

# Die Durchsetzung von Rehabilitierungsansprüchen für Opfer von Entnazifizierungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern vor dem BVerfG

Von Rechtsanwalt Dr. THOMAS GERTNER, Bad Ems

## A. Vorbemerkungen

Nach mehr als zwanzig Jahren seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland sehen sich die Opfer der Boden- und Industriereform noch immer als grob benachteiligt gegenüber denjenigen Personen an, die entweder während der Zeit des Nationalsozialismus oder nach Gründung der DDR Opfer politischer Verfolgungen waren. Während Opfer von Konfiskationen während der Zeit des Nationalsozialismus und der SED-Herrschaft relativ problemlos nach den Vorschriften des Vermögensgesetzes die Rückübertragung des entzogenen Vermögens durchsetzen können, bleibt der Anwendungsbereich des VermG gemäß dessen § 1 Abs. 8 lit. a 1. Halbsatz den Opfern der Boden- und Wirtschaftsreform versperrt. Diese Sperrvorschrift verhindert es aber nicht, dass im Einzelfall Konfiskationen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage nicht durch Rückgabe wiedergutmacht werden können. Dies setzt indessen gemäß § 1 Abs. 7 i. V. m. § 1 Abs. 8 lit. a 2. Halbsatz VermG voraus, dass die Wegnahmeentscheidung nach anderen Vorschriften aufgehoben worden ist. Da es sich bei den Wegnahmeentscheidungen im Rahmen der Boden- und Wirtschaftsreform nun ausnahmslos um Entscheidungen deutscher Stellen handelt, lag es daher nahe, die Rehabilitation der Opfer zu betreiben, die entweder nach dem StrRehaG oder dem VwRehaG *prima facie* als grundsätzlich denkbar erscheint. Nach der derzeitigen verfestigten Rechtsprechung der Fachgerichte scheidet aber die Anwendbarkeit des StrRehaG derzeit daran, dass die Rehabilitierungsgerichte sich weigern, den typischen kriminalstrafrechtlichen Charakter der Kommissionsentscheidungen zu bejahen. Die Rehabilitation nach dem VwRehaG scheitert an den Ausschlussnormen des § 1 Abs. 1 Sätze 2 bzw. 3 VwRehaG.

Der Versuch einiger Betroffener, mittels Verfassungsbeschwerde den Gesetzgeber dazu anzuhalten, ein weiteres Gesetz zu verabschieden, welches es ermöglicht, die Auswahlentscheidungen der Boden- bzw. Sequesterkommissionen justizförmig überprüfen und aufheben zu lassen und welches einen Rechtsfolgenverweis auf § 1 Abs. 7 VermG ebenso enthalten muss wie z. B. § 3 Abs. 2 StrRehaG und § 7 Abs. 1 Satz 1 VwRehaG, schlug fehl; denn durch Kammerbeschluss vom 14. Dezember 2008<sup>1)</sup> wurde eine Vielzahl eingelegerter Verfassungsbeschwerden wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung

angenommen. Zur Begründung heißt es, der Gesetzgeber sei nicht völlig untätig geblieben, da er die Frage einer Restitution und Rehabilitation von Betroffenen der Boden- und Industriereform umfänglich geregelt habe. Der Restitutionsausschluss sei vom Gesetzgeber durch Zustimmung zum Einigungsvertrag nebst seiner Anlage III und der Einfügung von Art. 143 Abs. 3 GG auf der Grundlage des Einigungsvertrages beschlossen worden. Ferner regele das Ausgleichleistungsgesetz<sup>2)</sup> die Zahlung von Ausgleichleistungen für die Betroffenen dieses Restitutionsausschlusses. Durch gesetzgeberische Tätigkeit seien auch Rehabilitierungsansprüche nach dem StrRehaG und nach dem VwRehaG geschaffen. Maßnahmen der Boden- und Industriereform seien hierbei von der Rehabilitation ausdrücklich ausgenommen. Erstmals in dieser Entscheidung spricht das BVerfG hier sogar von einem Verbot, die Opfer der Boden- und Wirtschaftsreform zu rehabilitieren. Dieser Rehabilitierungsausschluss im Hinblick auf die Boden- und Industriereform sei verfassungskonform, weil die Sowjetunion bei den Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands nach der maßgeblichen Einschätzung der Bundesregierung darauf bestanden habe, dass die Rechtmäßigkeit dieser Reform nicht revidiert würde, und der Gesetzgeber dies nachvollziehbar als Rehabilitierungshindernis auffassen durfte.

Gäbe es ein umfassendes Rehabilitierungsverbot, welches es auch verböte, die der Erfassung der Betroffenen im Rahmen der Boden- oder Wirtschaftsreform zu Grund liegende Auswahlentscheidung der Kommissionen, die immer einen Schuldvorwurf enthält, nach justizförmiger Überprüfung aufzuheben, wäre jedoch die Vorschrift des § 1 Abs. 8 lit. a 2. Halbsatz VermG obsolet, weil sie ineffizient wäre. Denn wenn Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage grundsätzlich eben gerade nicht unantastbar sind, sondern von „*anderen Stellen*“ auf der Grundlage von Rehabilitierungsgesetzen aufgehoben werden können und der Gesetzgeber umfassend seinem Verfassungsauftrag nachgekommen ist, stellt sich jetzt die noch nicht aufgeworfene Frage, ob die vorhandenen Gesetze möglicherweise wegen ihrer Lückenhaftigkeit verfassungswidrig sind<sup>3)</sup>.

## B. Verfassungskonformität des § 1 Abs. 5 StrRehaG

Bevor man jedoch eine Lückenhaftigkeit der

bestehenden Rehabilitierungsgesetze in Erwägung ziehen darf, muss zunächst untersucht werden, ob die bestehenden Regelungen ungeachtet dessen verfassungskonform sind, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die Opfer der Boden- und Wirtschaftsreform nicht erfasst werden sollen.

Die Fachgerichte lehnen es ab, § 1 Abs. 5 StrRehaG ungeachtet dessen, dass mit verschiedenen Begründungen ein „*strafrechtliches Szenario*“ bejaht wird, auf die Opfer der Boden- oder Wirtschaftsreform anzuwenden<sup>4)</sup>. Alle hiergegen gerichteten Verfassungsbeschwerden wurden ausnahmslos ohne Begründung nicht zur Entscheidung angenommen. Das BVerfG scheint also die Auffassung zu vertreten, dass die von den Fachgerichten vorgenommene restriktive Auslegung des § 1 Abs. 5 StrRehaG dem gesetzgeberischen Willen entspreche und daher von Verfassungs wegen hinzunehmen sei<sup>5)</sup>. Es stellt sich dann aber die Frage, ob es sich ohne Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes oder gar des Diskriminierungsverbotes rechtfertigen ließe, diese genannten Opfergruppen aus den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 5 StrRehaG auszugrenzen. Unterstellen wir also einmal, dass alle Maßnahmen der Boden-, Sequester- und überhaupt aller Entnazifizierungskommissionen in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone unter diese Norm fallen:

Bei einer extensiven Anwendung dieser Vorschrift wären von den Fachgerichten die Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 StrRehaG zu prüfen. Legt man nun aber den Begriff der politischen Verfolgung mit dem BVerfG in seinem Beschluss vom 9. Januar 2001 dahingehend aus, dass Boden- und Wirtschaftsreform insgesamt der politischen Verfolgung dienen<sup>6)</sup>, so müssten alle Entscheidungen der Entnazifizierungs-, Boden- oder Sequesterkommissionen ohne Ansehung der Schuldfeststellungen in jedem Einzelfall allein deswegen für rechtsstaatswidrig erklärt werden und als Folge dessen die Betroffenen rehabilitiert

1) BVerfG, Beschl. v. 14.12.2008, Az.: 2 BvR 2338/07 u. a., ZOV 2009, 171 = NJW 2009, 1805

2) Gesetz über staatliche Ausgleichleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können vom 27.9.1994, neu gefasst am 13.7.2004, BGBl. I, 1665

3) Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 6.4.1999 (Az.: 2 BvR 1179/97) die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzgeber möglicherweise gehalten sei, für die Opfer des Thüringer Fürstentemignungsgesetz eine andere als die strafrechtliche „Wiedergutmachung“ vorzusehen, diese aber nicht beantwortet, sondern in Erwägung gezogen, dass für diese Personengruppe möglicherweise die verwaltungsrechtliche Rehabilitation in Betracht kommen könnte, vgl. BVerfG, VIZ 1999, 499

4) vgl. statt vieler anderer nur OLG Dresden, Az.: 4 Ws 4/04, VIZ 2004, 550 und Az.: 4 Ws 93/04, VIZ 2004, 551

5) In der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 5 StrRehaG gewinnt man den Eindruck, als sollten unter diese Norm nur strafrechtliche Maßnahmen außerhalb eines förmlichen Strafverfahrens fallen, die nach Gründung der DDR verhängt worden sind, vgl. BT-Drs. 12/1608, S. 18

6) BVerfG, Beschl. v. 9.1.2001, Az.: 1 BvL 6/00 und 7/00, zitiert nach www.bverfg.de, Rn. 24

werden. Dies gälte aber gleichermaßen für die Entscheidungen der Spruchkammern in den Ländern der ehemaligen Westzonen, weil sie allesamt mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlich demokratischen Ordnung unvereinbar sind, und zwar selbst dann, wenn durch solche Maßnahmen Personen betroffen waren, die schwer wiegende Verbrechen während der nationalsozialistischen Herrschaft begangen haben. Weil dies auch bei Entnazifizierungsmaßnahmen der Spruchkammern in den Ländern der westlichen Besatzungszonen der Fall war, musste in die Verfassung Art. 139 GG aufgenommen werden<sup>7)</sup>, der nach dem Beitritt der DDR zum Grundgesetz nunmehr auch in den neuen Bundesländern gilt. Hätte man nun aber die Vorschriften „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ als Strafrecht qualifiziert, wäre es zu einem unauflösbaren Konflikt zwischen Art. 1 GG und Art. 139 GG gekommen, der zur Folge gehabt hätte, dass Art. 139 GG als verfassungswidriges Verfassungsrecht hätte behandelt werden müssen.

Aus folgenden Gründen wären alle Entscheidungen der genannten Kommissionen in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone ebenso wie die Entscheidungen der Spruchkammern in den Ländern der ehemaligen westlichen Besatzungszonen Deutschlands, qualifizierte man sie als strafrechtliche Maßnahmen, mit fundamentalen Rechtsstaatsprinzipien i. S. d. Art. 1 und 20 GG generell nicht vereinbar:

Zum Einen wurden rückwirkend Normen angewandt, welche ein für strafwürdig erachtetes Verhalten der Betroffenen während der nationalsozialistischen Herrschaft ahndeten. Allein dies ist mit den Grundsätzen eines zivilisierten Rechtsstaats unvereinbar.

Eine formelle Anklageschrift wurde den Betroffenen nicht zugestellt (dieser Mangel galt nur für die Verfahren vor den Boden- und Sequesterkommissionen).

Da die Betroffenen von den Verfahren keine Kenntnis hatten, waren ihnen sämtliche Verteidigungsmöglichkeiten abgeschnitten, die ihnen aber die Proklamation Nr. 3 des Alliierten Kontrollrates vom 20. Oktober 1945 ausdrücklich garantierte (auch dieser Mangel galt nur für die Verfahren vor den Boden- und Sequesterkommissionen).

Den Betroffenen wurde der gesetzliche Richter vorenthalten. Die Überprüfung der Einstufungen als Kriegsverbrecher oder aktiver Nationalsozialist unterlag keiner gerichtlichen Kontrolle, ebenso wenig wie die Vermögenszugriffe als solche (galt nur für Verfahren vor den Boden- und Sequesterkommissionen).

Die Einstufung als Kriegsverbrecher oder aktiver Nationalsozialist erfolgte aufgrund von Vermutungsregeln, insbesondere bei den Großgrundbesitzern (in den Verfahren vor den Spruchkammern konnten die Vermutungen, die auf der Zugehörigkeit des Betroffenen zu

bestimmten Personenvereinigungen während des Nationalsozialismus beruhten, wenigstens widerlegt werden, wobei aber die Beweislast entgegen dem Grundsatz *in dubio pro reo* bei den Betroffenen lag).

Eine öffentliche Verhandlung fand niemals statt, ebenso wenig wie eine Beweisaufnahme, in welchen der Betroffene zu seiner Entlastung Zeugen hätte benennen oder Urkunden hätte vorlegen können (galt nur für die Verfahren vor den Boden- und Sequesterkommissionen).

Wegen dieser schweren Mängel, die aus den aufgezeigten Gründen in eingeschränktem Umfang auch den Spruchkammerverfahren in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands anhafteten, waren der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung ebenso wie die Länderparlamente und -regierungen nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland übereingekommen, dass die Maßnahmen „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ nicht dem Strafrecht zuzuordnen seien, weil sich anderenfalls die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Art. 139 GG gestellt hätte, der in diesem Falle in den Kernbereich des Art. 103 Abs. 2 GG und somit die Art. 1 und 20 GG eingegriffen hätte.

