



Transformationsprozess Deutsche Einheit

Karl-Heinz Thiemann

Der Beitrag stellt die Fülle der grund- und bodenbezogenen Aufgaben, die der Systemwechsel im Zuge der deutschen Einheit für die neuen Länder mit sich brachte, in einer Gesamtschau zusammenfassend dar. Dadurch wird es möglich, Einzelaspekte einzuordnen und im Gesamtkontext zu beurteilen.

1 Einleitung

Die Länder Osteuropas sind auf dem Weg von der sozialistischen Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft. Dabei kommt der Eigentumsordnung an Grund und Boden eine zentrale Bedeutung zu. Sie ist aus dem bisherigen System des Volkseigentums in das westeuropäische System des Privatrechts zu überführen. Die vermögensrechtliche Auseinandersetzung umfasst im Wesentlichen fünf Aufgabenbereiche:

1. Schaffung eines neuen Grundstücks- und Immobilienrechts: Kodifizierung des privaten Bodenrechts (materielles und formelles Liegenschaftsrecht), des Grundstücksverkehrsrechts, des Miet- und Pachtwesens sowie des Kataster- und Vermessungsrechts
2. Rechtsanpassung: Überführung der im sozialistischen Gesellschaftssystem entstandenen zivilrechtlichen Grundstücksverhältnisse in das nun geltende (neue) Grundstücks- und Immobilienrecht
3. Privatisierung: Überführung der volkseigenen Unternehmen und kollektiven landwirtschaftlichen Betriebe in eine marktwirtschaftliche Ordnung (unternehmensbezogene Vermögensabwicklung) und Veräußerung des nicht für öffentliche Aufgaben bzw. als Flä-

chenreserve benötigten volkseigenen Grundvermögens

4. Öffentliche Restitution: Übertragung des in der öffentlichen Hand verbleibenden Grundvermögens als Zweck- und Fiskalvermögen auf die verschiedenen Bedarfsträger (Kommunen, Kommunalverbände, Staat und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts)
5. Private Restitution: Rückgabe von rechtsstaatswidrig genommenen Immobilien an die früheren Eigentümer oder ggf. Entschädigung oder Ausgleich für erlittene Vermögensschäden bei Ausschluss der Restitution (Unrechtsbereinigung)

Vor allem die Rechtsanpassung ist vielfach nur effizient und dauerhaft befriedigend, wenn auch die übernommenen Eigentumsstrukturen neu geordnet werden und es zu einer Übereinstimmung mit den Besitz- und Nutzungsverhältnissen kommt. Dieser Prozess ist wiederum eingebettet in den Aufbau einer nachhaltigen Raumentwicklung nach den Prinzipien der Agenda 21. Dabei gilt es, das wirtschaftliche Wachstum zu beleben (Schaffung neuer Wirtschaftsstandorte, Förderung von Investitionen und Sicherung der Arbeitsplätze), ökologische Schäden zu beseitigen und die weitere Entwicklung umweltverträglich zu gestalten. Nicht zuletzt ist auch der Wegfall zahlreicher bisher tragender sozio-kultureller Strukturen aufzufangen, um das Gemeinschaftsleben adäquat zu gestalten. Der gesamte Transformationsprozess lässt sich daher mit den Schlagworten Anpassung, Ordnung und Entwicklung beschreiben.

Eine solcher Systemwechsel ist mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe des Einigungsvertrages (EV vom 31.08.1990, BGBl. II S. 889) bereits (teilweise) vollzogen worden. Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, die grund- und bodenbezogenen Aspekte der deut-

schen Wiedervereinigung im Gesamtüberblick darzustellen. Ziel der Systematisierung ist es, für eine kritische Auseinandersetzung und Aufarbeitung den Grundstein zu legen, um letztlich auch für die mittel- und osteuropäischen Staaten Empfehlungen ableiten zu können. Denn bisher fehlt in weiten Bereichen eine Aufarbeitung des Einigungsprozesses völlig, so dass wertvolle Erfahrungen für ähnliche Aufgaben ungenutzt bleiben. Dies gilt insbesondere auch für die Bodenordnung.

