

Kroatiens langer Weg zur Restitution
„Das Gesetz zur Entschädigung des zur Zeit der
kommunistischen Herrschaft entzogenen Vermögens“

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Grades einer Doktorin des Rechts

am Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Karolina Mihaljevic
Rechtsanwältin in Berlin
2004

Erstgutachter:
Zweitgutachter:
Tag der mündlichen Prüfung:

Professor Dr. Herwig Roggemann
Professor Dr. Helmut Grothe
24.11.2005

Danksagung

Ich bedanke mich bei meinem Doktorvater,
Prof. Dr. Herwig Roggemann, für die Unterstützung
und Betreuung. Mein herzlicher Dank gilt auch
Dr. Stefan Pürner sowie meiner Familie.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	1
1. Allgemeines	1
2. Ziel dieser Arbeit	4
3. Gang der Darstellung	5
4. Hinweise zur Terminologie	6
1. Teil	8
Einführender Abschnitt	8
Hintergründe der Entstehung des Restitutionsgesetzes	8
1. Überblick über die Verstaatlichung im ehemaligen Jugoslawien	8
1.1 Vom Privat- zum Staatseigentum	8
1.2 Einführung des gesellschaftlichen Eigentums	10
1.3 Zusammenfassung	11
2. Begriffsbestimmung	11
2.1 Denationalisierung und Nationalisierung	12
2.2 Dekonfiskation und Konfiskation	13
2.3 Deagrarisierung und Agrarreform	13
2.4 Deexpropriation und Expropriation	14
2.5 Reprivatisierung, Privatisierung, Umwandlung	15
3. Gründe für das späte Inkrafttreten des Restitutionsgesetzes	16
3.1 Kriegsbedingte Ursachen	16
3.2 Das „titularlose Eigentum“ als Sonderproblem	17
3.2.1 Die Problematik	17
3.2.2 Die Problematik am Beispiel von Wohn- und Geschäftsräumen	18
4. Im Rahmen des Privatisierungsgesetzes dem Restitutionsgesetz vorangegangene Gesetze	19
4.1 Das Umwandlungsgesetz	19
4.1.1 Die Problematik	19
4.1.2 Regelungen bezüglich der Handelsgesellschaften	20
4.1.3 Weitere Entwicklungen	21
4.2 Das Privatisierungsgesetz	23

III

4.2.1	Gründe für den Erlass	23
4.2.2	Wesentlicher Inhalt	23
4.3	Das Sachenrechts- und das Grundbuchgesetz	25
4.3.1	Das Sachenrechtsgesetz	25
4.3.2	Das Grundbuchgesetz	26
4.4	Unmittelbar auf die Restitution bezogene Gesetze	27
4.4.1	Das Gesetz über das Verfügungsverbot	27
4.4.2	Verordnung über die Evidenz der Ansprüche	27
4.4.3	Änderungsgesetz zum Baulandgesetz	28
4.4.4	Änderungsgesetz zum Wäldergesetz	28
5.	Bedeutung der Reprivatisierung	28
5.1	Notwendigkeit und Ziel der Reprivatisierung, eigene Bewertung	29
5.2	Frage nach der Verpflichtung des Staates	30
5.2.1	Die grundsätzliche Fragestellung, eigene Stellungnahme	30
5.2.2	Die Wiedergutmachung beeinflussende Faktoren	32
5.2.3	Zusammenfassende Bewertung	33
5.3	Außenpolitische Bedeutung der Restitution	33
5.3.1	Ausgangssituation	33
5.3.2	Das Problem der italienischen Vertriebenen	35
5.4	Restitution vor Entschädigung vs. Entschädigung vor Restitution	36
5.4.1	Argumente für den Vorrang der Rückgabe	36
5.4.2	Gegenargumente bzw. Vorteile der Entschädigungslösung	37
5.4.3	Probleme beim Vorrang der Entschädigung	38
5.4.4	Lösungsvorschlag	38
6.	Entstehung des kroatischen Restitutionsgesetzes	39
6.1	Bedeutsame Gesetzesentwürfe	39
6.1.1	Entwürfe mit dem Ziel der Naturalrestitution	39
6.1.1.1	Der erste Entwurf von 1990	39
6.1.1.2	Der Entwurf aus dem Jahr 1991	40
6.1.1.3	Der Entwurf von 1992	41
6.1.1.4	Weitere Entwürfe und Vorschläge	41
6.1.2	Der Gesetz gewordene Entwurf	43
6.2	Formelle verfassungsrechtliche Probleme bei der Entstehung des Restitutionsgesetzes	44