Würde man nun § 1 Abs. 5 StrRehaG generell auf Maßnahmen der Boden- und Sequesterkommissionen anwenden, so würde ohne Ansehung des Einzelfalls jedes Opfer ungeachtet persönlich zu verantwortender Verbrechen während der NS-Herrschaft zu rehabilitieren sein. Dann aber hätte man es wesentlich einfacher haben und § 1 Abs. 8 lit. a VermG von vornherein ebenso wie Art. 143 Abs. 3 GG weglassen können. Diese Normen hatten jedoch, wie noch auszuführen sein wird, ihren Sinn. Käme das BVerfG allerdings zu dem Ergebnis, dass die damaligen Maßnahmen hoheitliche Reaktionen auf ein für strafwürdig erachtetes Verhalten der Betroffenen während der NS-Herrschaft waren, wäre zu überlegen, ob es von Verfassungs wegen geboten ist, das StrRehaG um eine auf die Problematik einer Rehabilitation wegen der von deutschen Entnazifizierungs-, Boden- und Sequesterkommissionen getroffenen Auswahlentscheidungen zugeschnittene Norm zu ergänzen.

### C. Verfassungskonformität des

#### § 1 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwRehaG

Auch gegen die Verfassungskonformität von § 1 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwRehaG bestehen keine Bedenken.

Beide Normen ergeben einen Sinn. Denn sie verhindern, dass die Ausschlussnorm des § 1 Abs. 8 lit. a 1. Hs. VermG über eine verwaltungsrechtliche Rehabilitation umgangen werden soll. In der Regierungsbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 3 VwRehaG heißt es u. a.<sup>8)</sup>

„Damit werden im Wesentlichen zwei große Enteignungsaktionen aus dem Anwendungsbereich des Vermögensgesetzes und der

verwaltungsrechtlichen Rehabilitation ausgeschlossen: Die entschädigungslosen Enteignungen im Bereich der Industrie zu Gunsten des Länder der ehemaligen SBZ bzw. im Rahmen der so genannten ‚demokratischen Bodenreform‘. Diese Rechtslage ist entscheidend auf die Haltung der Sowjetunion zurückzuführen, nach der die unter ihrer Besatzungshoheit (1945 bis 1949) durchgeführten Enteignungsmaßnahmen völkerrechtlich nicht zur Disposition der beiden deutschen Staaten stünden und als solche unangetastet bleiben müssten. Dies war auch im Rahmen des Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes zu beachten (Hervorhebung durch den Verfasser).“

Das besagt aber eben nur, dass Gegenstand der Rehabilitation nicht der Umstand sein kann, dass im Zuge der Boden- oder Wirtschaftsreform das Vermögen der beiden Opfergruppen eingezogen und die Vermögenswerte dann anschließend neuen Eigentümern zugewiesen wurden. Boden- und Wirtschaftsreform als solche waren darauf gerichtet, das Vermögen solcher Personen als besonderen Beitrag zur Wiedergutmachung einzuziehen, die als Hauptschuldige oder Belastete gemäß den Kriterien der Direktive Nr. 38 des Alliierten Kontrollrates eingestuft worden waren. Derartige Maßnahmen wurden auch in den Ländern der ehemaligen Westzonen durchgeführt. Würde man nun aber die Betroffenen von Konfiskationen im Rahmen der Boden- oder Wirtschaftsreform allein deswegen rehabilitieren, weil diese Aktionen im Hinblick auf die Begleitumstände schlechthin rechtsstaatlich nicht hinnehmbar waren, wäre dies mit einem Unrechtsvorwurf an die sowjetische Besatzungsmacht verbunden. Die Sowjetregierung hatte aber nachvollziehbar, wie auch noch auszuführen sein wird, darauf bestanden, dass von deutscher Seite akzeptiert werden solle, dass diese Maßnahmen im Einvernehmen mit den Westmächten in allen vier Besatzungszonen durchgeführt wurden.

Wie bereits das BVerwG in seinem Urteil angedeutet hat, verbieten es aber weder Art. 139 GG noch Art. 143 Abs. 3 GG, die der Erfassung der Betroffenen durch deutsche Kommissionen zu Grunde gelegten Schuldzuweisungen überprüfen zu lassen, wie § 1 Abs. 4 AusglLeistG aufzeigt. Denn im Rahmen der sog. Würdigsprüfung werden ja die Entscheidungen der deutschen Kommissionen sehr wohl überprüft. Wenn jemand für würdig befunden wird, so wird damit zum Ausdruck gebracht, dass ihm missbilligenswertes Unrecht widerfahren ist<sup>9)</sup>.

7) Der Zweck des Art. 139 GG ist, das Fortgelten des sog. Entnazifizierungsrechts trotz seiner Unvereinbarkeit mit einer Reihe von Grundrechten zu sichern, vgl. von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, Art. 139 Anm. 2

8) BT-Drs. 12/4994, S. 23

9) BVerfG, Beschl. v. 9.1.2001, Az.: 1 BvL 6/00 und 7/00, zitiert nach www.bverfg.de, Rn. 24

#### D. Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde wegen der Lückenhaftigkeit entweder des StrRehaG oder des VwRehaG

Wenn auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit dem BVerfG davon ausgegangen werden muss, dass weder die bestehenden Gesetze noch deren Anwendung durch die Fachgerichte von Verfassungs wegen zu beanstanden sind, muss überlegt werden, ob und ggf. wie man es erreichen kann, über eine Verfassungsbeschwerde die Erweiterung des Anwendungsbereichs entweder des StrRehaG oder des VwRehaG durchzusetzen.

Wenn mit der Verfassungsbeschwerde gerügt wird, dass entweder das StrRehaG oder das VwRehaG allein deswegen teilweise verfassungswidrig sind, weil es der Gesetzgeber unterlassen hat, nach seinem freien Ermessen die genannten Opfergruppen in den Anwendungsbereich eines dieser Gesetze einzubeziehen, richtet sich diese nicht gegen positive Regelungen der beiden Gesetze. Eines der beiden Gesetze könnte allein deswegen teilweise verfassungswidrig sein, weil es lückenhaft ist.

Mit der Problematik des teilweisen gesetzgeberischen Unterlassens des Gesetzgebers, der es unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes unterlassen hat, eine bestimmte Personengruppe in den Anwendungsbereich eines sie begünstigenden Gesetzes einzubeziehen, befasst sich ein Beschluss des BVerfG vom 20. Februar 1957<sup>10</sup>. Die Ausführungen wären dann auf die vorliegende Problematik übertragbar, wenn der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag zum Erlass eines bestimmten Gesetzes - des StrRehaG und des VwRehaG - in Folge unrichtiger Auslegung des Art. 143 Abs. 3 GG nur teilweise ausgeführt hat und durch die Nichtberücksichtigung der Opfer von Entnazifizierungs-, insbesondere Maßnahmen der Boden- und Wirtschaftsreform, in jenen Gesetzen diese bzw. ihre Rechtsnachfolger in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip in Folge einer Ungleichbehandlung im Rechtsschutz, aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip in Folge Nichtgewährung effektiven Rechtsschutzes verletzt wären. Wenn sowohl § 1 Abs. 1 S. 2 und 3 VwRehaG bzw. § 1 Abs. 5 StrRehaG auch bzgl. der Ausgrenzung desjenigen Personenkreises, dem die Betroffenen angehörten, verfassungskonform sind, kann nur die Feststellung begehrt werden, dass der Gesetzgeber durch sein erwähntes Unterlassen die Grundrechte der Bf. und das postmortal fortgeltende Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde der in der Regel längst verstorbenen unmittelbar Betroffenen verletzt hat. Dieser Antrag ist nicht fristgebunden; denn § 93 BVerfGG setzt Fristen zur Einlegung der Verfassungsbeschwerde nur für den Fall, dass die öffentliche Gewalt durch **positive Handlungen** Grundrechte verletzt hat. Hat der Gesetzgeber in einer begünstigenden Regelung unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1

GG eine bestimmte Personengruppe nicht berücksichtigt, kommt aber eine Nichtigerklärung des Gesetzes nicht in Betracht, weil sie dem Anliegen der Bf. nicht entsprechen würde und außerdem auch einen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers enthielte, so steht § 95 Abs. 3 BVerfGG der Feststellung, dass die bestehende gesetzliche Regelung verfassungswidrig ist, nicht entgegen<sup>11</sup>.

Dem Antrag fehlt dabei nicht etwa das Rechtsschutzbedürfnis, weil der verfassungsrechtliche Angriff sich nicht gegen die Gültigkeit alternativ des StrRehaG oder des VwRehaG, insbesondere des § 1 Abs. 1 S. 2 und 3 VwRehaG bzw. alternativ des § 1 Abs. 5 i. V. m. Abs. 1 StrRehaG richtet. Da diese Normen ungeachtet der Ausgrenzung der Betroffenen von Entnazifizierungsmaßnahmen deutscher Kommissionen während der sowjetischen Besatzung nach Auffassung des BVerfG verfassungskonform sind, ist entweder das StrRehaG oder alternativ das VwRehaG allein wegen seiner Unvollständigkeit teilweise verfassungswidrig. Der Verfassungsverstoß läge dann aber nicht in der **positiven Regelung des Gesetzes** (Erstreckung des Anwendungsbereichs des StrRehaG gem. dessen § 1 Abs. 5 nur auf Personen, die von strafrechtlichen Maßnahmen von DDR-Behörden betroffen waren, bzw. Ausschluss des VwRehaG, soweit die begehrte Rehabilitierung die Vollzugsmaßnahme der Vermögenseinziehung betreffen soll), sondern darin, dass es der Gesetzgeber unterlassen hat, eine zusätzliche Norm in das StrRehaG oder alternativ des VwRehaG aufzunehmen, welche den Anwendungsbereich auch auf strafähnliche, jedoch nicht spezifisch strafrechtliche Maßnahmen wie insbesondere die Maßnahmen „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ erstreckt und insbesondere diejenigen natürlichen Personen durch das StrRehaG oder das VwRehaG begünstigt, die wegen rechtsstaatlich unzureichender Schuldzuweisungen von Entnazifizierungs-, Boden- oder Sequesterkommissionen erfasst worden sind. Dabei wird man davon auszugehen haben, dass die Ausklammerung dieses Personenkreises nicht zufällig erfolgt, sondern der Rehabilitierungsausschluss ganz gezielt gewollt ist, um das Entstehen von Restitutionsansprüchen zu verhindern, welche eine Rehabilitierung auch dann auslösen würde, wenn auf diese Weise vermögensrechtlich eine „*Enteignung auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage*“ abzuwickeln wäre (§ 1 Abs. 7 i. V. m. Abs. 8 lit. a 2. Halbsatz VermG)<sup>12</sup>. Allein wegen dieser vermögensrechtlichen Aspekte hat der Gesetzgeber stattdessen die Wertung getroffen, dass die von den Kommissionen zu Grunde gelegten Schuldfeststellungen lediglich im Rahmen des § 1 Abs. 4 AusglLeistG zu überprüfen sind, ohne dass die inzidente Feststellung der Würdigkeit freilich eine förmliche Rehabilitierung des unschuldig Verfolgten

zur Folge hat. Somit ist festzuhalten, dass das teilweise gesetzgeberische Unterlassen des Gesetzgebers nicht auf einem Versehen beruht, sondern gezielt gewollt ist.

Liegt nun der Verfassungsverstoß in einem Schweigen des Gesetzgebers – nämlich darin, dass die begünstigende Regelung die benachteiligte Gruppe überhaupt nicht erwähnt und nach Wortlaut und Sinn auch keine entsprechende Anwendung auf sie zulässt –, so ist es gesetzestechnisch nicht möglich, eine solche Lücke für nichtig zu erklären<sup>13</sup>. Die Einbeziehung der benachteiligten Gruppe kann also durch eine Nichtigerklärung oder Teilnichtigkeitserklärung der gesetzlichen Regelung nicht erreicht werden. Das BVerfG kann vielmehr in solchen Fällen, wenn es den Verfassungsverstoß als gegeben ansieht und dem Anliegen des Bf. entsprechen will, im Entscheidungssatz nur aussprechen, dass die bestehende gesetzliche Regelung Art. 3 Abs. 1 GG dadurch verletzt, dass sie die begünstigte Personengruppe nicht berücksichtigt. Die Einbeziehung der Gruppe in die begünstigende Regelung bleibt dann Sache des Gesetzgebers<sup>14</sup>.

Die bloße Möglichkeit einer solchen Feststellung reicht aber aus, um die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zu begründen, wengleich in diesem Falle dem Gebot des § 95 Abs. 3 S. 2 BVerfGG nicht entsprochen werden kann. Nach § 95 Abs. 1 BVerfGG ist in der stattgebenden Entscheidung festzustellen, durch welche Handlung oder Unterlassen das Grundgesetz verletzt wurde. Gegenüber diesem allgemeinen Grundsatz, der nach seinem Wortlaut auch die bezeichneten Fälle einer „*Gesetzeslücke*“ umfasst, muss § 95 Abs. 3 BVerfGG, der eine den Normalfall betreffende nähere Regelung zu Abs. 1 enthält, zurücktreten, wenn nach der Lage des Falles eine Nichtigkeitserklärung nicht möglich ist oder dem berechtigten Anliegen des Bf. nicht Rechnung tragen würde<sup>15</sup>.