Während Anfang der 90er Jahre hauptsächlich die spezielle Problemlage aufgezeigt wurde (DIPPOLD 1993, SEELE 1992 oder WEISS 1992), befassen sich die neueren Arbeiten vorwiegend mit Einzelaspekten (FEHSENFELD 1996, SCHLOSSER 2000 oder THIEMANN 2001) und der Rechtslage (statt vieler: THÖNE/KNAUBER 1996). Eine vergleichende Wertung der Strategien, Methoden und Instrumente fehlt jedoch weitgehend (vgl. THÖNE 1995). Bezüglich der maßgeblichen Rechtsvorschriften sei auf den Band „Grundstücksrecht-Ost“ (Beck-Texte im dtv Nr. 5580) ergänzt durch „Vermögensgesetz“ (Beck-Texte im dtv Nr. 5566) verwiesen, so dass im Weiteren auf die Angabe der amtlichen Fundstellen (BGBl.) verzichtet werden kann.

2 Anpassung der Rechtsverhältnisse

Im deutschen Einigungsprozess lag mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) der Bundesrepublik das Zielssystem bereits vor (siehe Art. 8 und 9 EV). Die in der DDR entstandenen besonderen Rechtsinstitute, wie z. B. dingliche Nutzungsrechte an Grund und Boden, wurden zunächst nach Maßgabe des Einführungsgesetzes zum BGB (EGBGB) vorläufig aufrecht erhalten und übergeleitet (Art. 231 – 233 EGBGB). Eine endgültige Anpassung sollte hauptsäch-

lich mit späteren gesetzlichen Regelungen erfolgen. Denn die DDR hatte mit der für die Umgestaltung erforderlichen Rechtssetzung nach dem Oktober 1989 zwar begonnen, konnte diese in der Kürze der Zeit aber nur punktuell vollziehen und konzentrierte sich vor allem auf die unternehmensbezogene Vermögensabwicklung und öffentliche Restitution (insb. Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz – THG vom 17.06.1990), Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der DDR (Landwirtschaftsanpassungsgesetz – LwAnpG vom 29.06.1990) und Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise (Kommunalvermögensgesetz – KVG vom 06.07.1990)).

2.1 Rechtsüberführung

Die Rechtsüberführung hat die Aufgabe, die in der vierjährigen Besatzungszeit (1945–1949) und vierzigjährigen Dauer der DDR (1949–1989) entstandene vermögensrechtliche Situation an das Sozial-, Wirtschafts- und Rechtssystem des wiedervereinten Deutschlands anzupassen. Zur Umsetzung dieses Prozesses wurde in mehreren gesetzgeberischen Schritten ein umfangreiches Partikularrecht für das Beitrittsgebiet geschaffen, dessen Entwicklung mit dem Sachen- und Schuldrechtsänderungsgesetz (beide vom 21.09.1994) weitgehend zum Abschluss gekommen ist.

In der ersten Phase des seit dem 03.10.1990 anlaufenden Einigungsprozesses war man davon ausgegangen, dass es sich bei dem Immobilienrecht der früheren DDR um ein überschaubares und auf Grund des früher geltenden diktatorischen Durchgriffsprinzips um ein einfaches, in klaren Strukturen kodifiziertes Recht handele, dass mit wenigen juristischen Eingriffen in das System des BGB überführt werden könne. Sehr schnell zeigte sich jedoch entgegen dieser anfänglichen Vermutung eine äußerst differenzierte und komplizierte Rechtssituation. Dies lag einerseits daran, dass das alte

BGB-Privateigentum im Zivilrecht der DDR (Zivilgesetzbuch – ZGB vom 19.06.1975, GBl. I S. 465) weiter galt (siehe §§ 22–24 ZGB), andererseits aber das sozialistische Eigentum (siehe §§ 17–21 ZGB), spezifiziert in Eigentum des Volkes sowie sozialistischer Genossenschaften und gesellschaftlicher Organisationen, mit dem Institut der Rechtsträgerschaft und den lehensartig ausgeprägten Nutzungsrechten zunehmend im Vordringen begriffen war. Zudem wurde das Nutzungsrechtssystem trotz klarer Rechtsverordnungen regional sehr unterschiedlich gehandhabt und entgegen den eigenen Rechtsvorschriften weiterhin Bodenpolitik betrieben.

