



Ausarbeitung

Gesetzgebungskompetenzen für die Neuregelung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken der Bodenreform

Gesetzgebungskompetenzen für die Neuregelung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken der Bodenreform

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 091/17

Abschluss der Arbeit: 27. April 2017

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

In den Jahren 1945 bis 1948 wurde in der Sowjetischen Besatzungszone eine **Bodenreform** durchgeführt. Sogenannte Großgrundbesitzer wurden enteignet; das Land wurde an sogenannte Neubauern oder Neusiedler verteilt. Diese neuen Berechtigten, vor allem aber ihre Erben, wurden in der DDR oft **nicht in das Grundbuch eingetragen**. Nach der Wiedervereinigung war in vielen Fällen unklar, ob Grundstückseigentümer die Erben der Neusiedler waren oder ob ein Grundstück in Volkseigentum der DDR überführt worden war. Im Rahmen der **Sachenrechtsbereinigung** sollte Klarheit geschaffen werden: Hierzu wurden 1992 mit dem Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz¹ in **Art. 233 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche** (EGBGB) die §§ 11-16 eingefügt. Ziel der Vorschriften war grundsätzlich, den nach DDR-Recht Berechtigten das Eigentum an den Grundstücken zu verschaffen. In bestimmten Fällen konnte der **Fiskus des Landes**, in dem ein Grundstück liegt, das **Eigentum erwerben**. Das ist, insbesondere in Brandenburg, unter teils fragwürdigen Umständen geschehen.² Dort wurde zuletzt im Jahr 2016 ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, der eine **Rückauflistung** der vom Land in Anspruch genommenen Grundstücke an die früheren Berechtigten ermöglichen sollte.³ Gefragt wird nun, ob die Länder die **Gesetzgebungskompetenz** für eine solche gesetzliche Regelung besitzen.

2. Bundeskompetenz für Regelungen des Art. 233 §§ 11-16 EGBGB

Zweifel an einer solchen Gesetzgebungskompetenz der Länder wurden auf die Annahme gestützt, der Bund habe mit Art. 233 §§ 11-16 EGBGB von einer **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** Gebrauch gemacht; den Ländern sei eine abweichende Regelung daher verwehrt.⁴

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben nach **Art. 72 Abs. 1 des Grundgesetzes** (GG) grundsätzlich „die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ Die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ergeben sich insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 GG. Vorliegend kommen verschiedene Kompetenztitel in Betracht.⁵

1 Gesetz zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften (Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz – 2. VermRÄndG) vom 14. Juli 1992, BGBl. I, S. 1257.

2 Vgl. Purps, Evaluierung des Eigentumstransformationsprozesses in der brandenburgischen Landwirtschaft nach 1989, Gutachten für die Enquete-Kommission 5/1 des Brandenburgischen Landtages, 2011, abrufbar unter https://www.landtag.brandenburg.de/media_fest/5701/Gutachten%20Dr.%20Th.%20Purps%20EK%205_1inkl.%20Anlagen_Ausgabe%2011.pdf, zuletzt abgerufen am 26. April 2017; einige der in Brandenburg herbeigeführten Auflassungen waren sogar sittenwidrig, vgl. BGH NJW 2008, 1225.

3 LT-Drs. 6/4216.

4 So der brandenburgische Finanzminister Görke, LT-Prot. 6/29 vom 8. Juni 2016, S. 2728, und bereits Justizminister Schöneburg, LT-Prot. 5/84 vom 21. November 2013, S. 6876.

5 Hinweise auf die angenommene Gesetzgebungskompetenz sind insbesondere dem Entwurf des 2. VermRÄndG (BT-Drs. 12/2480, 12/2944) nicht zu entnehmen.

Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich zunächst **nicht** aus dem Kompetenztitel der **Bodenverteilung**, Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG. Er ist zwar entstehungsgeschichtlich mit dem Begriff der Bodenreform im Sinne einer Umverteilung von Land unter Privaten gleichzusetzen.⁶ Eine solche Bodenreform erschien zur Entstehungszeit des Grundgesetzes noch denkbar. Jedoch wurde von dem Titel nie Gebrauch gemacht.⁷ So sollte auch hier mit den Vorschriften des EGBGB keine Bodenreform durchgeführt, sondern lediglich ein Folgeproblem der Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone gelöst werden.