Da es um ein teilweises Unterlassen des Gesetzgebers geht, weil dieser durch die Verabschiedung des StrRehaG oder alternativ des VwRehaG seinen Gesetzgebungsauftrag nicht vollständig erfüllt hat, kann und soll der Antrag seiner Natur nach gemäß § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG nur zu der Feststellung führen, dass die erwähnten Grundrechte, insbesondere

10) BVerfG, Beschl. v. 20.2.1957, Az.: 1 BvR 441/53, NJW 1957, 584

11) BVerfG, Beschl. v. 28.11.1967, Az.: 1 BvR 515/63, NJW 1968, 539

12) insoweit klarstellend BVerwG, Urt. v. 21.2.2001, Az.: 3 C 15.01, unter 2.2

13) BVerfGE 18, 288 [301]; NJW 1968, 539 [541]; vgl. hierzu auch besonders instruktiv BVerwG, Urt. v. 21.2.2001, Az.: 3 C 15.01, welches die Möglichkeit einer teleologischen Reduktion des § 1 Abs. 1 S. 3 VwRehaG durch die Gerichte ausschließt und die Notwendigkeit einer Erweiterung des Gesetzes erkennt, unter 2.3.2

14) BVerfG, NJW 1968, 539 [541]

15) BVerfGE 13, 248 [260 f]; BVerfG, NJW 1968, 539 [541]

aber der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, verletzt sind. Dem Gesetzgeber bleibt es alsdann überlassen, innerhalb angemessener Frist seine bisherige Regelung auf den unter Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG übergangenen Personenkreis zu erstrecken oder aber den gesamten von dem Verfassungsauftrag ergriffenen Bereich neu zu regeln, sofern ihm das ohne Verletzung anderer Grundrechte oder Verfassungsnormen noch möglich ist<sup>16)</sup>. Demnach ist keine Neuregelung des StrRehaG oder des VwRehaG notwendig, sondern nur eine Ergänzung, je nachdem, welches Gesetz vom Gesetzgeber zur Regelung dieser Materie für einschlägig gehalten wird. Das BVerfG kann über die Feststellung hinaus, dass die derzeit bestehende Differenzierung Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, entscheiden, dass die begünstigende Regelung auf die ausgeschlossene Personengruppe zu erstrecken ist, wenn es entweder verfassungsrechtlich geboten ist, „den Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gerade auf diese Weise zu beseitigen“<sup>17)</sup>, oder mit Sicherheit angenommen werden kann, „dass der Gesetzgeber, hätte er den Verstoß gegen den Gleichheitssatz erkannt, ihm dadurch begegnet wäre, dass er die ausgeschlossene Gruppe in die begünstigende Regelung einbezogen hätte“<sup>18)</sup>.

#### **E. Verletzung des Grundrechts auf Gleichbehandlung im Rechtsschutz durch Ausklammerung der Opfer der Boden- und Wirtschaftsreform aus dem Anwendungsbereich des existierenden Rehabilitierungsgesetzes**

Wenn eine bestimmte Personengruppe rügt, zu Unrecht aus dem Anwendungsbereich eines begünstigenden Gesetzes ausgeschlossen zu sein, wird sie sich primär – so auch hier – auf eine Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber berufen. Die Ungleichbehandlung im Rechtsschutz liegt darin, dass die Opfer gleichartiger Verfolgungen im Zusammenhang mit der „Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ in den Ländern der ehemaligen westlichen Besatzungszonen Deutschlands nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit hatten, den von deutschen Stellen erhobenen Schuldvorwurf justizförmig überprüfen zu lassen, sofern die Betroffenen als Hauptschuldige oder Belastete eingestuft worden waren. Wurden die Spruchkammerentscheidungen aufgehoben, so wurde eingezogenes Vermögen zurückgegeben, soweit es verfügbar war. Vergleichbare Rechtsbehelfe haben die Opfer von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Entnazifizierung und Entmilitarisierung Deutschlands in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone nicht [I]. Zwar findet die Überprüfung der Schuldfeststellungen, die zur Erfassung der Betroffenen durch die Kommissionen geführt haben, im Rahmen der Würdigkeitsprüfung nach § 1

Abs. 4 AusgLeistG statt; doch führt die Überprüfung auch bei einem für die Betroffenen positiven Ergebnis niemals zu einer förmlichen Rehabilitierung, weil keine Restitutionsansprüche gem. § 1 Abs. 7 i. V. m. Abs. 8 lit. a 2. Halbs. VermG ausgelöst werden, sondern die Berechtigten nur Ansprüche auf eine weitaus geringer wertige Ausgleichsleistung erhalten sollen [II].

Weder eine Rehabilitierung der Opfer der Boden- und Wirtschaftsreform sowie sonstiger Entnazifizierungsmaßnahmen noch die Zuerkennung von Restitutionsansprüchen als Folge der förmlichen Rehabilitierung ist auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen der ehemaligen UdSSR und den beiden deutschen Staaten ausgeschlossen [III].

#### **I. Ungleichbehandlung der Opfer von Entnazifizierungsmaßnahmen in der sowjetischen Besatzungszone gegenüber Opfern vergleichbarer Sanktionen in den ehemaligen Westzonen**

Eine Ungleichbehandlung im Rechtsschutz ist darin zu sehen, dass die Opfer von Maßnahmen „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ im Sinne der nahezu gleich lautenden Art. 139 GG sowie Art. 135 Abs. 3 DDR-Verf. 1949 anders als in den Ländern der ehemaligen Westzonen unter der Geltung des Grundgesetzes derzeit nicht die Möglichkeit haben, nicht nur die ihrer Erfassung durch deutsche Kommissionen zu Grunde liegenden Schuldfeststellungen überprüfen zu lassen – was im Rahmen der Würdigkeitsprüfung gem. § 1 Abs. 4 AusgLeistG geschieht –, sondern diese förmlich aufheben zu lassen mit der weiteren Folge, dass Vermögenseinziehungen aufgehoben und das eingezogene Vermögen – soweit noch in der Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand – zurückgegeben oder anderenfalls eine dem Verkehrswert angemessene Entschädigung gewährt wird.

#### **1. Boden- und Wirtschaftsreform als Bestandteile der Entnazifizierung**

Die Erfassung von Privatpersonen im Rahmen der Boden- oder Wirtschaftsreform stellte erklärtermaßen eine Vergeltung eines für strafwürdig erachteten Verhaltens während der nationalsozialistischen Herrschaft dar. Das den Betroffenen zur Last gelegte Verhalten war nach dem Gesetz Nr. 10 des Alliierten Kontrollrates vom 20. Dezember 1945 und der Direktive Nr. 38 des Alliierten Kontrollrates vom 12. Oktober 1946 ausdrücklich für strafwürdig erachtet. Dass solche Schuldvorwürfe auch von der Bundesrepublik Deutschland keineswegs plakativ aufgefasst werden, belegt der Umstand, dass gegen diese Personengruppen ein genereller Anfangsverdacht auch heute noch besteht<sup>19)</sup>; denn im Rahmen der sog. Würdigkeitsprüfung gem. § 1 Abs. 4 AusgLeistG wird bei allen Opfern von Vermögenszugriffen auf

„besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage“ geprüft, ob die Betroffenen durch individuelle, schuldhaft begangene Handlungen die in dieser Ausschlussnorm beschriebenen Merkmale erfüllt haben. Somit geht auch der Gesetzgeber davon aus, dass die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage, die in den weitaus meisten Fällen mit Vertreibungen einhergegangen sind, staatliche Reaktionen auf konkrete Schuldvorwürfe waren.

Lochen und Löffler haben in einer Vortragsreihe „Rückgabe und Entschädigung“ die damaligen Maßnahmen wie folgt geschildert<sup>20)</sup>:

„Die Enteignungen unter dem sowjetischen Besatzungsregime erschienen in **vielen Fällen** willkürlich und halten rechtsstaatlichen Mindestanforderungen nicht Stand. Verlässliche Kriterien für die Einstufung Einzelner als ‚Kriegsverbrecher‘ und ‚Naziaktivisten‘ sind nicht bekannt. Wer Grundbesitz in einer Größe von mehr als 100 ha hatte, trug nach den insoweit gleich lautenden Bodenreform-Vorschriften allein deshalb **Schuld für Faschismus, Aggression und Eroberungskriege gegen andere Völker**. Unabhängig von der vielfach fehlenden Berechtigung der Zwangsmaßnahmen verletzten auch deren unwürdige Begleitumstände (Vertreibung, Verschleppung, Internierung, Vandalismus usw.) elementare Gebote rechtsstaatlichen Handelns (Hervorhebung durch den Verfasser).“

Die Betroffenen sind im Zuge der in Potsdam zwischen den drei Siegermächten beschlossenen Entmilitarisierung und Entnazifizierung des deutschen Volkes von Entnazifizierungs-, Boden- oder Sequesterkommissionen erfasst worden. Deren repressive Tätigkeit diente demnach gerade nicht einer Sozialrevolution, sondern das erklärte Ziel der Kommissionen war, wie es die KPD in ihrem Aufruf vom 11.6.1945 formuliert hatte, die „Ausrottung von Nazismus und Militarismus mit ihren Wurzeln, die Bestrafung der Kriegsschuldigen, die Beseitigung des junkerlichen Großgrundbesitzes, die Überführung der Betriebe in das Eigentum des Volkes und die Demokratisierung des gesamten Lebens“<sup>21)</sup>.

Wie in den Westzonen waren auch die

16) Zuck in: Zuck, Die Verfassungsbeschwerde, 3. Auf. 2006, Rn. 1064 m. w. N.

17) vgl. BVerfGE 15, 46 [76]

18) vgl. BVerfGE 8, 28 (37); 13, 248 (261); 14, 308 (311 f.); 15, 121 (125)

19) vgl. hierzu Löffler in: Motsch/Rodenbach/Löffler/Schäfer/Zilch, Komm. zum EALG, § 1 AusgLeistG, Rn. 78

20) Lochen, Grundzüge und ausgewählte Probleme der Vermögensrückgabe, 1991, Manuskript, S. 9

21) „Aufruf des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Deutschlands an das deutsche Volk zum Aufbau eines antifaschistisch-demokratischen Deutschlands“ vom 11. Juni 1945, in: Below u. a. (Autorenkollektiv), Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland, Dok. 19 (S. 56 ff)

Konfiskationen von Vermögenswerten in der sowjetischen Besatzungszone, soweit sie sich gegen Individuen richteten und nicht der Zerschlagung von Kartellen, vergeltender Natur. Die Unterschiede in der bürokratischen Abwicklung waren folgende: In den drei Westzonen oblag es ausschließlich den deutschen Spruchkammern, die gegen die Betroffenen erhobenen Schuldvorwürfe zu überprüfen und sie in die in der KRd 38 vorgesehenen Kategorien einzugruppieren. Wenn die Betroffenen in die Kategorien I und II eingruppiert wurden (Hauptschuldige oder Belastete), so konnte als Sühnemaßnahme bestimmt werden, dass das Vermögen eingezogen wurde. Hauptschuldigen musste dabei unter Berücksichtigung der Familienverhältnisse und ihrer Erwerbsfähigkeit der zum notdürftigen Lebensunterhalt erforderliche Betrag belassen werden (Art. VIII lit. b KRd 38). Das Vermögen von Belasteten konnte als Beitrag zur Wiedergutmachung ganz oder teilweise eingezogen werden, wobei bei teilweiser Einziehung insbesondere die Sachwerte zu einzuziehen waren und die notwendigsten Gebrauchsgegenstände den Betroffenen zu belassen waren (Art. IX Nr. 2 KRd 38). In den Westzonen gab es aber anders als in der sowjetischen Besatzungszone die Möglichkeit, gegen die Spruchkammerentscheidungen Berufung einzulegen, über welche dann die Berufungsspruchkammern zu entscheiden hatten. Nach Eintritt der Rechtskraft des Spruchs waren in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands dann die Landessiedlungsbehörden damit betraut, das land- und forstwirtschaftliche Vermögen aufzusiedeln, welches durch die Spruchkammerentscheidungen betroffen war.

Demgegenüber nahmen in der SBZ die Boden- und Sequesterkommissionen die Doppelfunktion der Spruchkammern einerseits und der für die Einziehung und Verwaltung zuständigen Behörden andererseits wahr. Sie befanden sowohl über die Schuld der Betroffenen, denen anders als in den Westzonen aber die Möglichkeit einer justizförmigen Überprüfung vorenthalten blieb, als auch über die anschließende Aufteilung der eingezogenen Liegenschaften an Neubauern und Neusiedler.

## 2. Entnazifizierungsmaßnahmen

### als strafrechtliche Maßnahmen

#### im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Ihrem Rechtscharakter nach sind diese Entnazifizierungsmaßnahmen nach der vom BVerfG gegebenen Definition dem materiellen Strafrecht i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. Dabei ist allerdings sorgfältig zu differenzieren zwischen den Auswahlentscheidungen der Kommissionen und den in der zweiten Stufe erfolgten Einziehungs- und Verteilungsmaßnahmen, bei denen es sich um wertneutrale, einer Rehabilitierung nicht zugängliche Vollzugsakte handelte. Nur erstere können nach der vom BVerfG gegebenen Definition Straf-

maßnahmen sein, weil es sich hierbei um staatliche Reaktionen auf ein für strafwürdig erachtetes Verhalten handelte<sup>22</sup>. Demnach ist es für die Beurteilung der Rechtsnatur jener Maßnahmen unerheblich, dass diese nicht von den in der Strafprozessordnung vorgesehenen Organen der Strafrechtspflege im „Umfeld oder Vorfeld geordneter Strafverfolgung“<sup>23</sup> verhängt worden sind.

*a. Ausklammerung des Entnazifizierungsrechts aus dem Bereich des Strafrechts durch den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung in der ersten Legislaturperiode*  
Diese Rechtsauslegung entspricht allerdings nicht dem Rechtsverständnis, welches der Deutsche Bundestag und die Länderparlamente ebenso wie die Bundes- und Länderregierungen unmittelbar nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland definiert haben. Diese haben den Begriff des Strafrechts offenbar allein anhand formaler Kriterien definiert und die Vorschriften zur Entnazifizierung als „Recht sui generis“ qualifiziert.

Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 kamen Bundestag und Bundesländer übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass Regelungen zum Abschluss der Entnazifizierung sowie zur Überprüfung von Schuldvorwürfen, die während der Besatzung deutsche Instanzen in Entnazifizierungsverfahren festgestellt hatten, von Verfassungs wegen erforderlich waren, jedoch in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen. Die Notwendigkeit, zum einen die Entnazifizierung zum Abschluss zu bringen, zum anderen, Entnazifizierungsmaßnahmen der Spruchkammern, soweit die Betroffenen in die Gruppen I („Hauptschuldige“) bzw. II („Belastete: Aktivisten, Militaristen, Nutznießer“) mit erheblichen Einschränkungen ihrer Freiheitsrechte eingestuft worden sind, einer rechtsstaatskonformen Überprüfung zu unterziehen, wurde bereits unmittelbar nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland als eine wichtige Aufgabe erkannt und in Angriff genommen. Das Gesetzgebungsverfahren nahm folgenden Verlauf:

Am 20.09.1949 erklärte Bundeskanzler Konrad Adenauer in der Plenarsitzung des Bundestags zur Frage der Entnazifizierung<sup>24</sup>.

„Durch die Denazifizierung ist viel Unglück und Unheil angerichtet worden. Die wirklich **Schuldigen an den Verbrechen**, die in der nationalsozialistischen Zeit und im Kriege begangen worden sind, **sollen mit aller Strenge bestraft werden**. Aber im Übrigen dürfen wir nicht mehr zwei Klassen von Menschen in Deutschland unterscheiden, die **politisch Einwandfreien und die nicht Einwandfreien**. Es muss diese Unterscheidung baldigst verschwinden (Hervorhebungen durch den Verfasser).“

Im Rahmen der Boden- und Wirtschaftsreform in der sowjetischen Besatzungszone Deutsch-

lands sind in ihrer überwiegenden Mehrheit Personen verfolgt worden, die im Sinne der Diktion von Konrad Adenauer lediglich als „politisch nicht einwandfrei“ diskriminiert worden sind, aber eben auch solche Personen, die durch ein individuelles vorwerfbares Verhalten während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und im Krieg Verbrechen begangen haben und die auch nach dem Willen der damaligen Bundesregierung „mit aller Strenge bestraft werden“ sollten.

Kurze Zeit zuvor, nämlich am 8. September 1949, hatte die Deutsche Partei (DP) einen Antrag im Bundestag eingebracht mit dem Ziel, die Regierung zu ersuchen, ein Gesetz zum sofortigen Abschluss der Entnazifizierung vorzulegen.

Zu dieser Zeit waren in den Ländern bereits mehrere Initiativen zum Abschluss der Entnazifizierung eingeleitet worden. Bei der Beratung dieser Anträge bat der Rechtsausschuss des Bundestages am 14. Oktober 1949 das Bundesministerium der Justiz um eine Stellungnahme zu der Frage, ob eine Zuständigkeit des Bundes zur Aufhebung von Sühnemaßnahmen und zum Nachlass von Strafen, die auf Grund der Entnazifizierungsvorschriften verhängt worden sind, bestehe, verneinenden Falls, wie eine gleichmäßige Behandlung in den Ländern erreicht werden könne. Dieses Ersuchen gab Veranlassung, die Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Entnazifizierung zu klären. Mit Schreiben vom 15. November 1949 hat der Bundesminister der Justiz ausgeführt, dass die Entnazifizierung nicht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung sei. Wenn sie dies hätte sein sollen, wäre sie zweifellos in der Aufzählung der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 GG ausdrücklich erwähnt worden. Dies müsse umso mehr angenommen werden, als es sich um ein im allgemeinen Bewusstsein lebendiges, vielfach diskutiertes und umstrittenes Rechtsgebiet handele und Art. 139 GG belege, dass der Gesetzgeber es nicht übersehen hat.

Als **Strafrecht** im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG könnten die zur „Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ erlassenen Rechtsvorschriften nicht angesehen werden, da sie ausdrücklich nur die Ausschaltung nationalsozialistischen Einflusses aus dem öffentlichen Leben und die Mitwirkung an der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in Form von Geld- und Sühneleistungen bezwecken und der Sühnecharakter dieser Maßnahmen wiederholt betont worden sei. Eher könnte man die

22) BVerfG, Beschl. v. 6.4.1999, Az.: 2 BvR 2279/97, Rn. 3

23) Schröder in: Bruns/Schröder/Tappert, Komm. zum StrRehaG, § 1 R. 185

24) Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 1. Wahlperiode. Stenographische Berichte Bd. 1. Bonn 1949, S. 22-30 [27]

Entnazifizierung daher als Wiedergutmachung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 GG ansehen. Nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte müsse aber angenommen werden, dass der Gesetzgeber hierbei nur die **Gesetzgebung zu Gunsten der Geschädigten** – also der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft – gemeint habe. Demgemäß sei auch keine Zuständigkeit des Bundes zur Aufhebung von Sühnemaßnahmen, die auf Grund der Vorschriften zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus aufgelegt worden sind, gegeben.

Erwägenswert sei allenfalls, ob man die von den Spruchgerichten in der britischen Zone verhängten Strafen als Strafmaßnahmen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ansehen könne. Die von den Spruchgerichten in der britischen Zone verhängten Sanktionen seien echte „Strafen“ im Sinne des Strafrechts. Der Vollzug der Freiheitsstrafen erfolge in Strafanstalten. Insoweit wäre also eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gegeben. Es könne jedoch wegen des Sachzusammenhangs dieses Rechtsgebietes mit der Entnazifizierung zweifelhaft sein, ob der Bund von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen könne, er nicht vielmehr, da es sich in Wirklichkeit um eine Sondergestaltung der Entnazifizierung handele, gehalten sei, diesen Gegenstand den Ländern zu überlassen, damit er im Zusammenhang mit der Entnazifizierung geregelt werden könne. Die Bundesregierung halte dies für geboten, da sonst die ungleiche Behandlung der Betroffenen noch vermehrt werden würde.

Eine gleichmäßige Behandlung in den Ländern könne nur im Wege der Koordinierung der Rechtsvorschriften und ihrer Handhabung unter den Ländern erreicht werden. Insbesondere wären dabei Vereinbarungen unter den Ländern über einen gleichmäßigen Abschluss der Entnazifizierung und eine einheitliche Beseitigung ihrer Auswirkungen für die Entnazifizierten anzustreben<sup>25)</sup>.

Am 13. Dezember 1949 hat der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages darüber beraten, ob es sich bei den im Zusammenhang mit der Entnazifizierung durchgeführten Sühnverfahren um strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen handele und ob die Zuständigkeit für die Verabschiedung eines Abschlussgesetzes zur Entnazifizierung beim Bund oder den Ländern liege.

Der Abgeordnete Brill (SPD) hat in der Sitzung seinen schriftlich unter dem Datum 1. Dezember 1949 abgefassten Bericht referiert. An entscheidender Stelle hat er ausgeführt, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 GG nicht einschlägig sei, weil es sich ja nicht um Vorschriften zur Wiedergutmachung von Unrecht handele, sondern um Entnazifizierungsvorschriften. Zusammenfassend kam er zu dem Ergebnis, eine allgemeine Zuständigkeit des Bundes zu einer Gesetzgebung im Rahmen der vor-

liegenden Anträge zur Verabschiedung von Abschlussgesetzen zur Entnazifizierung sei nicht gegeben. Die Zuständigkeit könne auch nicht auf die Grundrechte des Freiheits- und Gleichheitssatzes gestützt werden. Eine Teilzuständigkeit auf dem strafrechtlichen Teilgebiet der britischen Zone bestehe nur dann, wenn die allgemeine Frage der Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Amnestiegesetzen, die die Urteile von Ländergerichten tangieren, bejaht werde<sup>26)</sup>.

Der Co-Referent von Merkatz (DP) hielt entgegen, dass sich in der Frage der Entnazifizierung „zwei ganz verschiedene Methoden, ideologisch-soziologische Ausschaltungsmethoden, wie [...] im bolschewistischen Russland angewandt und als rechtlich zulässig erkannt, und eine alte angelsächsische Rechtsvorstellung, wie man mit politisch schuldig befundenen Elementen verfahren kann“, verbinden würden. Diese Verbindung habe zur Einigung auf die Direktiven Nr. 24 und 38 des Alliierten Kontrollrats geführt. Insgesamt habe es sich dabei jedoch um fremdes Recht gehandelt, welches mittels des Besatzungsstatutes aufgelöst werden könne, weil dieses nichts zur Entnazifizierung bestimme. Hinsichtlich des Widerspruchs des Art. 139 GG zu den Grundrechten führte er dann aus<sup>27)</sup>.

„Ich halte es also wegen der systematischen Stellung der Grundrechte und der Unabänderlichkeit des Art. 1, aus dem sich diese Menschenrechte entwickelt haben, und wegen ihrer Bindung an das Völkerrecht, d. h. an die Rechtsüberzeugung der gesamten zivilisierten Welt, für ausgeschlossen, dass eine so widersprüchliche Vorschrift wie Art. 139 tieferen Bestand haben kann [...]. Art. 139 passt absolut nicht zu dem ganzen übrigen Grundgesetz. Es ist ein Fremdkörper, ein Pfeil, der, von Jalta aus abgeschossen, noch mitten im Fleisch unseres Rechtssystems steckt, wenn ich mich so ausdrücken darf. Hinter dem Art. 139 steckt so etwas wie ein Befehl der Interventionsbesetzung, eine vorausgesetzte Auflage, die nach dem Erlass des Besatzungsstatuts jetzt der Überprüfung bedarf und so nicht aufrecht zu erhalten ist.“

Obwohl er mit dieser Einschätzung Unruhe unter den Anwesenden auslöste, argumentierte von Merkatz unbeirrt weiter:

„Es steckt hier ein guter Teil Klassenkampf mit drin. Und das ist ein Rechtsmissbrauch (Anmerkung des Verfassers: die Sühnverfahren dienten aber eben nicht *per se* dem Klassenkampf).“

Von Merkatz betonte nochmals, dass man alleine mit dem Strafrecht auskomme:

„Von der Bestrafung reiner Gesinnungsdelikte müssen wir wegkommen, und zwar so schnell wie möglich.“

Am 15. Oktober 1950 billigte der Deutsche Bundestag auf seiner Sitzung die vom Rechtsausschuss unter Mitwirkung der Bundesministerien der Justiz sowie des Innern

ausgearbeiteten Richtlinien für die von den Länderparlamenten zu verabschiedenden Gesetze<sup>28)</sup>. Ziffer 2 dieser Richtlinie lautet:

„Betroffene, die in die Gruppe I oder II eingestuft worden sind, können bis zum 3. März 1951 beantragen, in eine für sie günstigere Gruppe eingestuft zu werden, wenn die bisherige Einstufung lediglich auf Grund einer gesetzlichen Vermutung erfolgt ist.“

In seiner Sitzung vom 18. Oktober 1950 hat der Deutsche Bundestag den mündlich erstatteten Bericht des Ausschusses zum Schutze der Verfassung betreffend Entnazifizierung beraten. Der Abgeordnete Dr. Menzel (SPD) hat dem Plenum den Inhalt des Ausschussantrages erläutert. Er hat dabei ausgeführt, dass die Mehrheit des Ausschusses zum Einen *„das Recht über die Entnazifizierung nicht als Strafrecht, sondern als ein Recht besonderer Art, geboren aus der politischen Situation angesehen“* und zugleich den strafrechtlichen Charakter der Entnazifizierung abgelehnt habe; die Ausschussmehrheit habe zum Anderen die Beendigung der Entnazifizierung als Angelegenheit der Länder angesehen. Den von der Mehrheit der Ausschussmitglieder eingenommenen Rechtsstandpunkt, bei den Entnazifizierungsmaßnahmen handele es sich nicht um strafrechtliche Maßnahmen, hat der Abgeordnete Menzel wie folgt referiert<sup>29)</sup>:

„Der strafrechtliche Charakter wurde von der Mehrheit auch mit dem Hinweis abgelehnt, dass seine Bejahung einen Verstoß gegen den alten strafrechtlichen Grundsatz bedeuten würde, **eine Handlung könne nicht nachträglich zu einer strafbaren Tat erklärt werden**, und dass alle diejenigen, die irgendwie von den Entnazifizierungsgesetzen erfasst worden seien, künftighin, wenn auch vielleicht in geringem Maße, als vorbestraft gelten würden. Das wäre aber gerade für die Millionen der ehemaligen kleinen Pgs (Anmerkung: Parteigenossen der NSDAP) von unüberbarem Nachteil. Die Mehrheit war sich ferner darüber einig, dass es sich bei den Vorschriften über die Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus um die Wiedergutmachung verschuldeten Unrechts und darum handele, den politischen Aufbau des neuen Staates unbeeinflusst von jenen, die den Nationalsozialismus und Militarismus erheblich

25) Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 15.1.1949 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht des Deutschen Bundestages, Az.: 102/2 - 3 - 859/49; vgl. auch Fürstenau, Entnazifizierung, 1969, S. 152; Albrecht, Rechtsstaat als Ideologie, 2007, S. 15; diese Stellungnahme wie auch die nachfolgend zitierten Dokumente befinden sich im Bundesarchiv Koblenz, Bestandssign. B 106, Bd. 4607

26) Bericht des Abgeordneten Prof. Dr. Brill vom 1.12.1949, Beilage C zum Protokoll Nr. 7 des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht des Deutschen Bundestages, Bundesarchiv Koblenz, aaO.

