und zu den äußerst schwierigen Differenzierungen später.
- 15 So die Darstellung der damaligen politischen Situation durch die Bundesregierung, die auch der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt in seinem Urteil vom 23.04.1991 – 1 BvR 1170/90, 1 BvR 1174/90, 1 BvR 1175/90, abgedruckt in BVErfGE 84, 90 sowie der daran anknüpfenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26.10.2004 – 2 BvR

durch die Besetzungsmacht stattgefunden hatten, **gänzlich von der Restitution ausgenommen**. Unter anderem die Bodenreformopfer¹⁶ sollten leer ausgehen. Diese Härte wurde durch einen später eingeführten (finanziellen) Ausgleich etwas gemildert.

- c) Die Ansprüche nach dem Vermögensgesetz sind **vorrangig** gerichtet auf **Wiedereinräumung des Eigentums**.¹⁷ Entschädigung wird sekundär anstelle des Rückübertragungsanspruchs z. B. bei Unmöglichkeit gewährt (Antragsteller konnten sie auch alternativ wählen). Dieser „Rückübertragungsgrundsatz“ wurde von vornherein relativiert durch den Investitionsvorrang:
- d) Mit Art. 41 Abs. 2 Einigungsvertrag wurde zum Zwecke des „Aufbau Ost“ eine Investitionsregelung eingeführt: Wollte jemand **investieren**, so hatte dies **Vorrang** vor der Rückübertragung – weitgehend unabhängig davon, ob das betroffene Grundstück mit Restitutionsansprüchen belastet war oder nicht.¹⁸

2. Probleme und Veränderungen

In den vergangenen 20 Jahren wurden das Vermögensgesetz und damit verknüpfte Regelungen immer wieder (weit über 20 Male) geändert, oft

955/00, 2 BvR 1038/01, *Entschädigungslose Enteignungen zwischen 1945 und 1949 sind mit Verfassungsrecht, Völkerrecht und EMRK vereinbar – keine Pflicht zur Rückgabe*, in: BVerfGE 112, 1. Dazu später mehr.

16 Gemeint ist die Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone während der Besatzungszeit, in deren Verlauf zahlreiche Grundbesitzer mit mehr als 100 ha Land als „Nazi- und Kriegsverbrecher“ eingestuft und entschädigungslos enteignet wurden. Zum Begriff der „Nazi- und Kriegsverbrecher“ vgl. z. B. die Terminologie des SMAD-Befehls Nr. 64, abgedruckt bei GERHARD FIEBERG und HARALD REICHENBACH, *Enteignung und Offene Vermögensfragen in der ehemaligen DDR*, (RWS-Dokumentation 7 1). Köln 1991, Ziffer 2.4.10; zur Bodenreform siehe unten S. 58 und für einen ersten Überblick z. B. WIKIPEDIA, *Bodenreform in Deutschland. Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone ab 1945*, in: http://de.wikipedia.org/wiki/Bodenreform_in_Deutschland (Stand 28.03.2019).

17 Vgl. § 3 VermG.

18 Regelungen hierzu fanden sich zunächst im VermG, später wurde dieser Bereich in einem eigenen Gesetz im Detail weiter geregelt, siehe das Investitionsvorranggesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.08.1997 (BGBl. I S. 1996), das zuletzt durch Artikel 588 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

mals begleitet von leidenschaftlichen Debatten in der Öffentlichkeit.¹⁹ Erst im März 2011 gab es abermals eine höchst umstrittene Gesetzesänderung aus diesem Zusammenhang.²⁰ Im Sommer 2014 wurde nach einem Antrag des Landes Brandenburg abermals eine Änderung des Schuldrechtsanpassungsgesetzes im Bundesrat beraten, nach seiner 923. Sitzung am 13. Juni 2014 durch die Länderkammer beschlossen und als Gesetzwurf am 30. Juli 2014 (BT-Drs. 18/2231) in den Bundestag eingebracht: Es ging um die sogenannten „Datschengrundstücke“, an denen in der DDR Nutzungsverhältnisse begründet worden waren, die faktisch unkündbar waren. Die Überleitung dieser Nutzungsverhältnisse in das Miet- und Pachtrecht der DDR sollte abermals zeitlich ausgedehnt und die Kündigungsfrist um weitere 3 Jahre verschoben werden, außerdem sollten Detailfragen zu Kosten etwaiger Datschenabriss geregelt werden. Die Mitglieder der „Großen Koalition“ von CDU und SPD lehnten im Bundestag diesen Gesetzentwurf gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE im Bundestag rundweg ab, im Wesentlichen mit dem Argument, dass ein weiteres Aufschieben die Probleme dieses Übergangs kaum lösen würde.²¹ Auch nach weit über 20 Jahren wird noch gehadert.