2. Teil	46
Die Wiedergutmachung der Vermögensentziehung.....	46
A. Das kroatische „Gesetz über die Entschädigung des zur Zeit der kommunistischen Herrschaft entzogenen Vermögens“.....	46
A.A. Prinzipien und Grundidee des Gesetzes.....	47
1. Ausgangspunkt des Gesetzgebers, eigene Sichtweise.....	47
2. Grundlagen des Restitutionsgesetzes.....	48
2.1 Wiedergutmachung ohne Begehung neuen Unrechts.....	48
2.2 Grundsatz vom Vorrang der finanziellen Entschädigung	48
2.2.1 Entscheidung des Verfassungsgerichts zum Vorrang der Entschädigung.....	48
2.2.2 Besondere Stellung des konfiszierten Vermögens.....	49
2.3 Berücksichtigung der finanziellen Grenzen, Notwendigkeit von Begrenzungen.....	49
2.4 Schutz von Rechten Dritter.....	50
2.4.1 Die Problematik, eigene Stellungnahme	50
2.4.2 Der kroatische Lösungsansatz in zwei Fällen.....	51
2.4.3 Ausnahme bei Einbringung in ein Unternehmen.....	52
2.5 Zusammenfassende Stellungnahme	52
A.B. Wesentliche Einzelregelungen und deren Auslegungsprobleme.....	53
1. Geltungsbereich des Restitutionsgesetzes	53
1.1 Zeitlicher Rahmen, Auslegung des Art 2 I RestG	53
1.2 Rechtsfolge bei bereits früher vorgesehener Entschädigung.....	54
1.2.1 Grundsatz: kein Ausschluss von Ansprüchen nach dem RestG.....	54
1.2.2 Ausnahmen.....	55
1.2.2.1 Ersatzobjekt, eigene Sichtweise	55
1.2.2.2 Regelung durch bilaterale Verträge, Problem und eigene Auslegung.....	55
1.3 Untergang des Vermögenswertes bzw. fehlende Identifizierbarkeit	57
2. Die Beteiligten.....	58
2.1 Berechtigte	58
2.1.1 Ausländische natürliche Personen.....	59

2.1.1.1	Die gesetzliche Regelung	59
2.1.1.2	Standpunkt des kroatischen Verfassungsgerichts	60
2.1.1.3	Das Sachenrechtsgesetz als Anknüpfungspunkt, eigener Lösungsansatz.....	60
2.1.1.4	Regelung nach der Gesetzesnovellierung.....	61
2.1.1.4.1	Einbeziehung von Ausländern.....	61
2.1.1.4.2	Notwendigkeit von bilateralen Verträgen, eigene Sichtweise	62
2.1.1.4.3	Neue Ausschlussfrist, eigene Stellungnahme	63
2.1.2	Juristische Personen.....	63
2.1.2.1	Die gesetzliche Regelung	63
2.1.2.2	Die Entscheidung des Verfassungsgerichts	64
2.1.2.3	Eigene Stellungnahme	64
2.1.3	Erben erster Ordnung.....	65
2.1.3.1	Eigene Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit.....	65
2.1.3.2	Erfasster Personenkreis.....	66
2.1.3.2.1	Eingeschränkte Anwendbarkeit des Erbrechtsgesetzes	66
2.1.3.2.1.1	Grundsatz.....	66
2.1.3.2.1.2	Gesetzlich geregelte Einschränkung.....	67
2.1.3.2.2	Antragstellung vor dem Erbfall	68
2.1.3.3	Behandlung des Vermögenswertes bei Vorhandensein mehrerer Erben erster Ordnung.....	69
2.1.3.3.1	Problem vor der Gesetzesänderung, eigene Lösung	69
2.1.3.3.2	Rechtsfolge bei Tod eines der Erben, eigene Lösung	70
2.1.4	Mehrere potentielle Anspruchsteller, eigener Lösungsvorschlag.....	71
2.1.5	Kollision zwischen des bisherigen Anspruchsberechtigten und den nach der Gesetzesnovellierung Berechtigten, Lösungsvorschlag	72
2.2	Verpflichtete	72
2.2.1	Zur Rückgabe Verpflichtete.....	73
2.2.2	Zur anderweitigen Entschädigung Verpflichtete	73
2.2.2.1	Der Kroatische Privatisierungsfonds	73
2.2.2.2	Der Entschädigungsfonds	74
2.2.2.3	Verpflichtung aufgrund der Ausnahmen zum Verfügungsverbot.....	74
2.2.3	Beanspruchung der Eigentümerposition durch den Staat.....	75
2.2.4	Leistungsunfähigkeit der Verpflichteten.....	75