27) Bundesarchiv Koblenz, aaO.

28) BT-Drs. I/1658

29) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, stenographische Berichte (Bd. 5), S. 3431 bis 3438 [3433]

gefördert haben, durchzuführen. Daher beeinträchtigt der Inhalt der Grundrechte auch nicht den Art. 139, der vorverfassungsmäßiges Recht aufrechterhalte und in einen verfassungsmäßigen Zustand überleite.

Aus dieser Auffassung der Mehrheit ergab sich nun, dass für die Gesetzgebung zur Beendigung der Entnazifizierung nicht der Bund, sondern nur die **Länder zuständig** sein können. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind in den Art. 70 ff. des Grundgesetzes erschöpfend aufgezählt. Die Gesetzgebung aller dort nicht aufgeführten Sachgebiete steht nach der gesetzlichen Vermutung des Grundgesetzes gem. Art. 70 Abs. 1 den Ländern zu. Dieser Auffassung hat sich der Herr Bundesjustizminister in einem längeren Schreiben an den Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 15. November 1949 angeschlossen. Auch der Vertreter des Herrn Bundesministers des Innern hat in einer unserer Ausschusssitzungen die gleiche Erklärung abgegeben, indem er die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung verneint hat (Hervorhebung mittels Fettdrucks im Original, mittels Unterstreichung durch den Verfasser).“

Das zu jenem Zeitpunkt noch nicht konstituierte BVerfG hatte niemals Veranlassung, sich mit dieser Rechtsauffassung auseinanderzusetzen. Schon von daher erscheint es geboten, dass sich das BVerfG mit der Rechtsnatur der Entnazifizierungsmaßnahmen befasst und hierüber grundsätzlich entscheidet.

#### *b. Maßnahmen „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ in der ehemaligen DDR als Strafmaßnahmen deklariert*

Nach der Überzeugung der DDR handelte es sich demgegenüber bei den zum Zweck der Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Demokratisierung erlassenen Rechtsvorschriften um rückwirkend geltende Strafnormen. Zwar bestimmt Art. 135 der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 das Verbot rückwirkender Geltung von Strafgesetzen. Um aber den Konflikt zwischen den zur Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Demokratisierung während der sowjetischen Besatzung erlassenen Rechtsnormen aufzulösen, wurde das Rückwirkungsverbot für diesen Teilbereich gem. Art. 135 Abs. 3 der DDR-Verfassung (1949) außer Kraft gesetzt.

Die Verfassungsgeber der DDR sind also über ein Rechtsproblem hinweggegangen, welches sich den Verfassern des Grundgesetzes stellte, nämlich die Sanktionierung von Strafmaßnahmen auf der Grundlage rückwirkend geltender Vorschriften während der Besatzungszeit. Dem Referat des Abgeordneten Menzel vor dem Deutschen Bundestag ist zu entnehmen, dass das Rückwirkungsverbot für strafrechtliche Normen unantastbar bleiben sollte; anderenfalls hätte der Verfassungsgeber in Art. 103 Abs. 2 GG eine entsprechende Aus-

nahmenorm aufnehmen müssen. Das hätte aber zur Verfassungswidrigkeit dieser Grundrechtsnorm geführt, weil auf diese Weise in den Kernbereich des grundrechtsgleichen Rechts auf Schutz vor Bestrafung auf Grund rückwirkend geltender Gesetz eingegriffen worden wäre. Um eine solche Kollision überhaupt nicht erst entstehen zu lassen, durfte der Verfassungsgeber die Rechtsvorschriften nicht als Strafrechtsnormen begreifen, sondern er musste ihnen die Rechtsqualität eines oktroyierten Rechts *sui generis* zuordnen; anderenfalls wäre Art. 139 GG nicht verfassungskonform gewesen. Der spätere Bundesminister der Justiz Dehler hat in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates zu dem gleichlautenden Artikel 146 des Entwurfs von Herrenchiemsee erklärt<sup>30</sup>:

„Ich würde es (Anmerkung: gemeint ist der Art. 146 des Entwurfs von Herrenchiemsee) gern streichen. Aber praktisch geht es nicht.“

Art. 139 GG wäre zwar nicht erforderlich gewesen, wenn eine der DDR-Verfassung vergleichbare Ausnahnevorschrift in Art. 103 Abs. 2 GG aufgenommen und für verfassungsfest erklärt worden wäre. Eine solche Ausnahnevorschrift zu Art. 103 Abs. 2 GG wäre aber eindeutig verfassungswidrig gewesen, weil damit in den unantastbaren Kernbereich der Verfassung, bestehend aus Art. 1 und 20 GG, eingegriffen worden.

#### *c. Qualifikation der in der sowjetischen Besatzungszone durchgeführten Vermögenszugriffe nach westdeutscher Quellenlage*

Es bestand während der Zweistaatlichkeit Deutschlands stets Einigkeit darüber, dass jedenfalls die von den Boden- und Sequesterkommissionen in der SBZ/DDR verhängten Sanktionen Strafmaßnahmen waren.

Das ehemalige Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen hat in seiner Monographie „Die Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone und die Verwaltung des Vermögens von nicht in der Sowjetzone ansässigen Personen“ den Rechtscharakter der Vermögenszugriffe wie folgt beschrieben<sup>31</sup>:

„Die Bodenreform sollte der ‚Entmachtung und Bestrafung der Junker und Großgrundbesitzer‘ dienen.

[...]

Mit der Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse in der Industrie war die Periode der als Strafmaßnahme erklärten Enteignungen formell beendet. Weitere Enteignungen als Strafe wurden aber in erheblichem Umfang als Folge von Strafurteilen mit Vermögensentziehung durchgeführt (Anmerkung des Verfassers: letztere unterfallen zweifelsfrei dem StrRehaG).“

Schmidt-Jortzig hebt hervor, dass es sich bei den Vermögenszugriffen nicht um Enteignungen, sondern um Konfiskationen handele, weil die Heraussetzungen nicht zu Gunsten öffentlicher Zwecke, in geordneten Verfahren

und gegen Entschädigungen erfolgten, *sondern mit organisiertem Strafcharakter, personenbezogen und entschädigungslos* abließen<sup>32</sup>. Maurer weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass *strafweise Eigentumsentziehungen*, die nicht nur Einzelpersonen nach ihrem individuellen Verhalten und ihrer Schuld treffen, sondern pauschal zur wirtschaftlichen Vernichtung einer ganzen, als „*Klassenfeind*“ bezeichneten Personengruppe eingesetzt werden, gegen elementare Rechtsgrundsätze verstoßen und daher unhaltbar seien<sup>33</sup>. Kimminich spricht in diesem Zusammenhang aber wohl nicht von Konfiskationen, sondern von strafweisen Vermögensentziehungen<sup>34</sup>. In der Rechtslehre und Rechtsprechung ist dabei unbestritten, dass der durch die Einziehung bewirkte Eingriff in das Eigentum als Strafe **für begangenes Unrecht** verfassungsrechtlich unbedenklich ist und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG unberührt lässt. Der Schutz des Angeklagten im Strafprozess gegen willkürliche Handhabung der Strafgesetze und gegen übermäßige Strafen wird von anderen Grundrechtsnormen wahrgenommen<sup>35</sup>.

Geht man hiervon aus, muss den Betroffenen bzw. ihren Rechtsnachfolgern die Möglichkeit gegeben werden, die damaligen Verfahren, in denen anknüpfend an Schuldfeststellungen strafähnliche Sanktionen verhängt wurden, in einem rechtsstaatskonformen Verfahren überprüfen zu lassen. Der gesetzliche Richter, der entgegen den Vorgaben der Proklamation Nr. 3 des Alliierten Kontrollrates vom 20. Oktober 1945 den Opfern von Entnazifizierungsmaßnahmen vorenthalten wurde und noch immer wird, stand den Opfern vergleichbarer Maßnahmen in den alten Bundesländern bereits vor und nochmals nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland unter der Geltung des Grundgesetzes offen.

#### *d. Qualifikation der damaligen Vermögenszugriffe unter Zugrundelegung des Strafbegriffs des BVerfG*

Legt man die vom BVerfG geprägte Definition des Begriffs der Strafe den damaligen Vermögenszugriffen zu Grunde, so kann am Strafcharakter jener Maßnahmen kein vernünftiger

30) zitiert nach Lübke-Wolff, Zur Bedeutung des Art. 139 GG für die Auseinandersetzung mit neonazistischen Gruppen, in: NJW 1988, 1289 [1291] (Fn. 22)

31) Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.), Die Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone und die Verwaltung des Vermögens von nicht in der Sowjetzone ansässigen Personen, 3. Aufl. 1962, S. 23 (in Bezug auf die Bodenreform) und S. 29 als obiter dictum zur Industriereform

32) Schmidt-Jortzig, Rechtsstaatlicher Ausgleich für sog. „Alteigentümer 1945/49“, in: Ipsen u. a. (Hrsg.), 1995, Verfassungsrecht im Wandel, S. 209 f.

33) Maurer, Die Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, in: JZ 1992, 182, 187 [r. Sp.]

34) Kimminich, Eigentum – Enteignung – Entschädigung, Sonderausgabe aus dem Bonner Kommentar, 1976, Rn. 208 und 211

35) Kimminich, aaO., Rn. 208

Zweifel bestehen.

Das BVerfG definiert in seiner ständigen Rechtsprechung die Strafe als „*missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten*“<sup>36</sup>. Mit ihr wird dem Täter ein Rechtsverstöß vorgehalten und zum Vorwurf gemacht<sup>37</sup>. Diese Merkmale sind hier eindeutig erfüllt. Den Opfern von Maßnahmen der Boden- und Sequesterkommissionen wurde zum Vorwurf gemacht, Kriegsverbrecher oder aktive Nationalsozialisten gewesen zu sein, wobei bei den Großgrundbesitzern unwiderleglich vermutet wurde, sie hätten der NSDAP zur Macht verholfen und deren Macht auf dem Lande garantiert und stabilisiert, und außerdem seien sie auch für die vom Deutschen Reich unternommenen Angriffskriege gegen andere Länder verantwortlich. Auch wenn es an geeigneten, rechtsstaatlichen Erfordernissen genügenden Schuldfeststellungen fehlt, so kann dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelne, die im Rahmen der Boden- und Wirtschaftsreform mit ihrem Vermögen herangezogen wurden, tatsächlich strafbare Handlungen begangen haben. Um die Schuldigen von der Mehrzahl der unschuldigen Betroffenen zu unterscheiden, bedarf es deswegen eines Rehabilitierungsverfahrens. Eine bloße Inzidentprüfung im Rahmen der Feststellung der Würdigkeit nach § 1 Abs. 4 AusgLeistG reicht hierzu nicht aus, weil solche Prüfungen nichts am rechtlichen Fortbestand der Auswahlentscheidungen ändern.

Die Situation ist vergleichbar mit derjenigen, die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Behandlung der Waldheimer Urteile der DDR bestanden hat. Das Kammergericht hat in seinem Beschluss vom 15. März 1954<sup>38</sup> zu diesen Urteil Folgendes ausgeführt:

„Die Feststellung, dass die von den Waldheimer Urteilen Betroffenen nicht rechtswirksam verurteilt sind, beinhaltet keinesfalls die weitere Feststellung, dass damit auch deren Unschuld erwiesen sei. Es ist durchaus möglich, dass sich unter den Betroffenen solche Personen befinden, die sich nach dem geltenden Strafrecht strafbar gemacht haben. Einer Verfolgung dieser Personen steht keine Rechtskraft der Waldheimer Urteile entgegen, und auch gegen den Angeschuldigten in der vorl. Sache kann ein Verfahren durchgeführt werden, wenn hinreichende Verdachtsgründe vorhanden sind.“ Auf die vorliegende Problematik übertragen bedeutet dies: Die Betroffenen können nicht deswegen rehabilitiert werden, weil die gegen sie verhängten Schulduweisungen einer rechtsstaatlichen Prüfung nicht einmal im Ansatz Stand halten; denn hieraus darf nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Betroffenen sich während der nationalsozialistischen Herrschaft nichts haben zu Schulden kommen lassen. Die offensichtliche Haltlosigkeit des gegen die Betroffenen erhobenen Schuldvorwurfs darf wegen der

sowjetischen Vorbedingung und der Unanständigkeit der Vorschriften „zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ als solcher noch nicht zur Rehabilitierung führen; sondern nunmehr muss geprüft werden, ob die Betroffenen sich nach dem damals geltenden Recht, wozu auch das KRG 10 und die KRD 38 gehören, strafbar gemacht haben, vergleichbar mit der Würdigkeitsprüfung der Vermögensämter. Erst wenn diese zu keinen Erkenntnissen gegen die Betroffenen führt, dürfen und müssen die Betroffenen rehabilitiert werden.

Damit ist der sowjetischen Vorbedingung genügt. Hierdurch wird weder die Bodenreform in Frage gestellt noch der sowjetischen Besatzungsmacht ein Vorwurf gemacht, unter welchen Begleitumständen die Bodenreform in ihrer Besatzungszone durchgeführt worden ist. Aber wie im Westen muss auch im Beitrittsgebiet die Möglichkeit einer Überprüfung der Schulduweisungen eröffnet werden.