Die letzten Änderungen im Vermögensgesetz selbst waren dagegen technischer Natur.²²

Die grundsätzliche Konzeption des Gesetzes erfuhr in der Vergangenheit erhebliche Kritik. Die Hauptkritikpunkte:

- a) Besonderes Unverständnis rief die grundsätzliche Entscheidung hervor, nicht *alle* DDR-Vermögensentziehungen rückgängig zu machen, sondern **nur in einigen genau bestimmten Fallgruppen zu**

19 Siehe dazu die Darstellung in Kapitel 4 der Arbeit.

20 Zweites Flächenerwerbsänderungsgesetz vom 21.03.2011 (BGBl. I S. 450).

21 Vgl. die nur zu Protokoll gegebenen Reden der Fraktionsmitglieder aus der 2. Beratung im Bundestag vom 26.03.2014, BT-Plenarprotokoll 18/97, S. 9288C f. und Anlage 7, abrufbar im DIP unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18097.pdf#P.9288> (Stand 28.03.2019).

22 Vgl. die Änderung in § 30b VermG durch Artikel 17 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer, grundbuchrechtlicher und vermögensrechtlicher Vorschriften und zur Änderung der Justizbetriebsordnung (EuKoPfVODG) vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2591) oder die Änderung in §§ 6 und 40 VermG durch Artikel 587 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

restituieren. Zum Teil²³ wird sogar vertreten, dass die enumerative Aufzählung bestimmter restitutionswürdiger Restitutionsstatbestände im Vermögensgesetz gegen die Vorgaben des Grundgesetzes i. V. m. dem Einigungsvertrag und der Gemeinsamen Erklärung verstießen und damit verfassungswidrig seien:²⁴ Denn im Grunde stellen ja (fast) *alle* Vermögensentziehungen während der DDR Unrecht dar und seien deshalb rückgängig zu machen.²⁵

Diese Kritiker befürworteten eine Ausweitung der Rückübertragungstatbestände. Für einige Enteignungstatbestände wurde dies Ziel sogar in einem gewissen Maße erreicht, z. B. mit dem sogenannten Mauergrundstücksgesetz²⁶: Es enthält für die wegen des Mauerbaus enteigneten DDR-Bürger die Möglichkeit, ihr ehemaliges Grundstück zu einem ermäßigten Preis von 25 % des Verkehrswerts vom Bund zurück zu erwerben.

- b) Gleichzeitig wurde von anderen Kritikern die Entscheidung des Gesetzgebers angegriffen, Vermögenswerte **überhaupt zurück zu übertragen und nicht „einfach“ pauschale Entschädigungsregelungen** zu etablieren wie sie bereits zwischen der DDR und anderen Staaten existierten.²⁷ Hauptargument war, dass die Handelbar-

23 Vgl. RENÉ HARTWICH, *Zur Vereinbarkeit der im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen getroffenen grundlegenden Restitutionsregelungen mit den Vorgaben des Einigungsvertrages und des Grundgesetzes*, (Göttinger Studien zur Rechtswissenschaft Bd. 3). Göttingen, London 2000.

24 Vgl. HARTWICH, *Vereinbarkeit der Restitutionsregelungen mit Einigungsvertrag und GG* (Fn. 23), S. 235 ff.

25 Von Ausschlussgründen abgesehen. Eine Argumentation, die aus dem Zusammenhang mit den Wiedergutmachungsüberlegungen im Allgemeinen und im Besonderen zum NS-Unrecht wohlbekannt ist.

26 Gesetz über den Verkauf von Mauer- und Grenzgrundstücken an die früheren Eigentümer (Artikel I des Gesetzes über den Verkauf von Mauer- und Grenzgrundstücken an die früheren Eigentümer und zur Änderung anderer Vorschriften) – **Mauergrundstücksgesetz** – vom 15.07.1996 (BGBl. I S. 980).