In der DDR beruhte die Inanspruchnahme fremder Grundstücke in weiten Bereichen nicht auf privatautonom ausgehandelten Vereinbarungen, sondern auf Rechten, die durch administrative Entscheidungen staatlicher Stellen oder anderer Organe nach den politischen Weisungen der SED auf gesetzlicher Grundlage vergeben wurden. Dies entsprach dem Grundsatz einer staatlich gelenkten, vergesellschafteten Bodennutzung (vgl. ROHDE 1989). Sehr häufig wurden Grundstücke aber auch rechtswidrig allein auf Grund einer Entscheidung des Staates oder eines LPG-Vorsitzenden zur Bebauung zugewiesen. Für den LPG-Bereich sind diese sog. Billigungsfälle sogar typisch, da nach der in der DDR üblichen Praxis die Vorstände der LPG'en die Bebauung anordneten oder gestatteten. Letztere Formen der Inanspruchnahme fremder Grundstücke waren so häufig, dass sie als systemimmanent bezeichnet werden müssen. Für den redlichen Eigenheimbauer hing es zumeist vom Zufall ab, ob und in welcher Form er ein Grundstück zu Bebauung erhielt. Der private Bauherr musste sich den Gegebenheiten fügen und hatte keine Möglichkeit, eine ordnungsgemäße Vorgehensweise durchzusetzen.

2.1.1 Sachenrechtsbereinigung

Gerade das selbständige Gebäudeeigentum (§ 295 ZGB) in Verbindung mit dem Recht der Grundstücksnutzung (§§ 287–294 ZGB) führte zu

einer Aushöhlung des privaten Grundeigentums bis hin zu dessen faktischer Inhaltslosigkeit. Derartige Verhältnisse stehen im krassen Widerspruch zu dem grundlegenden Rechtsprinzip der Einheit von Boden und Gebäude im bundesdeutschen Immobiliarsachenrecht nach § 94 Abs. 1 BGB. Die Begründung derartiger Rechte war letztlich Ausfluss des Zivilrechts der DDR, das als Instrument des Staates zur Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaftsordnung verstanden wurde (vgl. § 22 Abs. 2 und § 284 ZGB). Das Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachenRBERG) regelt die Rechtsverhältnisse zwischen Grundstückseigentümern und Nutzern, denen durch rechtliche Bestimmungen oder behördliches Handeln der DDR die Bebauung fremder Grundstücke gestattet wurde. Mit einbezogen sind auch die Grundstücksnutzungen ohne rechtliche Absicherung (Nutzung fremder Grundstücke allein auf Grund einer Entscheidung des Staates oder von Parteiorganen) sowie die sog. hängenden Fälle (Bebauung mit Billigung und auf Zuweisung staatlicher Stellen oder auf Entscheidung eines LPG-Vorsitzenden). Durch das SachenRBERG enthält der Nutzer bzw. Gebäudeeigentümer grundsätzlich den Anspruch auf Bestellung eines Erbbaurechts oder Ankauf des Grundstücks zum halben Erbbauzins bzw. Bodenwert (sog. Teilungsmodell), um Grund- und Gebäudeeigentum BGB-konform zusammenzuführen. Inzwischen ist festzustellen, dass die Sachenrechtsbereinigung in den drängenden Fällen im Wesentlichen abgeschlossen ist. Schätzungsweise weit über 80 % der sachenrechtlichen Bereinigungsfälle wurden außerhalb der Förmlichkeiten des SachenRBERG entweder durch freie notarielle Kaufverträge von den Betroffenen selbst gelöst oder im Wege der Flurneuordnung (siehe Ziff. 3.2) geregelt. Insofern hat das Gesetz den Effekt, dass es die Erledigung der Fälle wegen der verfahrens- und inhaltsmäßigen Komplexiertheit aus dem förmlichen Verfahren (§§ 87 ff. SachenRBERG: Notarielles Vermittlungsverfahren) in den Bereich des freien Aushandelns oder die Bodenordnung drängt. Dies war durchaus erwünscht

und bei Erlass des Gesetzes auch erwartet worden.