### **3. Rehabilitierungsmöglichkeiten für Opfer rechtsstaatswidriger Entnazifizierungsmaßnahmen nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in den alten Bundesländern**

In den alten Bundesländern hatten Betroffene solcher Entnazifizierungsmaßnahmen, die mit vergleichbar schweren Sanktionen verbunden waren, die Möglichkeit einer Überprüfung der Schulduwürfe, die unter Anwendung strafrechtlicher elementarer Grundsätze erfolgte. Diese Möglichkeit bestand unter dem Grundgesetz noch für jene Betroffene, die von den Spruchkammern als Hauptschuldige oder Belastete eingruppiert worden sind. Da nur bei diesen Personengruppen nach der KRD 38 die Einziehung des Vermögens zulässig war, bedeutet die Erfassung der Opfer der Boden- und Wirtschaftsreform, dass diese zumindest konkludent in eine dieser beiden Gruppen eingeordnet wurden. Erwiesen sich in den in den alten Bundesländern durchgeführten Überprüfungsverfahren diese Schulduwürfe nach justizförmiger Überprüfung als nicht stichhaltig, so wurde die Spruchentscheidung aufgehoben und der Betroffene freigesprochen. Das führte dann u. a. dazu, dass das eingezogene Vermögen im Verwaltungswege zurückgegeben wurde. Das änderte aber im Grundsatz nichts an der Hinnahme der Entscheidung der Besatzungsmächte, das Vermögen von Kriegsverbrechern und aktiven Nationalsozialisten einzuziehen, vorausgesetzt allerdings, dass diese durch die gesetzlichen Richter als solche eingestuft worden sind.

Nachdem die Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Jahr 1950 geklärt war, verabschiedeten in der Folgezeit alle Bundesländer der ehemaligen westlichen Besatzungszonen sog. Abschlussgesetze zur Entnazifizierung. Diese Gesetze sahen – über die vorstehend zitierte Empfehlung des Bundestages hinausgehend – sogar die generelle

Möglichkeit einer Überprüfung der in den Entnazifizierungsverfahren erhobenen Schulduwürfe vor, sofern die Betroffenen in die Gruppe der Hauptschuldigen oder Belasteten gem. KRD 38 eingestuft worden waren<sup>39</sup>. Die Abschlussgesetze sollten dem Prinzip der Sicherung der Demokratie folgen, einerseits die weitere Verfolgung ungesühnter strafrechtlicher Schuld gewährleisten und andererseits das Problem der Rechtsungleichheit lösen. Beispielhaft sei auf das Gesetz zum Abschluss der Entnazifizierung vom 14. Juni 1951 des Landes Berlin verwiesen<sup>40</sup>. In § 7 war dort das sog. „Überprüfungsverfahren“ geregelt. Hiernach konnte eine Spruchkammer auf Antrag eines Beteiligten eine Überprüfung vornehmen, ob dieser sich aktiv im Sinne des Nationalsozialismus betätigt hat und den Sühnemaßnahmen des Gesetzes unterliegt (Abs. 1). Für eine verstorbene oder vermisste Person konnte der Antrag auf Überprüfung von dem Angehörigen gestellt werden, der ein berechtigtes Interesse an einer solchen Feststellung hatte (Abs. 2). Die Möglichkeit der Einleitung solcher Überprüfungsverfahren war bis zum 31. Dezember 1952 befristet (Abs. 3).

Eine solche Möglichkeit muss auch für die Opfer gleichartiger Maßnahmen in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone eröffnet werden, und zwar nach dem hierfür einschlägigen Rehabilitierungsgesetz, also entweder dem StrRehaG oder dem VwRehaG.

### **II. AusgLeistG trotz Würdigkeitsprüfung kein Rehabilitierungsgesetz**

Das AusgLeistG kann, trotz der darin vorgesehenen Würdigkeitsprüfung, die eine Überprüfung der den Betroffenen zur Last gelegten individuellen Handlungen vorsieht, kein Rehabilitierungsgesetz sein, durch welches der aus Art. 17 des Einigungsvertrages abzuleitende Anspruch auf Rehabilitierung erfüllt wird. Bei dem AusgLeistG handelt es sich um ein reines Wiedergutmachungsgesetz. Die Wiedergutmachung beschränkte sich ursprünglich auf den Ausgleich von Vermögensschäden, die durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft verursacht worden sind<sup>41</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat erweiternd auch die vermögensrechtlichen Folgen von rechtsstaatlich nicht hinnehmbaren Enteignungen oder Vermögenseinziehungen im Beitritts-

36) BVerfGE 26, 186 [204]; 45, 346 [351]

37) BVerfGE 20, 323 [331]

38) KG, Beschl. v. 15.3.1954, NJW 1954, 1901 f.

39) Soweit ersichtlich, wurde die Forderung nach einer Überprüfung der Schulduwürfe in Entnazifizierungsverfahren erstmals von der Bundestagsfraktion der FDP in deren unter dem Datum 31.1.1950 eingebrachter Gesetzgebungsinitiative gestellt, vgl. BT-Drs. 1/482

40) GVBl für Berlin, 1951, S. 405-407; eine Übersicht über die Ländergesetze zum Abschluss der Entnazifizierung bzw. politischen Säuberung gibt Fürstenau, Entnazifizierung, 1969, S. 238 ff.

41) Maunz in: Maunz/Dürig, Lfg. 23, Art. 79 Nr. 125

gebiet, die aus der kommunistischen Diktatur herrührten, geregelt. Er hat folgerichtig auch ausdrücklich klargestellt, dass „mit dem Ausgleichleistungsgesetz lediglich Vermögensinteressen berücksichtigt und keine Rehabilitation (für persönlich erlittenes Unrecht) betrieben werden“ soll<sup>42)</sup>. Deswegen ist es konsequent, dass die Vermögensämter für die Würdigkeitsprüfung zuständig sind und nicht die für Rehabilitierungen zuständigen Stellen. Da das AusgLeistG unmittelbar an § 1 Abs. 8 lit. a 1. Halbsatz VermG anknüpft und das VermG von vornherein nicht auf eine Rehabilitation der Betroffenen angelegt ist<sup>43)</sup> kann auch aus diesem Grund das AusgLeistG trotz der in § 1 Abs. 4 vorgesehenen Würdigkeitsprüfung, die substantiell das enthält, was in dem förmlichen Rehabilitierungsverfahren durchgeführt werden müsste, dennoch nicht als Rehabilitierungsgesetz qualifiziert werden.

**Eine förmliche Rehabilitation setzt nämlich eine kontradiktorische Entscheidung der vom Gesetzgeber bestimmten zuständigen Stellen voraus, mit welchem die Schuldfeststellung ebenso wie daran angeknüpften Sanktionen ausdrücklich aufgehoben werden.** In § 1 Abs. 4 AusgLeistG wird dagegen lediglich eine Inzidentprüfung durchgeführt, die nicht tenorierungsfähig ist. **Das Ergebnis der Würdigkeitsprüfung kann somit niemals eine Aufhebung der Schuldfeststellung sein.** Dann aber ist mit der Feststellung der Würdigkeit keine Rehabilitation, und zwar nicht einmal eine politische Rehabilitation verbunden.

Mit einer politischen Rehabilitation, auf welche von Verfassungen wegen ein Anspruch besteht, gehen nämlich mehrere Schritte einher. Vorliegend müssen die in der Vergangenheit getätigten Auswahlentscheidungen aufgehoben werden; der erste Schritt ist eine *juristische Rehabilitation*, die einen klaren politischen Willen voraussetzt, der vorliegend eindeutig fehlt. Im zweiten Schritt ist eine *politische und soziale Rehabilitation* notwendig, denn „eine Rehabilitation, von welcher weder die entehrten, bestraften und verfeimten Personen wissen, noch das für die Rehabilitation zuständige Bundesministerium (...) und schon gar nicht die Öffentlichkeit, ist keine Rehabilitation“<sup>44)</sup>. Positive Entscheidungen der Vermögensämter, in denen lediglich inzident die Würdigkeit des Betroffenen festgestellt wird, können also keine Rehabilitation sein, weil der Schuldvorwurf nicht durch eine kontradiktorische Entscheidung aufgehoben wird, einmal abgesehen davon, dass die Vermögensämter nicht zu solchen Entscheidungen befugt sind, also nicht der *gesetzliche Richter* sein können.

Auch das BVerfG sieht das AusgLeistG ersichtlich nicht als Rehabilitierungsgesetz an. Aus seinem Beschluss vom 14. Dezember 2008 folgt, dass die sowjetische Vorbedingung zur Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutsch-

lands die förmliche Rehabilitation der Betroffenen verbiete. Das BVerfG führte hierzu aus, der Rehabilitierungsausschluss sei im Hinblick auf die Boden- und Industriereform verfassungskonform, weil die Sowjetunion bei den Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands nach der maßgeblichen Einschätzung der Bundesregierung darauf bestanden habe, dass die Rechtmäßigkeit dieser Reform nicht revidiert würde. Dies habe der Gesetzgeber nachvollziehbar als Rehabilitierungshindernis auffassen dürfen<sup>45)</sup>. Dass die genannten „Enteignungen“ missbilligenswertes Unrecht darstellen, komme durch die Kompensation für die Betroffenen nach dem AusgLeistG zum Ausdruck<sup>46)</sup>.

Da aber nicht die Vermögenszugriffe als solche Gegenstand einer Rehabilitation sein können, sondern nur die diesen vorangegangenen Schuldzuweisungen, betrifft das AusgLeistG eine andere Problematik. Die „Enteignungen“, also die Vollzugsakte, sind schon deshalb missbilligenswertes Unrecht, weil die Betroffenen ihre gesamte wirtschaftliche Existenz einbüßten und gezielt verelendet wurden. Die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz und die Verweigerung eines Existenzminimums sind **unabhängig von den Auswahlentscheidungen** in einem Rechtsstaat nicht hinnehmbar und standen mit dem Recht der Besatzungsmächte, und zwar mit der KRd 38, nicht im Einklang. Denn die Boden- und Sequesterkommissionen haben nicht nur das pfändbare Vermögen der Betroffenen, sondern auch dasjenige Vermögen konfisziert, welches diesen und ihren Familienangehörigen ein Minimum eines menschenwürdigen Lebens ermöglichte. Die KRd 38 sah indessen vor, dass bei Hauptschuldigen im Falle von Vermögensentziehungen unter Berücksichtigung der Familienverhältnisse und ihrer Erwerbsfähigkeit der zum notdürftigen Lebensunterhalt erforderliche Betrag belassen werden musste (Art. VIII II lit. b). Bei den Belasteten war nur die Einziehung eines Teils des Vermögens möglich, wobei hier insbesondere die Sachwerte einzuziehen und ihnen die notwendigen Gebrauchsgegenstände zu belassen waren (Art. IX Nr. 2). Da sich die deutschen Kommissionen an diese Vorgaben nicht gehalten haben, schon deshalb nicht, weil sie Hauptschuldige und Belastete gleichgestellt haben, ohne zwischen den individuellen Schuldvorwürfen zu differenzieren, und in allen Fällen deren gesamte wirtschaftliche Existenz vernichtet haben, sind auch die Vermögenszugriffe unabhängig von den Auswahlentscheidungen missbilligenswertes Unrecht, welches wiedergutzumachen ist.

Die Konfiskationen verletzten also nicht nur wegen der häufig rechtsstaatlich völlig unakzeptablen Schuldfeststellungen, sondern auch wegen ihres Übermaßes die Menschenwürde der Betroffenen. Das hat das BVerfG offenbar zum Ausdruck bringen wollen, als es ausgeführt hat, dass es die **genannten Ent-**

**eignungen für ein großes Unrecht hält**, das im Hinblick auf das mit den Wertvorstellungen des Grundgesetzes unvereinbare Zustandekommen und die Begleiterscheinungen sowie **Tragweite der eingetretenen Vermögensverluste** im Rahmen des AusgLeistG wieder gutzumachen ist<sup>47)</sup>. Dieses Gesetz sorgt also im Hinblick auf die nach den Wertmaßstäben des Grundgesetzes unerträgliche Tragweite der Vermögenszugriffe nur für ein Korrektiv insofern, als im Wege der Wiedergutmachung an die Betroffenen und ihre Erben eine Ausgleichsleistung gewährt wird, die wertmäßig demjenigen entspricht, was den Betroffenen hätte verbleiben müssen, wenn die Boden- und Sequesterkommissionen die in einem Rechtsstaat nach der Direktive 38 zu respektierenden Grenzen bei einer Vermögenseinziehung beachtet hätten. Hier wird nur nach den Grundsätzen des Lastenausgleichs eine Wiedergutmachung geregelt.

### III. Keine Differenzierung auf Grund Art. 143 Abs. 3 GG sowie sowjetischer Vorbedingung zur Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands

Die immer wieder aufgestellte Behauptung, die sowjetische Vorbedingung verbiete es, auch die Einzelfallentscheidungen der Boden- und Sequesterkommissionen zu überprüfen und diese ggf. durch förmliche Rehabilitation zu beseitigen, ist falsch, zumindest irreführend. Die sowjetische Vorbedingung insoweit lässt sich auf die Formel reduzieren „*keine Restitution ohne vorherige Rehabilitation*“ [1]. Die Bundesregierung hat diesen Willen der Sowjetregierung auch völlig richtig verstanden [2].