27 So waren z. B. zwischen der DDR und einigen Ländern Globalentschädigungsabkommen zur Abgeltung vermögensrechtlicher und finanzieller Ansprüche vereinbart worden. Die Verteilung der Summen wurde den Regierungen der Vertragspartner überlassen, vgl. Globalentschädigungsabkommen mit der Republik Finnland: Abkommen vom 03.10.1984 zur Regelung vermögensrechtlicher und finanzieller Fragen; mit dem Königreich Schweden: Abkommen vom 24.10.1986 zur Regelung vermögensrechtlicher Fragen; mit der Republik Österreich: Vertrag vom 21.08.1987; mit dem Königreich

keit der Grundstücke und damit die Investitionen durch langwierige Restitutionsprozesse eingeschränkt würden.²⁸ Auf Investitionen waren die neuen Bundesländer dringend angewiesen. Um Abhilfe zu schaffen, hatte der Gesetzgeber ursprünglich deshalb schon den oben erwähnten „Investitionsvorrang“ vorgesehen. Er wurde im Laufe der Jahre immer weiter ausgeweitet – zwangsläufig zulasten der Rückübertragungen.²⁹

c) Erhebliche Schwierigkeiten bereiteten die **Höhe und vor allem die Finanzierbarkeit der Entschädigungsleistungen**.³⁰ Eine Ausrich-

Dänemark: Abkommen vom 03.12.1987 in GERHARD FIEBERG und HARALD REICHENBACH, *Enteignung und Offene Vermögensfragen in der ehemaligen DDR*, (RWS-Dokumentation 7, Band 2). Köln 1991, Ziffer 5.2.ff.

- 28 So z. B. der Leipziger Oberbürgermeister: HINRICH LEHMANN-GRUBE, Zeitbombe im Grundbuch. Die Bundesregierung muß von der Rückgabe enteigneten Grundbesitzes Abstand nehmen, in: *Die Zeit* vom 06.12.1991, <http://www.zeit.de/1991/50/zeitbombe-im-grundbuch> (Stand 238.03.2019), MICHAEL PIAZZOLO, Ungeklärte Eigentumsfragen als Hauptinvestitionshindernis in den neuen Bundesländern, in: *Deutsches Archiv* (1992), S. 484–491 oder GERLINDE SINN und HANS-WERNER SINN, *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. 2. Auflage, Tübingen 1992, S. 86 ff. und HANS WILLGERODT, Wiedereinsetzung der Alteigentümer (Reprivatisierung), in: *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen. Forschungsberichte*, hg. von WOLFRAM FISCHER, HERBERT HAX und HANS KARL SCHNEIDER, Berlin 1993, S. 241–262, hier S. 244 ff.
- 29 Art. 41 Einigungsvertrag sah bereits einen Vorrang für Investitionen vor. Diese Bestimmung wurde zunächst konkretisiert durch das Gesetz über besondere Investitionen in der DDR, das 1991 deutlich erweitert und durch eine wichtige Regelung im VermG ergänzt wurde: Die als „Supervorfahrt“ bezeichnete Regelung fand sich in § 3a VermG a.F. Sie wurde durch das sogenannte Hemmnissebeseitigungsgesetz 1991 geschaffen (Art. 1 Nr. 4, Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen (PrHBG) vom 22.03.1991, BGBl. I S. 766). Die Regelungen wurden in der Folge durch das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz 1992 wieder aufgehoben (vgl. Art. 1 Nr. 4 Gesetz zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz – 2.VermRÄndG) vom 14.07.1992, BGBl. I S. 1257) und in dem neu eingeführten **Investitionsvorrangsgesetz** zusammengefasst (Investitionsvorrangsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.08.1997 (BGBl. I S. 1996), das zuletzt durch Artikel 588 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist).
- 30 Das EALG war außerordentlich umstritten, das Gesetzgebungsverfahren entsprechend intensiv: Ca. 1500 Seiten entfallen nach *Sendler* bereits auf zwei