3. Ausnahmen zu den vorgesehenen Fällen der Naturalrestitution.....	76
3.1. Beeinträchtigung von Rechten Dritter.....	76
3.2 Einbeziehung der Vermögenswerte in das Gesellschaftskapital nach dem Umwandlungsgesetz.....	77
3.3 Vermögenswerte aus öffentlichen Aufgabenbereichen.....	78
3.4 Vom Rechtsverkehr aus geschlossene Vermögenswert.....	79
3.5 Bestehende Funktionsgesamtheit	79
3.6 Nutzung durch die lokalen Verwaltungs- bzw. Selbstverwaltungs- einheiten.....	79
4. Vom Restitutionsgesetz erfasste Vermögenswerte.....	80
4.1 Konfisziertes Vermögen.....	81
4.1.1 Sonderbehandlung.....	81
4.1.2 Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes	82
4.1.3 Besonderheiten in Verfahrensfragen.....	83
4.1.3.1 Schicksal der alten Strafurteile	83
4.1.3.2 Kollision mit dem „Gesetz über die Rechte ehemaliger politischer Gefangener“.....	83
4.1.3.2.1 Allgemeine Problematik, eigene Sichtweise.....	83
4.1.3.2.2 Kollisionspunkte, eigene Sichtweise	84
4.2 Expropriertes Vermögen.....	86
4.3 Baugrundstücke	87
4.3.1 Unbebaute Baugrundstücke	88
4.3.1.1 Unklarheiten bei der Geltung des Antragserfordernisses	88
4.3.1.2 Kollision mit dem Eigentums- und Sachenrechtsgesetz, eigene Sichtweise.....	89
4.3.1.3 Rechtsfolge des aufgrund der gesetzlichen Unklarheiten unterlassenen Antrags, Lösungsvorschlag.....	90
4.3.1.4 Erweiterter Berechtigtenkreis	91
4.3.1.4.1 Im Sozialismus erfolgte Übertragung des Nutzungsrechts auf ausländische Personen.....	92
4.3.1.4.2 Im Sozialismus erfolgte Übertragung des Nutzungsrechts auf „Unberechtigte“.....	92
4.3.1.5 Begriffsbestimmung: „unbebaute“ Baugrundstücke, eigene Stellungnahme.....	93

4.3.1.6	Ausnahmsweise Berücksichtigung einer früher gezahlten Entschädigung	94
4.3.2	Bebaute Baugrundstücke	95
4.3.2.1	Argumente für die Anwendbarkeit des Restitutionsgesetzes	95
4.3.2.2	Argumente gegen die Anwendbarkeit des Restitutionsgesetzes, eigene Ansicht	96
4.4	Landwirtschaftliche Grundstücke, Forste und forstwirtschaftliche Grundstücke	97
4.4.1	Erfasste Grundstücke	97
4.4.2	Ausnahmsweise Entschädigung	98
4.5	Wohnungen	99
4.5.1	Nationalisierte Wohnungen	99
4.5.1.1	Grundsatz der Entschädigung	99
4.5.1.2	Situation bei Ausschluss der Rückgabe	100
4.5.1.2.1	Rechte des Bewohners	100
4.5.1.2.2	Rechte des Alteigentümers	101
4.5.2	Das Vorkaufsrecht, Meinungsübersicht und eigene Ansicht	102
4.5.2.1	Fehlende zeitliche Begrenzung	102
4.5.2.2	Bindung an den geringeren Kaufpreis	103
4.5.2.3	Der Begriff „sachenrechtliche Verfügung“	103
4.5.2.3.1	Erfasste Rechtsgeschäfte, eigene Ansicht	103
4.5.2.3.1.1	Die Problematik	103
4.5.2.3.1.2	Gründe für die extensive Auslegung	105
4.5.2.3.2	Rechtsnachfolge auf der Seite des Verkäufers	106
4.5.2.3.3	Verträge über die lebenslange Betreuung	106
4.5.2.3.4	Pfandrecht und Hypothek	107
4.5.2.3.5	Bestellung einer Dienstbarkeit	108
4.5.2.4	Inhaber des Vorkaufsrechts, eigene Auslegung	109
4.5.2.5	Das Vorhandensein mehrerer Vorkaufsberechtigter	109
4.5.2.6	Folgen der Nichtbeachtung des Vorkaufsrechts	110
4.5.2.7	Die neue gesetzliche Regelung, eigene Stellungnahme zur Abschaffung des Vorkaufsrechts	110
4.5.3	Konfiszierte Wohnungen	111