2.1.2 Schuldrechtsanpassung

Über 50 % aller Haushalte der DDR besaßen Erholungsgrundstücke, sog. Datschen. Allein diese Tatsache verdeutlicht, dass die Anpassung der schuldrechtlichen Verhältnisse an das Miet- und Pachtrecht des BGB nicht nur eine begleitende, sondern vielmehr eine ebenso zentrale Aufgabe wie die Sachenrechtsbereinigung ist. Das Schuldrechtsänderungsgesetz enthält dazu die Überleitung vertraglicher oder dem Schuldrecht zugeordneter dinglicher Rechtsverhältnisse, die in der DDR entstanden waren, in das Schuldrecht des BGB. Es umfasst im Einzelnen vier Gesetze:

Das Schuldrechtsanpassungsgesetz (SchuldRAnpG) umfasst hauptsächlich vertragliche Nutzungen zu anderen Zwecken als zu Wohnzwecken (z. B. Garagenkomplexe), Überlassungsträger ohne erhebliche bauliche Investitionen des Nutzers sowie Inanspruchnahmen aufgrund von Miet-, Pacht- und anderen Nutzungsverträgen. Die Rechtsverhältnisse werden kraft Gesetzes in schuldrechtliche Verhältnisse nach dem BGB umgewandelt und mit besonderen Anpassungsbestimmungen versehen. Dies gilt vor allem für den erweiterten Kündigungsschutz in Abweichung vom BGB und die vorgesehene Entschädigung nach Maßgabe der Nutzungsentgeltverordnung (NutzEV).

Das Erholungsnutzungsrechtsgesetz (ErholNutzG) regelt speziell die zu Erholungszwecken verliehenen Nutzungsrechte an Wochenendhausgrundstücken. Das Anpflanzungseigentumsgesetz (AnpflEigentG) umfasst die Rechtsverhältnisse an den von den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vorgenommenen Anpflanzungen (fruchttragende Kulturen, Hecken und Feldgehölze) und das Meliorationsanlagengesetz (MeAnIG) die Rechte an Be- und Entwässerungsanlagen.

2.2 Unternehmensbezogene Vermögensabwicklung

Bei der unternehmensbezogenen Vermögensabwicklung geht es vor-

rangig um den Verkauf der ehemaligen volkseigenen Unternehmen im Bereich der Treuhandanstalt (jetzt Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben – BVS) und um die Umgestaltung der ehemaligen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind das Treuhandgesetz (THG) und das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG). Ziel ist es, die unternehmerische Tätigkeit des Staates so weit wie möglich zurückzuführen, die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern bzw. neu zu schaffen und Flächen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung bereitzustellen.

Die Schaffung einer gesunden Wirtschafts- und Agrarstruktur wird begleitet durch eine intensive einzelbetriebliche Förderung nach den Bundesländer-Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a des Grundgesetzes (GG) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (vgl. Art. 28 EV) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Hinzu kommt die Ausweisung neuer Gewerbeflächen durch die Gemeinden, der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur einschließlich des Straßennetzes und die Verbesserung der Agrarstruktur durch Dorferneuerung, Flurbereinigung und Flurneuordnung.

2.3 Regelung des öffentlichen Grundvermögens

Wesentliche Vermögensgegenstände des ehemaligen Volksvermögens müssen als Verwaltungs- und Finanzvermögen bei der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Kreise und Gemeinden) verbleiben und entsprechend zugeordnet werden (Art. 21 und 22 EV). Dies gilt insbesondere für das öffentliche Zweckvermögen. Die Zuordnung und verfahrensmäßige Abwicklung erfolgt im Wesentlichen nach dem Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) in Verbindung mit dem Kommunalvermögensgesetz (KVG) und ist mittlerweile weitestgehend abgeschlossen.

Das Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz (WoGenVermG) enthält darüber hinaus Sonderregelun-

gen für den von den Wohnungsgenossenschaften genutzten, ehemals volkseigenen Grund und Boden. Es normiert die Übertragung der Flächen kraft Gesetzes mit der Verpflichtung zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags an die jeweilige Gemeinde.

2.4 Vermögenrecht im engeren Sinne

Individualeigentum an Produktionsmitteln, zu denen auch der Grund und Boden gehört, war in der sozialistischen Gesellschaftsordnung der DDR ideologisch unerwünscht. Seine Überführung in Gesellschaftseigentum (Volkseigentum) wurde als Instrument des Staates zur Verwirklichung der Gesellschaftsordnung angesehen (vgl. §§ 17 und 20 ZGB; beide schon aufgehoben durch Gesetz vom 21.06.1990, GBl. I S. 331). Dabei stand der Aufbau eines vermeintlich besseren Gesellschaftssystems und die Umsetzung politischer Ziele oftmals über rechtsstaatlichen Erwägungen. Vielen Betroffenen ist daher offensichtliches Unrecht geschehen.