tung der Entschädigungshöhe nach dem Verkehrswert des Grundstücks hätte den „Rückübertragungsgrundsatz“ faktisch wieder umkehren können: Denn bei entsprechender Entschädigungsleistung hätten vielleicht einige Alteigentümer auf die Wiedereinräumung des Eigentums verzichtet und lieber liquide Mittel angenommen. Wegen der Knappheit der Ressourcen, der schlicht nicht ausreichenden finanziellen Mittel, war eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes jedoch nach damaliger Einschätzung einfach nicht möglich.³¹ Insbesondere fürchtete man die Kosten der Wiedervereinigung, deren Höhe bis heute umstritten, aber jedenfalls astronomisch ist.³² Natürlich lagen zum Zeitpunkt der Diskussionen über

im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführte Anhörungsverfahren mit Protokollen: Prot. Nr. 57 bzw. Nr. 86 des Finanz- und des Rechtsausschusses des Bundestages über die öffentliche Anhörung am 15. und am 16.09.1993 und Prot. Nr. 68 bzw. Nr. 111 vom 02.02.1994, siehe HORST SENDLER, Restitutionsausschluß, Entschädigungen und Ausgleichsleistungen. – Problematisches zum Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) –, in: *VIZ* 1995, S. 65–74, 66; Nachweis dort in Fn. 11.

- 31 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf des EALG vom 18.05.1994, BT-Drs. 12/7588, S. 34 f., in dem einleitend darauf hingewiesen wird, dass *erstens* das geschehene Unrecht nicht dem Verantwortungsbereich der Bundesrepublik zugerechnet werden könne und sich Wiedergutmachungsverpflichtungen daher erst aus dem Einigungsvertrag ergeben, dass *zweitens* die Wiedergutmachung von Vermögensschäden nur einen Teilbereich der Aufarbeitung der sozialistischen Vergangenheit darstelle und zwischen den verschiedenen Bereichen ein ausgewogenes Verhältnis herrschen müsse und dies *drittens* vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen durch die Wiedervereinigung zu sehen sei: „Für das Erste und das Zweite SED-Unrechtsbereinigungsgesetz werden zusammen Gesamtleistungen von 3,6 Mrd. DM im Zeitraum bis zum Jahre 2000 veranschlagt. Für den Aufbau Ost und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West sind öffentliche Finanztransfers des Bundes seit 1991 in Höhe von ca. 370 Mrd. DM erbracht worden und sind auch noch künftig über 100 Mrd. DM jährlich bis auf weiteres zu erbringen. Die Hinterlassenschaft der DDR-Mißwirtschaft schlägt darüber hinaus in Höhe von 400 Mrd. DM als Verbindlichkeiten der THA, aus dem Währungsumtausch, aus Altschulden der Wohnungswirtschaft sowie des Kreditabwicklungsfonds zu Buche, die im Erblastenteilungsfonds zusammengefaßt werden und aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren sind.“
- 32 In einem Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 03.10.2012 wurden Gesamtkosten in Höhe von etwa einer Billion bis zweieinhalb Billionen Euro angegeben, vgl. KAROLINE META BEISEL, *Kosten der Wiedervereinigung – Die Rechnung, bitte*, in: Süddeutsche Zeitung vom 03.10.2012. <http://www.sueddeutsche.de/politik/kosten-der-wiedervereinigung-die-rechnung>

die Entschädigungshöhe – wie im Übrigen heute noch – nur grobe Schätzungen der zu bewältigenden Summen vor.

Jedenfalls fallen der Wert der zurück übertragenen Grundstücke und der Wert einer Entschädigungsleistung (z. B. bei Unmöglichkeit der Rückübertragung) oft erheblich auseinander, zum Teil wird von einer Entschädigung in Höhe von nur 10% des Verkehrswertes gesprochen.³³ Schuld an der „Wertschere“ sind die nach der Wende stark gestiegenen Bodenpreise, hinter denen die staatliche Entschädigung zurückbleiben musste.

- d) Die **Ausschlussregelung** in Bezug auf die Vermögensentziehungen während der **sojjetischen Besatzungszeit** wird bis heute mit am heftigsten kritisiert.³⁴ Zwar wurde dem Bestreben auf Rücküberweisungsansprüche für diese Gruppe nicht nachgegeben. Es wurde für die Betroffenen aber ein Ausgleichsanspruch geschaffen.³⁵