VIII

4.5.3.1	Ausnahmen von dem bei konfiszierten Wohnungen geltenden Grundsatz der Naturalrestitution.....	111
4.5.3.1.1	Erwerb einer anderen Wohnung.....	111
4.5.3.1.2	Vermögensentziehung aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen.....	112
4.5.3.1.3	Allgemeine Ausnahme	113
4.5.3.2	Fehlen von Alteigentümern bzw. dessen Rechtsnachfolgern.....	113
4.6	Geschäftsräume	114
4.6.1	Behandlung der vorhandenen Miet- bzw. Pachtverträge	114
4.6.2	Die behördliche Entscheidung über die Festlegung des Eigentumsrechts als Titel.....	115
4.6.2.1	Die gesetzliche Regelung	115
4.6.2.2	Bedenken, eigene Stellungnahme.....	116
4.6.3	Zurückbehaltungsrecht des Mieters bzw. Pächters.....	116
4.7	Schiffe und Boote	117
4.8	Unternehmen.....	118
4.8.1	Art der Entschädigung.....	118
4.8.2	Nicht ausreichender Fundus an Aktien im Portfolio des Privatisierungsfonds.....	119
4.8.3	Möglichkeit einer gütlichen Vereinbarung.....	120
4.9	Bewegliche Sachen.....	121
4.10	Wiederaufleben einer alten Hypothek, eigene Ansicht	121
5.	Verfahrensfragen.....	122
5.1	Einleitung des Verfahrens, Antragserfordernis	123
5.1.2	Antragsfrist.....	123
5.1.2.1	Dauer und Bedeutung	123
5.1.2.2	Verfassungsmäßigkeit, eigene Stellungnahme	124
5.1.2.3	Geltung der Frist für eine juristische Person mit Ausnahmegenehmigung	125
5.1.2.3.1	Die Problemstellung	125
5.1.2.3.2	Eingeschränkte Geltung.....	125
5.1.2.3.3	Eigene Ansicht	126
5.1.2.5	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	126
5.1.3	Inhalt des Antrags	127
5.1.3.1	Antragstellung durch den Alteigentümer selbst.....	127

5.1.3.2	Antragstellung durch den Rechtsnachfolger.....	128
5.1.3.2.1	Erforderliche Angaben.....	128
5.1.3.2.2	Ungeklärte erbrechtliche Vorfragen.....	128
5.1.3.3	Vermögensbezogene Angaben und Nachweise.....	129
5.1.3.4	Unvollständiger Antrag.....	130
5.2	Zuständigkeiten.....	130
5.2.1	Mehrere örtlich zuständige Behörden.....	131
5.2.2	Verfügungsverbot	131
5.3	Gang des Verfahrens	132
5.3.1	Beteiligte öffentliche Behörden.....	132
5.3.2	Rechtsmittel, eigene Bedenken zur Zuständigkeit.....	134
5.3.3	Gebühren.....	135
5.3.4	Gesetzlich bedingte Ursachen für die Verzögerung des Verfahrens, eigene Ansicht	135
5.4	Regelung durch Vereinbarung zwischen den Beteiligten.....	137
5.4.1	Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Vereinbarung.....	137
5.4.2	Unklarheiten in der Gesetzessystematik, eigene Betrachtungsweise....	138
5.5	Rechtsfolge bei fehlendem, verspätetem bzw. abgewiesenem Antrag.....	139
5.5.1	Übergang ins Staatseigentum	139
5.5.2	Teilweise Antragstellung der Erben, eigene Ansicht	139
6.	Entschädigung	140
6.1	Arten der Entschädigung	140
6.2	Berechnung und Höhe	141
6.2.1	Obergrenze bei finanzieller Entschädigung.....	141
6.2.2	Geltung der Obergrenze bei Naturalrestitution.....	142
6.2.3	Ermittlung der Entschädigungssumme bei Immobilien.....	143
6.2.4	Wert- und Nutzungsänderungen, Nutzungersatz.....	144
6.2.4.1	Mögliche Ausgangspunkte, eigene Ansicht	144
6.2.4.2	Die Entscheidung des kroatischen Gesetzgebers.....	146
6.2.4.3	Bestehen von Wertunterschieden.....	146
6.2.4.3.1	Wertsteigerung.....	146
6.2.4.3.2	Wertverlust, kritische Stellungnahme	147
6.2.5	Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots bei Geltung der Naturalrestitution und der finanziellen Entschädigung.....	148