Vor diesem Hintergrund ist die vermögensrechtliche Aufarbeitung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung auch mit der berechtigten Forderung nach Wiedergutmachung und Unrechtsbereinigung verbunden worden. Die Ansprüche sind im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz – VermG) und seiner Nebengesetze näher geregelt. Aus der Fülle der Aufgaben sollen hier nur zwei Bereiche hervorgehoben werden:

● Bodenreform (1945–1949)

Die Bodenreform umfasste rund 2,6 Mio. ha privater land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche. Gemäß Art. 41 Abs. 1 und 3 EV besteht ein Restitutionsausschluss bezüglich der Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage.

Umwandlung des Neubauerneigentums in frei verfügbares Privateigentum im Wege der sog. Nachzeichnungslösung (Art. 233 §§ 11–16 EGBGB) und Privatisierung der seinerzeit in Volkseigentum verbliebenen Flächen (Bodenfonds) durch Verkauf und vorschaltete Verpachtung

Wiedergutmachung der von der Bodenreform betroffenen Eigentümer durch staatliche Ausgleichsleistungen nach dem Ausgleichsleistungsgesetz (AusglLeistG).

- Teilungsbedingte Enteignungen (1949–1989)
Rückübertragung nach dem VermG unter Beachtung des Grundsatzes aus Art. 41 Abs. 2 EV „Rückgabe vor Entschädigung, aber Vorrang eines Investors“ nach dem Investitionsvorangesetz (InvorG)
Entschädigung der betroffenen ehemaligen Eigentümer bei Abschluss der Restitution nach dem Entschädigungsgesetz (EntschG)

3 Ordnung des Grundeigentums

In Folge des Systemwechsels müssen in erheblichem Umfang auch Grundstücke neu vermessen werden, insbesondere weil die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse (Besitzstandsgrenzen) nicht mehr mit den übernommenen Grundstückszuschnitten übereinstimmen und private wie öffentliche Bauvorhaben einschließlich Infrastruktureinrichtungen überwiegend auf der Grundlage von Nutzungsbefugnissen ohne entsprechenden Grunderwerb durchgeführt worden sind. Um die daraus resultierenden Eigentumsprobleme zu lösen, wurden insbesondere die Bodenordnung und Flurneuordnung als neue Instrumente eingeführt.

3.1 Bodenordnung

Um den Aufwand des Vermessungs- und Katasterverfahrens zu reduzieren, enthält das Bodenordnungsgesetz (BoSoG) das Instrument des Sonderungsplanes, mit dem nur anhand einer Karte die Neuordnung erfolgt. Der Sonderungsplan tritt an die Stelle des Liegenschaftskatasters, so dass auf diese Weise schnell eine Grundstücksneuordnung und Grundbucheintragung erreicht werden kann. Weitere Einzelheiten enthält die Sonderungsplanverordnung (SPV). Das Verfahren wird im Wesentlichen für folgende Vermessungsaufgaben angewandt:

- Teilung und Zusammenlegung von Grundstücken im Zusammenhang mit der Sachenrechtsbereinigung. Hierbei handelt es sich vor allem um eine Bodenordnung in Gebieten des ehemaligen komplexen Wohnungs- und Siedlungsbaus, bei denen Grundstücke nicht in Volkseigentum überführt worden waren.
- Auflösung ungetrennter Hofräume, die bei der Katasterurvermessung in den ehemals preußischen Gebieten entstanden waren. Die vorläufige Lösung erfolgt dabei durch die Hofraumverordnung (HofV) mittels hilfsweser Bestimmung eines amtlichen Verzeichnisses i. S. v. § 2 Abs. 2 GBO; die endgültige dann mittels Bodenordnung durch Sonderung.