bitte-1.1485085 (Stand 28.03.2019). Wer Probleme hat, sich auch nur eine Billion Euro vorzustellen, dem seien die verhältnismäßig anschaulichen Vergleiche von Prof. Dr. Matthias Ludwig, Professor für Didaktik der Mathematik in der Sekundarstufe an der Goethe-Universität Frankfurt am Main empfohlen, z. B. in: „Wie viel ist eine Billion?“, das pdf ist abrufbar im Internet unter http://www.forschung-frankfurt.uni-frankfurt.de/43021790/Ludwig_FoFra-2012_02_16-20.pdf (Stand 28.03.2019). Danach würden z. B. eine Billion 5-Euro-Scheine die Commerzbank-Arena bis zu den höchsten Sitzplätzen füllen – wofür 150 Personen 20 Jahre brauchten, wenn sie nur 1 Sekunde für jedes Bündel à 100 Scheine benötigten und rund um die Uhr arbeiteten.

- 33 Die Entschädigung soll durchschnittlich bei nur 10% des Verkehrswertes gelegen haben, vgl. SENDLER, Restitutionsausschluß, Entschädigungen und Ausgleichsleistungen (Fn. 30), S. 68 unter Hinweis auf die Protokolle Nr. 57 und Nr. 86 des Finanz- und Rechtsausschusses zu den öffentlichen Anhörungen am 15. und 16.09.1993 und Protokoll Nr. 68 bzw. 111 vom 02.02.1994. Man beachte, es handelt sich hierbei natürlich nur um Durchschnittswerte, was impliziert, dass mancher deutlich mehr erhalten hat, andere aber auch deutlich weniger.
- 34 Vgl. hierzu beispielhaft CONSTANZE PAFFRATH, *Macht und Eigentum. Die Enteignungen 1945–1949 im Prozess der deutschen Wiedervereinigung*. Köln 2004.
- 35 Siehe das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) vom 27.09.1994 (BGBl. 1994 I S. 2624; BGBl. 1995 I S. 110), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 38 des Gesetzes vom 22.09.2005 (BGBl. I S. 2809) geändert worden ist. Es enthält in seinem Art. 2 das Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können

Was ergab sich für das Recht in diesem Spannungsfeld? Einer der Kernpunkte der gesetzlichen Regelungen war das „Prinzip Restitution“, der „Rückübertragungsgrundsatz“: Nach Eckwert Nr. 3 der Gemeinsamen Erklärung sollte Grundeigentum *grundsätzlich* zurück übertragen werden, nur in Ausnahmefällen stattdessen eine Entschädigung gewährt werden.³⁶ Dieser „Grundsatz“ wurde jedoch nicht strikt eingehalten. Bereits die oben kurz skizzierten Kritikpunkte legen nahe, dass das „Prinzip Restitution“ in der Realität jedenfalls relativiert wurde. So schrieb das frühere Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen³⁷ anlässlich seines 10jähri-

(Ausgleichsleistungsgesetz – AusgLeistG). Darin wiederum ist ein Flächen-erwerbsprogramm enthalten, das u. a. für die Alteigentümer die Möglichkeit eines vergünstigten Flächenerwerbs enthält, siehe zum Gesetzgebungsverfahren dieser umstrittenen Regelungen weiter hinten in Kapitel 4.

36 „3. *Enteignetes Grundvermögen wird **grundsätzlich** unter Berücksichtigung der unter a) und b) genannten Fallgruppen den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben **zurückgegeben**.*

a) *Die Rückübertragung von Eigentumsrechten an Grundstücken und Gebäuden, deren Nutzungsart bzw. Zweckbestimmung insbesondere dadurch verändert wurden, daß sie dem Gemeingebrauch gewidmet, im komplexen Wohnungs- und Siedlungsbau verwendet, der gewerblichen Nutzung zugeführt oder in eine neue Unternehmenseinheit einbezogen wurden, ist **von der Natur der Sache her nicht möglich**.*

*In diesen Fällen wird eine **Entschädigung geleistet**, soweit nicht bereits nach den für Bürger der Deutschen Demokratischen Republik geltenden Vorschriften entschädigt worden ist.*

b) *Sofern Bürger der Deutschen Demokratischen Republik an zurückzuüber-eignenden Immobilien Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte **in redlicher Weise erworben haben, ist ein sozial verträglicher Ausgleich** an die ehemaligen Eigentümer **durch Austausch von Grundstücken mit vergleichbarem Wert oder durch Entschädigung herzustellen**.*

Entsprechendes gilt für Grundvermögen, das durch den staatlichen Treuhänder an Dritte veräußert wurde. Die Einzelheiten bedürfen noch der Klärung.

c) *Soweit den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben **ein Anspruch auf Rückübertragung zusteht, kann statt dessen Entschädigung gewährt werden**.*

Die Frage des Ausgleichs von Wertveränderungen wird gesondert geregelt.