6.2.5.1	Allgemeine Problematik.....	148
6.2.5.2	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung, eigene Sichtweise.....	149
6.2.5.3	Wesentliche Abweichung vom Verkehrswert bei vermögenden Antragstellern, kritische Betrachtung.....	150
B.	Lösungen bzw. Lösungsvorschläge in anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens	151
B.A.	Slowenien.....	151
1.	Vorrang der Naturalrestitution.....	151
2.	Entschädigung	152
3.	Berechtigte	152
3.1	Grundlegende Voraussetzung.....	152
3.2	Ausländische Staatsbürger	152
3.3	Juristische Personen.....	154
4.	Verpflichtete	154
5.	Gegenstand der Restitution.....	154
5.1	Bewegliche Sachen.....	154
5.2	Unbewegliche Sachen.....	154
5.3	Maßgeblicher Zustand	156
5.4	Unternehmen.....	156
6.	Verfahren.....	157
B.B.	Föderation Bosnien und Herzegowina	157
1.	Gleichrangigkeit von Rückgabe und Entschädigung.....	159
2.	Entschädigung	160
3.	Berechtigte	160
4.	Verpflichtete	160
5.	Gegenstand der Restitution.....	161
5.1	Bewegliche Sachen.....	161
5.2	Unbewegliche Sachen.....	161
5.3	Maßgeblicher Zustand	163
5.4	Unternehmen.....	164
6.	Verfahren.....	164
6.1	Antragserfordernis.....	164
6.2	Ausgangsbescheid und Rechtsmittel.....	165
6.3	Schutz vor weiteren Verfügungen.....	166

B.C. Bundesrepublik Serbien-Montenegro.....	166
I. Republik Serbien.....	167
1. Vorrang der Naturalrestitution.....	167
2. Entschädigung	168
3. Berechtigte	169
4. Verpflichtete	170
5. Gegenstand der Restitution.....	171
5.1 Bewegliche Sachen.....	171
5.2 Unbewegliche Sachen.....	172
5.2.1 Ausschluss der Naturalrestitution.....	172
5.2.2 Landwirtschaftliche Grundstücke	173
5.2.3 Wohnungen und Geschäftsräume	173
5.2.4 Baugrundstücke	173
5.3 Maßgeblicher Zustand	174
5.4 Unternehmen.....	175
6. Verfahren.....	176
6.1 Antragserfordernis.....	176
6.2 Schutz des Alteigentümers.....	176
6.3 Verfahrensablauf.....	177
II. Republik Montenegro	178
1. Vorrang der Naturalrestitution.....	178
2. Berechtigte	179
3. Verpflichtete	179
4. Gegenstand der Restitution.....	179
4.1 Unternehmen.....	179
4.2 Wohnhäuser und Wohnungen; Geschäftshäuser und Geschäftsräume	180
4.3 Baugrundstücke	181
4.4 Sonstige Vermögenswerte.....	182
5. Verfahren.....	182
B.D. Zusammenfassende Bewertung	183
C. Der Restitutionsprozess in Kroatien:.....	184
Fazit, Ausblick, Bewertung unter vergleichender Betrachtung der anderen	
Länder	184

1. Zwischenstand, Kosten.....	184
2. Unerfüllte Erwartungen.....	185
3. Eingeschränkte Opferorientierung	188
3.1 Schutz von Rechten Dritter.....	188
3.2 Ausländische Betroffene	188
3.3 Verfahren.....	189
4. Die Diskussion um die Gesetzesnovellierung.....	190
 Literaturverzeichnis	 192