#### 1. Inhalt der Erklärungen der Sowjetregierung

Die Erklärungen der Sowjetregierung können nur dahin gehend aufgefasst werden, dass zwar Boden- und Wirtschaftsreform als solche nicht zur Disposition durch das besiegte Deutschland gestellt werden dürfen; aber die der Erfassung im Rahmen dieser Aktionen zu Grunde liegenden Schuldfeststellungen können und müssen überprüft werden, was ja auch im Rahmen der Würdigkeitsprüfung nach § 1 Abs. 4 AusgLeistG ohnehin geschieht, also nicht verboten sein kann. Wenn somit die Sowjetregierung die Überprüfung der damaligen Schuldfeststellungen durch deutsche Organe nicht verboten hat, kann sich

42) BT-Drs. 12/4994, S. 68

43) Wimmer, Komm. zum VwRehaG, § 2 Rn. 10

44) Kohlhofer, Reinhard, Vorwort, in: Kohlhofer/Moos (Hrsg.), Österreichische Opfer der NS-Militärgerichtsbarkeit – Rehabilitation und Entschädigung, Wien, 2003, S. 9-12 [10]

45) BVerfG, Beschl. v. 14.12.2008, aaO., Rn. 6

46) BVerfG, Beschl. v. 14.12.2008, aaO.

47) BVerfG, Beschl. v. 9.1.2001, Az.: 1 BvL 6/00 and 7/00, zitiert nach juris, Rn. 24

nur die Frage stellen, ob sie sich ausbedungen hat, jene Schuldfeststellungen nicht förmlich aufzuheben. Die Sowjetregierung hat einen solchen Willen indessen niemals erklärt. Mithin können die Betroffenen sehr wohl rehabilitiert werden, aber nicht deshalb, weil sie überhaupt Opfer der Boden- oder Wirtschaftsreform geworden sind, sondern nur dann, wenn sie von den deutschen Kommissionen aus dem Blickwinkel des Rechtsstaates zu Unrecht erfasst worden sind, weil sie weder Hauptschuldige noch Belastete waren.

Auf Grund der Aussage des damaligen Staatssekretär Kastrup bei seiner Anhörung vor dem BVerfG am 21. Januar 1991 steht fest, dass die UdSSR ihre Besatzungsherrschaft als eine solche verstanden wissen wollte, die der Entnazifizierung, Entmilitarisierung und der Demokratisierung Deutschlands gedient hat. Die Maßnahmen – also generell diejenigen der Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Demokratisierung – waren politische Entscheidungen, die nach der Auffassung der UdSSR der Umsetzung der in Jalta und Potsdam getroffenen Beschlüsse dienen sollten. Diese – aber eben nur diese – sollten nicht zur Disposition gestellt werden können<sup>48</sup>.

Eine solche Forderung hatten auch die Westalliierten zur Vorbedingung gemacht, als sie die Unantastbarkeit ihrer Maßnahmen zur Entmilitarisierung und Entnazifizierung verlangt haben, weshalb ja Art. 139 GG in das Grundgesetz aufgenommen werden musste. Um die Kollision dieser Norm mit Art. 1 und 20 GG aufzulösen, bestand aber für eine kurze Zeitspanne nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit einer Überprüfung im Einzelfall, ob der Betroffene sich durch ein ihm individuell vorwerfbares Verhalten in einer solchen Weise belastet hat, dass seine Einstufung in die Gruppe der Hauptschuldigen oder der Belasteten wirklich im Einzelfall gerechtfertigt war. Durch die Überprüfung von Schuldvorwürfen im Rahmen der Entnazifizierung im Einzelfall werden also Boden- und Wirtschaftsreform als taugliche Instrumentarien einer völkerrechtlich durchaus gebotenen Entnazifizierung in keiner Weise in Frage gestellt. Auch die z. B. in der amerikanischen Besatzungszone auf der Grundlage oktroyierter Landesgesetze durchgeführte vergleichbare Bodenreform<sup>49</sup> wurden nicht revidiert, sondern waren gem. Art. 139 GG verfassungsfest. Art. II Abs. 2 der einschlägigen Gesetze regelte u. a., dass das land- und forstwirtschaftliche Vermögen von Personen, die rechtskräftig durch Spruchkammern als Hauptschuldige oder Belastete nach Maßgabe des Gesetzes zur Befreiung vom Nationalsozialismus und Militarismus eingestuft wurden und bei denen die Einziehung des Vermögens angeordnet wurde, den Landessiedlungsbehörden zur Besiedlung und zur Bodenreform zur Verfügung gestellt wurde. Diese Regelungen blieben nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wegen Art.

139 GG unangetastet. Die Überprüfung der Entscheidungen der Spruchkammern, welche den Rechtsgrund für die anschließende Erfassung des Grundbesitzes im Rahmen der Bodenreform bildete, war aber dennoch möglich. Im Falle einer Aufhebung der Schuldfeststellungen durch die Spruchkammern im Überprüfungsverfahren wurde sodann im Verwaltungswege das eingezogene Vermögen zurückgegeben – sofern noch vorhanden – oder aber eine Entschädigung nach dem Verkehrswert hierfür gewährt.

Die Überprüfung der Schuldfeststellungen im Einzelfall sollte ebenso wie in den alten Bundesländern auch im Beitrittsgebiet möglich sein, was der ehemalige Botschafter der UdSSR, Terechow, gegenüber dem Pharmaunternehmer Dr. Udo Madaus wie folgt schriftlich präzisiert hat<sup>50</sup>.

„Sie verstehen es richtig, dass das Hauptanliegen der sowjetischen Seite bei den 2+4-Verhandlungen zur Frage der Nichtrückgängigmachung der Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 bis 1949) darin bestand, keine Rehabilitierung geschweige denn Wiedergutmachung nazistischer Verbrecher durch den Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland erfolgen zu lassen. Dass dabei einige Unregelmäßigkeiten möglich waren, kann vermutet werden, aber jeder Fall muss sorgsam geprüft werden. **Diese Möglichkeit bleibt selbstverständlich nicht verschlossen** (Hervorhebung durch den Verfasser).“

Der ehemalige stellvertretende sowjetische Außenminister Julij Kwizinskij hat vor Zeugen gegenüber Herrn Dr. Madaus am 29. Oktober 1993 in Köln Folgendes erklärt<sup>51</sup>:

„Wir wollten, **wie die anderen damaligen Besatzungsmächte auch**, die Indemnität (Hervorhebung durch den Verfasser).“

Damit hat Kwizinskij den Inhalt eines Beamtentreffens wiedergegeben, welches am 13. August 1990 in Moskau stattgefunden hat. Auf Vorhalt des deutschen Unterhändlers Dr. Kastrup, es sei keine Regelung akzeptabel, durch welche Ansprüche von Deutschen in Deutschland abgeschnitten würden, antwortete Kwizinskij, dass Platz für Entscheidungen vorhanden wäre. Es gehe lediglich darum, die Entscheidungen nicht *in toto* für null und nichtig zu erklären. Auf eine Zwischenfrage, die sogenannten Bodenreform und andere Enteignungen seien durch Maßnahmen der damaligen Länder der SBZ erfolgt, erwiderte Kwizinskij sogar, die Sowjetunion sei lediglich mit Blick auf alliierte Entscheidungen besorgt. Deutsche Beschlüsse interessierten in diesem Zusammenhang nicht<sup>52</sup>. Im Außenministertreffen vom 17. August 1990, an welchem Genscher und Schewardnadse teilnahmen, legte die Sowjetregierung einen überarbeiteten Vertragsentwurf vor, der u. a. folgende Passage enthält<sup>53</sup>:

„Die Regierungen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland erklären, dass das vereinte Deutschland die Legitimität der Maßnahmen und Verordnungen anerkennt, die von den vier Mächten in Fragen der Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Demokratisierung gemeinsam oder von jeder in ihrer Besatzungszone ergriffen bzw. erlassen wurden. Die Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse, darunter auch in Vermögens- und Bodenfragen, wird von deutschen Gerichten oder anderen staatlichen Stellen nicht revidiert.“

Bundesaußenminister Genscher hat diese Passage aufgegriffen und seinen Gesprächspartner Schewardnadse darauf hingewiesen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit haben müsse, Eigentum zurückzugeben. Er erklärte<sup>54</sup>:

„Wir müssen Hinterbliebenen das Eigentum zurückgeben, auch wenn es von sowjetischer Militäradministration enteignet worden war. **Damit werden die Besatzungsmaßnahmen nicht in Frage gestellt. Korrektur muss möglich sein.** Genauso müssen wir Entschädigung zahlen können, wenn Enteignete sich auf Artikel 14 GG berufen. Deshalb können wir die Gerichte nicht binden, wie im sowjetischen Text vorgeschlagen (Hervorhebung durch den Verfasser).“

Schewardnadse akzeptierte diesen Einwand und bot daraufhin sogar an, den Satz: „*Die Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse, darunter auch in Vermögens- und Bodenfragen, wird von deutschen Gerichten oder anderen deutschen staatlichen Stellen nicht revidiert*“, gänzlich zu streichen<sup>55</sup>.

Das besagt, dass die Einzelfallentscheidungen deutscher Kommissionen durch deutsche Organe überprüft und auch durch förmliche Rehabilitierung korrigiert werden können. Wenn die Sowjetregierung auch alle Einzelmaßnahmen deutscher Behörden einer Überprüfung hätten entziehen wollen, dürften die Vermögensämter und die Verwaltungsgerichte

48) zitiert nach Kessler/Elbe, Runder Tisch mit scharfen Kanten, 1993, S. 183 f.

49) vgl. z. B. das Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland und zur Bodenreform, gleichlautend von allen Landtagen der Länder der amerikanischen Besatzungszone verabschiedet; dort sah Art. II Abs. 2 vor, dass u. a. das Grundeigentum früherer Mitglieder der NSDAP und ihrer Gliederungen bereitzustellen ist, sofern nach den Vorschriften des Gesetzes zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus seine Einziehung durch die Spruchkammer rechtskräftig angeordnet ist, zitiert nach Schiller, Das Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland und zur Bodenreform, Stuttgart 1947, S. 51 ff.

50) zitiert nach Madaus, Allianz des Schweigens, 1. Aufl. 2002, S. 224

51) Madaus, aaO., S. 225

52) Auswärtiges Amt, Verhandlungsakten 2+4-Vertrag, Treffen vom 13.08.1990 in Moskau, Az.: As 2+4 -321-15 m zitiert nach Rechberg, Restitutionsverbot, 1996, S. 43 (Fn. 44)

53) Rechberg, aaO., S. 44 m. w. N. (Fn. 45)

54) Gesprächsnotiz Auswärtiges Amt, 2+4-Gespräche vom 17./18.8.1990, zitiert nach Rechberg, aaO., S. 45 (Fn. 46)

55) Gesprächsnotiz Auswärtiges Amt, 2+4-Gespräche vom 17./18.8.1990, zitiert nach Rechberg, aaO. (Fn. 47)

nicht im Rahmen des § 1 Abs. 4 AusglLeistG überprüfen, ob die Betroffenen auch bei Anlegung rechtsstaatlicher Maßstäben in die Gruppe der Hauptschuldigen oder Belasteten eingestuft werden durften. Mit der Zuerkennung von Ausgleichsleistungen bringt ja der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass den Betroffenen ein „*missbilligenswertes Unrecht*“ widerfahren sei<sup>56)</sup>. Im Ergebnis ist damit eine Schuldzuweisung auch an die frühere UdSSR verbunden, die im Hinblick auf die ausgeübte Rechts- und Fachaufsicht alle diese Maßnahmen zu verantworten hatte.

Das Verlangen nach Indemnität besagt also lediglich, dass die Betroffenen nicht deswegen Restitution verlangen können, weil sie Opfer entschädigungsloser Enteignungen waren und nicht deswegen einen Anspruch auf Rehabilitation haben sollen, weil mit rechtsstaatlich unakzeptablen Mitteln die in den Konferenzen von Jalta und Potsdam beschlossene Entnazifizierung und Entmilitarisierung in der sowjetischen Besatzungszone durchgeführt wurde. Welche Rechtsfolgen der deutsche Gesetzgeber aber daraus zieht, dass Betroffene zu Unrecht als Hauptschuldige oder Belastete zur Rechenschaft gezogen worden sind, blieb allein ihm vorbehalten und unterliegt keinen völkerrechtlichen Beschränkungen.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die Sowjetregierung nicht generell jegliche Restitution bei Opfern der Boden- und Wirtschaftsreform verbot, sondern nur sicherstellen wollte, dass niemand restitutionsberechtigt sein sollte, wenn nicht zuvor in einem Rehabilitierungsverfahren in justizförmiger Weise die Schuldfeststellungen überprüft und förmlich aufgehoben wurden. Auf eine Kurzformel gebracht besagt dies, dass niemand, der nicht zuvor förmlich rehabilitiert worden ist, restitutionsberechtigt sein sollte.