4. *Die Regelungen unter Ziffer 3 gelten entsprechend für ehemals von Be-rechtigten selbst oder in ihrem Auftrag verwaltete Hausgrundstücke, die auf Grund ökonomischen Zwangs in Volkseigentum übernommen wurden.*“ [Fett-druck durch Verfasserin].

37 Seit 01.01.2006 sind die Aufgaben des bisherigen Bundesamtes zur Rege-lung offener Vermögensfragen (BARoV) und des Dienstleistungszentrums des Bundesamtes für Finanzen im neu eingerichteten Bundesamt für Zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) zusammengeführt.

gen Bestehens bereits im Jahr 2001, dass es den Grundsatz so nicht (mehr) gebe:

*„Der Rückblick zeigt, dass das Restitutionsprinzip zahlreiche Durchbrechungen erfahren hat und dass der Bestandsschutz insbesondere später durch den Gesetzgeber noch erweitert wurde. Es gibt kein Prinzip der Rückgabe im Sinne eines generellen Vorrangs, sondern nur die Regel, dass in den in das Vermögensgesetz einbezogenen Fallgruppen dann durch Restitution wiedergutzumachen ist, wenn dem nichts entgegensteht. **Entgegenstehende öffentliche und private Interessen haben Vorrang vor den Ansprüchen der Alteigentümer.**“³⁸ [Fettdruck durch Verfasserin]*

Tatsächlich waren bereits bis 2001 einige Gesetzesänderungen ergangen, die das Prinzip zurückgedrängt hatten.³⁹ Was genau war da passiert? Wahrscheinlich hatten die deutschen Regierungen zwar die Theorie, das Grundkonzept, gründlich abgewogen, es aber im Lauf der Zeit aufgrund politischen Drucks nicht durchführen konnten. Vielleicht wurde es nur durch den Lauf der Jahre abgeschliffen oder stieß in der Praxis auf Hindernisse.

Die Entwicklung des Vermögensgesetzes in den vergangenen 20 Jahren seiner Anwendung wird hier deshalb am Beispiel des „Rückgabevorrangs“ (dadurch zwangsläufig fragmentarisch) untersucht. Das Gesetz ist für eine solche Veränderungsanalyse besonders geeignet, weil es einen abgrenzbaren Problemkreis in einem abgrenzbaren Zeitraum betrifft. Zudem wurden die nach dem Vermögensgesetz gestellten (Rückübertragungs)Anträge in den vergangenen 20 Jahren zum großen Teil abgearbeitet,⁴⁰ so dass der Zeitpunkt für eine Bilanz günstig scheint.

38 BUNDESAMT ZUR REGELUNG OFFENER VERMÖGENSFRAGEN, *Offene Vermögensfragen. Der Versuch einer Bilanz*. Berlin 2001, S. 108.

39 So hatte bspw. die oben (Fn. 36) zitierte „Ersatzgrundstücksregelung“ aus Nr. 3b) der Gemeinsamen Erklärung Eingang in § 9 VermG gefunden: Danach hätte ursprünglich bei einem redlichen Erwerb den Alteigentümern ein Ausgleich durch Austausch von Grundstücken mit vergleichbarem Wert gewährt werden sollen. Diese Regelung in § 9 VermG wurde aber im Jahr 2000 aus finanziellen Gründen schlicht wieder gestrichen (mit Inkrafttreten des Vermögensrechtsergänzungsgesetz vom 15.09.2000 (BGBl. I S. 1382), vgl. dort Art. 1 Nr. 2).

40 Vgl. BUNDESAMT FÜR ZENTRALE DIENSTE UND OFFENE VERMÖGENSFRAGEN, *Statistische Übersichten, Stand 31.12.2011*, abrufbar unter „Statistik“ bei <http://www.badv.bund.de> bzw. <http://www.badv.bund.de/DE/OffeneVermögensfragen/Statistik/Vorjahre/start.html;jsessionid=79240FD7B2D7D0757FB028101074ECA4.intranet1> (Stand 23.02.2018).