3.2 Flurneuordnung

Der ländliche Raum der DDR wurde beherrscht von dem als selbständigen Rechtszweig kodifizierten LPG-Recht (LPG-Gesetze vom 07.08.1952, GBl. I S. 713, vom 03.06.1959, GBl. I S. 577 und vom 02.07.1982 GBl. I S. 443). Das LPG-Recht (siehe § 8 Abs. 1 LPG-Gesetz 1959 und § 18 LPG-Gesetz 1982) enthielt als wesentliches Element das kollektive Bodennutzungsrecht. Mit der Landeinbringung übergab der Landwirt seine Eigentumsflächen der LPG zur unbefristeten und unentgeltlichen Nutzung. Formell bestanden seine Eigentumsrechte zwar weiter, sie wurden aber durch das umfassende und dauernde Nutzungsrecht der LPG überlagert. Die Einschränkung des Eigentums durch das Nutzungsrecht ging so weit, dass der Grundeigentümer auch bei wesentlichen Änderungen der Bodennutzung (Änderung der Nutzungsart, Errichtung von Meliorationsanlagen, Bebauung durch die Genossenschaft) oder bei der Abgabe seiner Flächen an andere Nutzer (z. B. für den Eigenheimbau) nicht gefragt, ja nicht einmal informiert wurde.

Im ländlichen Raum der neuen Bundesländer sind nach Erhebungen des Bundesministeriums der Justiz und des Bundeslandwirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1989 bis zu 250 000 Eigenheime auf fremden Bodenflächen errichtet worden, davon

rd. 60 % auf privaten Grundstücken und 40 % auf volkseigene Flächen. Damit stehen rd. 75 % des gesamten Eigenheimbestandes im ländlichen Raum auf Grundstücken im Eigentum Dritter. Hinzu kommt ein Regelungsbedarf für schätzungsweise 70 000 landwirtschaftliche Gebäude.

Nach der Zwangskollektivierung wurden seit Mitte der 50er Jahre flächendeckend Flurmeliorationen durchgeführt. In der DDR gab es 1989 auf 36 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) Entwässerungs- und auf 18 % der LF Bewässerungssystemen. Die übrigen Meliorationsanlagen, die Straßen, Wege und Gewässer, aber auch Anpflanzungen und Staubecken wurden ausnahmslos ohne Eigentumsregelung angelegt. Ferner wurden zahlreiche Kleinstrukturen und ein Großteil des Wegenetzes, insbesondere die Wege aus der Bodenreform, beseitigt, um günstige Schlagformen zu schaffen. Als Folge der Großflächenbewirtschaftung sind die Grundstücke daher heute nach ihrer Lage und in ihren Grenzen in der Örtlichkeit nicht mehr erkennbar, in der Regel ohne Zuwegung und vielfach überbaut.

Die Lösung all dieser Eigentumsprobleme ist im 8. Abschnitt (§§ 53 ff.) des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG) im Zusammenhang mit der Auflösung der LPG'en und der Bildung neuer Landwirtschaftsbetriebe geregelt. Er enthält als spezialgesetzlichen Auftrag die „Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse“, die kurz als „Flurneuordnung“ bezeichnet werden. Für die Bearbeitung sind nach § 63 Abs. 2 LwAnpG die Vorschriften des bewährten Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) sinngemäß anzuwenden (siehe im Einzelnen THIEMANN 2001).

4 Entwicklung von Stadt und Land

4.1 Landentwicklung

Die Entwicklung der ländlichen Räume wurde in der DDR maßgeblich von den LPG'en bestimmt. Sie schufen nicht nur die örtliche Infra-



struktur (z. B. betrieblich-öffentliche Straßen), sondern auch die kommunalen und sozialen Einrichtungen und sorgten sich um das kulturelle Angebot (siehe FELDMANN 1990).

Mit der Wiedervereinigung und der dadurch bedingten Umwandlung der Betriebe in marktorientierte Wirtschaftsunternehmen fielen zahlreiche bis dahin tragende Strukturen in den Dörfern weg. So musste nicht nur das dörfliche Gemeinschaftsleben wieder organisiert, sondern auch eine ländliche Entwicklung insgesamt neu aufgebaut werden (vgl. „Modellvorhaben Dorferneuerung in der DDR“ Dokumentation BML, Bonn 1990). Sie stützt sich in allen Ländern auf die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (kurz GA) und ist heute in die sog. zweite Säule der EU-Agrarpolitik (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) ..., ABl. L 160, S. 80) eingebunden. Die Instrumente

- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)
- Dorferneuerung
- Bodenordnung nach dem FlurbG und/oder LwAnpG

sind trotz der Rahmenvorgaben durch die GA sehr unterschiedlich ausgerichtet und werden durch verschiedenste flankierende Programme ergänzt. Beispielhaft seien die Strategien in der ländlichen Bodenordnung genannt, die sich bei generalisierender Betrachtung wie folgt darstellen:

- a) vornehmlicher Einsatz der Instrumente des 8. Abschnitt (§§ 53 ff.) des LwAnpG unter sinngemäßer Anwendung des FlurbG
- b) Konzentration auf Zweckverfahren nach dem FlurbG zur Unterstützung der Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ und anderer Infrastrukturvorhaben
- c) Übernahme der im Partnerland erprobten und bewährten Ausrichtung der Bodenordnungsinstrumente nach dem FlurbG
- d) Mischformen und kombinierte Verfahren nach dem FlurbG und dem 8. Abschnitt des LwAnpG

4.2 Stadtentwicklung und Bauleitplanung

Zum Stand der städtebaulichen Planung in der DDR ist festzustellen, dass in den 187 Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern in der Regel ein Generalbebauungsplan bzw. ein städtebaulicher Leitplan vorlag. In der Vielzahl der kleineren Gemeinden (80 % der 7563 Gemeinden in der DDR hatte weniger als 2000 Einwohner und rd. 50 % weniger als 500 Einwohner.) gab es aber nur selten (ca. 10 %) Ortsgestaltungskonzeptionen. Dies lag auch darin begründet, dass die Raumplanung in der DDR in erster Linie Wohnungsbaupolitik für Großvorhaben und Standortpolitik für gewerblich industrielle Komplexe war. Für die Standorte des Wohnungsbaus waren im Grundsatz die Bezirke verantwortlich. Sie bestimmten die Grundlinien der räumlichen Entwicklung und die inhaltliche Gestaltung und Aktualisierung der Generalbebauungspläne bzw. städtebaulichen Leitpläne (für Städte unter 35 000 Einwohnern) und Ortsgestaltungskonzeptionen (für kleinere Städte und Dörfer). Die Lenkungsfunction dieser Planungen war jedoch begrenzt, da die eigentlichen Entscheidungen im Rahmen der zentralstaatlichen Investitionsplanung fielen und die Entwicklung der ländlichen Räume von den LPG'en getragen wurde.

Bekanntermaßen entsprachen die vorhandenen Raumordnungspläne in der DDR kaum rechtsstaatlichen Anforderungen (Einhaltung des formellen Aufstellungsverfahrens und ordnungsgemäße materiell-rechtliche Abwägung), so dass schon allein aus diesem Grund eine erfolgversprechende Überleitung in fortgeltendes Planungsrecht kaum in Frage kam. Vielmehr hatte sich die DDR im Staatsvertrag vom 18.05.1990 verpflichtet, zur Planungs- und Investitionssicherheit baldmöglichst Rechtsgrundlagen zu schaffen, die dem bundesdeutschen Recht (BauGB und ROG) entsprechen. Infolgedessen führte die Verordnung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und der Investitionen in den Gemeinden (Bauplanungs- und Zulassungsverordnung – BauZVO v. 20.06.1990,

GBI. I S. 739) wesentliche Teile des BauGB in der DDR ein. Die Regelungen wurden jedoch um das neue Instrument des Vorhaben- und Erschließungsplanes ergänzt, um rasch Investitionsvorhaben zu ermöglichen.

Das Städtebaurecht der DDR einschließlich der BauZVO ist gemäß Art. 8 f. EV mit dem Beitritt am 03.10.1990 außer Kraft getreten und durch das BauGB ersetzt worden. § 246 a BauGB enthielt jedoch bis zum 31.12.1997 befristete umfangreiche Sonderregelungen, um den besonderen Bedingungen in der Baulandbereitstellung und Stadtanierung gerecht zu werden.

In der alten Bundesrepublik führte die erheblich gestiegene Nachfrage nach Wohnraum schon Mitte der 80er Jahre zu Bemühungen um eine Erleichterung des Bauens und Beschleunigung der Planungsverfahren. Sie fanden ihren Niederschlag in dem am 01.06.1990 in Kraft getretenen und bis Ende 1997 befristeten Maßnahmen-gesetz zum BauGB (BauGB-MaßnahmenG).