## 2. Empfängerhorizont der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat diesen hinreichend klar zum Ausdruck gebrachten Willen der Sowjetregierung auch richtig verstanden. Das Bundesministerium der Justiz hat in dem Verfahren 1 BvR 1452/90 u.a. Folgendes ausgeführt<sup>57)</sup>:

Die Unumkehrbarkeit „*der Enteignungen*“ (also: der administrativen Vollzugsakte) von 1945 bis 1949 sei auch eine Bedingung der Sowjetunion gewesen, über die nicht habe verhandelt werden können. Man kann sich auf Grund dieser auffällig ungenauen Formulierung die Frage stellen, ob die UdSSR nach der Einschätzung der Bundesregierung nur ihre eigenen Rechtsakte und die Rechtsvorschriften der von ihr hierzu angewiesenen deutschen Instanzen unangetastet wissen wollte oder ob auch jede von deutschen Behörden ergriffene Einzelmaßnahme von jeglicher Überprüfung ausgeschlossen sein sollte. Letzteres ist aber nicht der Fall, wie man der weiteren Sachdar-

stellung der Bundesregierung entnehmen kann: Die UdSSR – so heißt es weiter – habe als eine der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges – namentlich wegen der mit der Niederwerfung Nazi-Deutschlands verbundenen ungeheuren Opfer – ein besonderes Interesse daran gehabt, **die von ihr in ihrer Besatzungszone durchgeführten Maßnahmen zur Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Demokratisierung als solche nicht nachträglich zur Disposition des besiegten Deutschlands zu stellen.** In den Verhandlungen über den 2+4-Vertrag habe die Sowjetunion diesen Standpunkt von Anfang an mit großem Nachdruck vertreten.

Da die UdSSR aber nur in wenigen Ausnahmefällen Einzelfallentscheidungen an sich gezogen und sich im Übrigen darauf beschränkt hat, die zur Entnazifizierung und Entmilitarisierung aus ihrer Sicht erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, können mit „*den Maßnahmen*“ nur die abstrakten Rechtsakte gemeint sein.

Bezeichnend ist dann die weitere Differenzierung, wie sie die Bundesregierung wie folgt wiedergegeben hat: Nach der von der Sowjetunion stets vertretenen Auffassung leugne derjenige, **der dem Alteigentümer sein früheres Eigentum allein wegen der damaligen Enteignungen zurückübertrage, zugleich die rechtliche Legitimität der Enteignungen durch die Besatzungsmacht.** Das ist auch richtig; denn dann würde ja die Legitimität des abstrakten Rechtsgrundes, welcher zur Vermögenseinziehung geführt hat – nämlich derjenige, das deutsche Volk vom „*Nationalsozialismus und Militarismus zu befreien*“ –, in Abrede gestellt. Das bedeutet in aller Eindeutigkeit, dass Personen, die berechtigterweise wegen schwerer, individuell zu verantwortender vorwerfbarer Verstrickung in Verbrechen während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zu Sühnemaßnahmen herangezogen wurden, nicht deswegen rehabilitiert werden dürfen, weil mit der Heranziehung zu den Sühnemaßnahmen eine entschädigungslose Enteignung einhergegangen ist und die Maßnahmen überdies der politischen Verfolgung dienen. Das schließt es aber nicht aus, dass alle Einzelfälle überprüft werden sollen und auch dürfen daraufhin, ob die von deutschen Behörden getroffenen Auswahlentscheidungen im Ergebnis rechtsstaatskonform waren oder ob es sich hierbei um Maßnahmen stalinistischer Verfolgung gehandelt hat. Art. 43 HLKO sowie das Potsdamer Abschlusskommuniqué legitimierten die sowjetische Besatzungsmacht nur zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung durch Entnazifizierung und Entmilitarisierung, verboten es aber, dass die UdSSR in dem von ihr besetzten Gebiet ihre Gesellschaftsordnung installierte.

Wenn die Bundesregierung die Vorbedingung der Sowjetregierung dahin gehend verstanden hätte, dass ein umfassender Rehabilitierungsausschluss auch für alle nur denkbaren Einzel-

maßnahmen deutscher Behörden unter der sowjetischen Besatzung gewollt gewesen wäre, so ergäbe insbesondere die Vorschrift des nachträglich zur Klarstellung eigens eingefügten § 1 Abs. 8 lit. a 2. Hs. VermG keinen Sinn. Aus dem Gesetzestext folgt nämlich eindeutig, dass Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage durchaus nach einer Rehabilitation wegen der dem Vermögenszugriff vorangegangenen

Auswahlentscheidungen deutscher Behörden durch Rückgabe korrigiert werden müssen. Dies impliziert aber zwingend die Feststellung, dass Rehabilitierungen auch wegen rechtsstaatswideriger Verfolgungen, vornehmlich im formellen Rahmen der von allen Alliierten beschlossenen Entnazifizierung und Entmilitarisierung während der Besatzungszeit durchgeführt, denkbar sein können.

Nähme man einen allgemeinen Rehabilitierungsausschluss an, so wäre auch weiten Passagen des „*Bodenreform-Beschlusses II*“ des BVerfG vom 18. April 1996<sup>58)</sup> die Grundlage entzogen. Der Zusammenhang mit der von der Rehabilitation als solcher ausgeschlossenen Boden- sowie Wirtschaftsreform schließt es hiernach nicht aus, dass Entscheidungen zur Entnazifizierung auch dann durch Rehabilitation aufgehoben werden dürfen, wenn diese im formellen Gewand der Boden- oder Wirtschaftsreform getroffen und vollzogen worden sind; denn hier handelt es sich um die Beseitigung eines in rechtsstaatswideriger Weise erhobenen Schuldvorwurfs und somit um „*Unrecht anderer Art*“.

Erst recht wäre bei der Unterstellung eines generellen Rehabilitierungsausschlusses die Stichtagsentscheidung des BVerfG vom 23. November 1999<sup>59)</sup> unverständlich. Dort heißt es an entscheidender Stelle:

„Nichts anderes kann für die Fälle gelten, in denen von der sowjetischen Besatzungsmacht oder von Gerichten und Behörden der Deutschen Demokratischen Republik schwere Menschenrechtsverletzungen verübt und in diesem Zusammenhang Vermögenswerte eingezogen wurden. Auch in diesen Fällen konnte der Gesetzgeber das Restitutionsinteresse der Verfolgten als überragenden Gemeinwohlbelang ansehen.“

Diese Ausführungen beziehen sich auf § 1 Abs. 7 VermG sowie auf § 1 Abs. 8 lit. a 2. HS VermG. Berücksichtigt man nun nach den obigen Ausführungen, dass die Boden- und die Wirtschaftsreform nicht *per se* schwere Menschenrechtsverletzungen bedeuteten,

56) BVerfG, Beschl. v. 9.1.2001, Az.: 1 BvL 6/00 und 7/00, zitiert nach [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de), Rn. 24

57) BVerfG, Beschl. v. 18.4.1996, Az.: 1 BvR 1452/90 u. a., zitiert nach juris, Rn. 64

58) BVerfG, Beschl. v. 18.4.1996, Az.: 1 BvR 1452/90, 1 BvR 1459/90, 1 BvR 2031/94, zitiert nach juris, Rn. 107

59) BVerfG, Urte. v. 23.11.1999, Az.: 1 BvF 1/94, Rn. 106

sondern auch als begleitendes Instrumentarium einer Entnazifizierung zur Wiederherstellung der durch die Nationalsozialisten empfindlich gestörten öffentlichen Ordnung durchaus auch in einem Rechtsstaat generell hinnehmbar waren, liegt in der Verfolgung der Betroffenen durch die Enteignungsaktionen als solche noch keine Menschenrechtsverletzung. Wurde aber im formellen Gewand der Boden- oder Wirtschaftsreform in rechtsstaatlich nicht hinnehmbarer Art und Weise ein Schuldvorwurf gegen die Betroffenen konstruiert, so ist deren Menschenwürde *sub modo* verletzt.

Somit kann nicht der Vermögenszugriff im Rahmen der Boden- oder Wirtschaftsreform rehabilitierungsfähig und -würdig sein, weil es sich hierbei um eine reine verwaltungsrechtliche Vollzugshandlung gehandelt hat, sondern allein der gegen die Betroffenen als Zielpersonen dieser Enteignungsaktionen erhobene Schuldvorwurf.

Demnach ist festzuhalten, dass die Bundesregierung den erklärten Willen der Sowjetregierung richtig verstanden und der Gesetzgeber nach diesen Richtlinien gehandelt hat. Dann aber ist es nicht gerechtfertigt, diese spezifische Opfergruppe als einzige von der förmlichen Rehabilitierung auszuschließen, immer unter Beachtung dessen, dass Gegenstand der Rehabilitierung nur die konkrete Schuldzuweisung sein kann.

#### **F. Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz**

Mit der Ausklammerung der Gruppe der Opfer von Entnazifizierungsmaßnahmen deutscher Kommissionen während der sowjetischen Besatzung aus dem Geltungsbereich der Rehabilitierungsgesetze wird auch der Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes verletzt (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip).

Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes enthält auch die Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes, der die grundsätzlich umfassende und rechtliche Prüfung des Verfahrensgegenstands ermöglichen muss. Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verleiht dem Einzelnen einen Anspruch auf eine tatsächliche wirksame gerichtliche Kontrolle<sup>60</sup>.

Der Gesetzgeber muss auch dafür Sorge tragen, dass die außergerichtlich durch deutsche Stellen politisch Verfolgten nicht nur die Möglichkeit erhalten, dass die gegen die jeweiligen Betroffenen erfolgten Schuldfeststellungen gerichtlich überprüft werden können, wie dies im Rahmen des § 1 Abs. 4 AusglLeistG vorgesehen ist; sondern er muss für den Fall, dass sich die Schuldfeststellung als aus dem Blickwinkel eines Rechtsstaats unhaltbar erweist, deren Aufhebung regeln. Denn nur dann kann von einer Rehabilitierung die Rede sein.

Nach der Gemeinsamen Erklärung von Bundes-

kanzler Kohl und Präsident Jelzin über die Rehabilitierung unschuldig Verfolgter vom 16. Dezember 1992 haben die Bundesrepublik Deutschland und die Russische Föderation übereinstimmend erklärt:

„Den **unschuldigen Opfern** von Willkür und Unterdrückung muss Gerechtigkeit widerfahren.

Sie anerkennen die Bemühungen, dem **einzelnen Betroffenen Rehabilitierung zu verschaffen** [...].

Sie stellen fest, dass die zu Unrecht Verurteilten und unschuldig Verfolgten moralisch rehabilitiert sind.

**Wer über diese Erklärung hinausgehend individuelle Rehabilitierung begehrt, kann diese in individuellem Verfahren verfolgen.** [...] (Hervorhebungen durch den Verfasser).“

Dann aber musste der Gesetzgeber auch die hier in Rede stehende Opfergruppe in den Geltungsbereich des für diese Maßnahmen für einschlägig gehaltenen Rehabilitierungsgesetzes einbeziehen. § 1 Abs. 4 AusglLeistG hat nicht die Funktion eines Rehabilitierungsgesetzes für persönlich erlittenes Unrecht, sondern befriedigt nur Vermögensinteressen. Die Rehabilitierung darf nicht deswegen verweigert werden, weil dann auch die Vermögenseinziehung, eine der an die Schuldfeststellung angeknüpften Vergeltungsmaßnahmen, aufgehoben werden muss, was dann gem. § 1 Abs. 7 VermG Restitutionsansprüche eröffnet; die Restitution von Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage nach förmlicher Rehabilitierung ist gem. § 1 Abs. 8 lit. a 2. Halbsatz VermG ausdrücklich nicht ausgeschlossen.

#### **G. Zusammenfassung**

Man kann sich nach alledem des Eindrucks nicht erwehren, als sei die eigentliche Problematik, die sich aus der Festschreibung der im Rahmen der Boden- und Wirtschaftsreform geschehenen Vermögenseinziehungen ergibt, von den politischen Parteien nicht erkannt und nicht in der gebotenen Gründlichkeit behandelt worden ist. Es mag ja richtig sein, dass die Bodenreform ebenso wenig wie die Industriereform rückgängig gemacht werden dürfen. Beide Reformen waren nach dem Willen nicht nur der sowjetischen Besatzungsmacht Maßnahmen zur „*Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus*“. Sie regelten die Einziehung des Vermögens solcher Personen, die als Hauptschuldige oder Belastete in Bezug auf die NS-Herrschaft eingestuft wurden. Solche Reformen gab es auch in den ehemaligen Westzonen. Auch hier durften diese Reformen im Grundsatz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht angetastet werden (Art. 139 GG). Was aber in den alten Bundesländern dennoch möglich war, bleibt den Opfern der Boden- und Industriereform verwehrt, nämlich

die Möglichkeit, die ihrer Erfassung zugrundeliegenden Schuldzuweisungen durch deutsche Kommissionen in einem justizförmigen Verfahren durch den gesetzlichen Richter überprüfen und aufheben zu lassen. Eine solche Rehabilitierung, die in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts gesetzlich geregelt war und zur Korrektur vieler unhaltbarer Entscheidungen der Spruchkammern geführt hat, bleibt den SBZ-Verfolgungsopfern durch den Gesetzgeber verwehrt, weil diese zwingend Restitutionsansprüche auslösen würde. Die Betroffenen müssen als Kriegsverbrecher und aktive Nationalsozialisten bestehen bleiben, damit der Staat ihr Vermögen behalten und bestmöglich verwerten kann, um eigene Haushaltslöcher zu stopfen. Diese schwere Grundrechtsverletzung betrifft nicht das Eigentum, sondern die über den Tod hinaus geschützte Menschenwürde der damaligen Betroffenen. Diese Eingriffe werden durch den Gesetzgeber aufrechterhalten, obgleich er von Verfassungen wegen gehalten ist, derartige Rechtsverletzungen abzuwehren, die durch eine fremde Staatsgewalt begangen worden sind. Der Vorwurf richtet sich allein gegen den Gesetzgeber.

60) BVerfG, Urt. v. 7.12.1999, Az.: 2 BvR 1533/94, Rn. 119