Ebenso dürfte der Kompetenztitel des **Bodenrechts nicht einschlägig** sein, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Hierunter fallen „Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.“⁸ Es soll sich um nutzungsbezogene öffentlich-rechtliche Vorschriften handeln.⁹ Insbesondere das Bauplanungsrecht gehört hierher. Die vorliegenden Normen sind jedoch weder nutzungsbezogen, noch sind sie dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

Schließlich unterfallen die Vorschriften **nicht** den Gebieten „Recht der **Enteignung**“ oder „Überführung von Grund und Boden in **Gemeineigentum**“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 14, 15 GG. Zwar führen sie in bestimmten Fällen dazu, „dass die bisherigen Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform ihr Eigentum verlieren. Darin liegt jedoch keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG“; vielmehr handelt es sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.¹⁰

Vielmehr dürfte die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **bürgerliche Recht** einschlägig sein, **Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**. Die Kompetenz umfasst alle Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugeordnet werden.¹¹ Ziel der vorliegenden Regelung ist die Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse.¹² Soweit die Begründung von Landeseigentum ermöglicht wird, nehmen

6 Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, Supplementum 2007, 2. Aufl., Tübingen 2007, Art. 74 Rn. 142.

7 Vgl. nur Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 2015, Art. 74 Rn. 145; Oeter, Die von der Föderalismusreform tangierten Sachbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Einzelnen, in: Heintzen/Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Berlin 2014, S. 159, 172.

8 BVerfGE 3, 407, 424.

9 Wittreck (Fn. 7), Art. 74 Rn. 81; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. Lfg. 2016, Art. 74 Rn. 200.

10 BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 2000, Az. 1 BvR 1637/99, Juris, Rn. 17.

11 BVerfGE 126, 331, 357 m.w.N.

12 BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 2000, Az. 1 BvR 1637/99, Juris, Rn. 17.

die Materialien Bezug auf § 928 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches.¹³ Diese Norm hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich dem Titel „bürgerliches Recht“ zugeordnet.¹⁴

3. Landeskompetenz für die Regelung einer Rückauflassung

Geht man demnach von einer bundesrechtlichen Regelung aufgrund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG aus, so entfaltet diese nach Art. 72 Abs. 1 GG **Sperrwirkung** gegenüber dem Landesgesetzgeber. Jedoch besteht die Sperrwirkung nur, „**soweit**“ der Bund von der Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Für die Reichweite der Sperrwirkung ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts entscheidend, „dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich **umfassend und lückenlos geregelt** ist oder nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte (...). Der abschließende Charakter einer Regelung bestimmt sich insofern nach einer **Gesamtwürdigung** des betreffenden Normenkomplexes“.¹⁵ Die Formel und die Kasuistik des Gerichts erschweren die Subsumtion.¹⁶

Der Bund hat mit Art. 233 §§ 11-16 EGBGB Regelungen über die Abwicklung der Bodenreform getroffen. Diese Regelungen umfassen in Art. 233 § 11 Abs. 3, § 12 Abs. 2 Nr. 1 d), Nr. 2 c) EGBGB den Eigentumserwerb der Länder in bestimmten Fällen.

Gegen eine abschließende Regelung und damit für eine verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Länder spricht, dass die Vorschriften im EGBGB die Länder nicht zum Eigentumserwerb zwangen. Ihnen wurde als Berechtigten im Sinne des Art. 233 § 12 EGBGB lediglich die **Möglichkeit des Eigentumserwerbs** eingeräumt. Nach Art. 233 § 11 Abs. 3 S. 1 EGBGB „**kann**“ der Berechtigte die unentgeltliche Auflassung verlangen. Die Bundesländer haben von dieser Möglichkeit in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Da den Ländern mithin der Erwerb des Eigentums an den Grundstücken der Bodenreform bundesgesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern gerade freigestellt wurde, könnte ihnen auch die gesetzliche Rückgängigmachung weiter erlaubt sein.

Für eine abschließende bundesgesetzliche Regelung spricht dagegen das Ziel des Bundesgesetzgebers, das Sachenrecht im Beitrittsgebiet endgültig zu bereinigen und **dauerhaft Rechtssicherheit** zu schaffen.¹⁷ Sieht man demnach in der Verjährungsbestimmung des Art. 233 § 14 EGBGB nicht nur eine Vorschrift zum Schutz des Eigentümers nach Art. 233 § 11 Abs. 1 EGBGB, sondern zur Herstellung allgemeinen Rechtsfriedens, so dürfte die dort bundesgesetzlich angeordnete **Verjährung** mit Ablauf des 2. Oktober 2000 einer erneuten Änderung der Rechtslage durch den Landesgesetzgeber entgegenstehen.

13 BT-Drs. 12/2480 S. 89, BT-Drs. 12/2944 S. 64.

14 BVerfGE 126, 331, 357.

15 BVerfGE 138, 261, 280 m.w.N.

16 Wittreck (Fn. 7), Art. 72 Rn. 26.

17 BT-Drs. 12/2480 S. 83, 90.