Die Effekte aus dem BauGB-MaßnahmenG überlagerten sich in den neuen Ländern mit den Sonderregelungen in § 246 a BauGB. Die gemeinsamen Erfahrungen aus beiden Regelungsbereichen führten schon 1993 zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (Inv-WoBaulG), welches das Städtebaurecht entsprechend fortschrieb. Es enthält zahlreiche Änderungen zum BauGB (z. B. Erweiterung der Abrundungssatzung, Ausdehnung der Umlegung auf den unbeplanten Innenbereich, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Dauerrecht) und zum BauGB-MaßnahmenG (Vereinfachung der Bauleitplanung, Minderung der Rechtsaufsicht, Normierung des Rechts der städtebaulichen Verträge, Ausdehnung des Vorhaben- und Erschließungsplans auch auf die alten Länder) sowie daraus folgend eine Reduzierung der Sonderregelungen für die neuen Länder in § 246 a BauGB. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch der sog. Baurechtskompromiss in §§ 8 a–c BNatSchG alter Fassung.

Mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG), welches am

01.01.1998 in Kraft getreten ist, hat die Entwicklung ihren Abschluss gefunden, indem die bewährten Regelungen aus dem BauGB-MaßnahmenG in das BauGB als Dauerrecht übernommen wurden und die Sonderregelungen für die neuen Länder ausliefen. Seitdem gilt ein einheitliches Bauplanungsrecht für die gesamte Bundesrepublik.

4.3 Nachhaltige Raumentwicklung

Nach den rahmenrechtlichen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes (ROG) haben die neuen Länder Anfang der 90er Jahre Landesplanungsgesetze erlassen und die Raumordnung und Landesplanung völlig neu institutionalisiert. Dabei ist vergleichbar den alten Ländern eine große Vielfalt der Regelungen, Arbeitsweisen und Organisationsstrukturen festzustellen.

Mittlerweile ist die Erstellung der Landesraumordnungsprogramme und deren Konkretisierung in regionalen Raumordnungsplänen abgeschlossen. Vielfach gehen die Pläne bereits in die Fortschreibung, wobei die 1998 in § 1 Abs. 2 ROG normierte Leitvorstellung der Nachhaltigkeit als grundlegendes Prinzip der Raumentwicklung umzusetzen ist. Daneben rückt die Regionalentwicklung entsprechend § 13 ROG (Erstellung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte) zunehmend in der Vordergrund der raumordnerischen Bemühungen. Sie hat im ländlichen Raum enge Beziehungen zur Regionalen Landentwicklung.

4.4 Infrastrukturvorhaben

In der DDR wurde die nach dem 2. Weltkrieg vorhandene überörtliche Infrastruktur kaum erweitert und unterhalten. Hieraus entstand ein enormer Nachholbedarf, weil die wirtschaftliche Entwicklung heute mehr denn je von einer intakten Verkehrsinfrastruktur abhängt ist. Bis Mitte der 90er Jahre wurde daher das gesamte klassifizierte Straßennetz außerhalb der Ortslagen grundinstandgesetzt.

Den „Verkehrsprojekten Deutsche Einheit“ kommt als überregionalen Infrastrukturvorhaben eine Schlüs-

selrolle für die Verkehrsanbindung der neuen Länder und für den europäischen Ost-West-Verkehr zu. Sie umfassen neun Eisenbahnprojekte mit insgesamt rund 1900 km Ausbaulänge, sieben Straßenbauvorhaben mit 2000 km und eine Wasserstraße mit 280 km. Insgesamt sind dies über 4000 km Aus- und Neubauvorhaben. Hinzu kommen zahlreiche Straßenbaumaßnahmen von landesweiter und regionaler Bedeutung sowie zahlreiche Umgehungsstraßen zur Entlastung der Siedlungskerne. Für all diese Vorhaben mußten innerhalb kürzester Zeit die planungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, der Grunderwerb getätigt und die Eingriffe in die Landwirtschaft und den Naturhaushalt ausgeglichen werden.

4.5 Sicherung des Naturerbes und Aufbau geschädigter Landschaften

Noch von der DDR wurde im Sept. 1990 ein Programm über die Errichtung von Biosphärenreservaten und Nationalparks verabschiedet, um das Naturerbe zu sichern und die Ziele des UNESCO-Programms „man and biosphere“ vom 23.10.1970 in prädestinierten Landschaften umzusetzen. Diese Entwicklung führte 1998 zur Einfügung der Biosphärenreservate als neuer Schutzgebietskategorie in das Bundesnaturschutzgesetz (jetzt § 25 BNatSchG neuer Fassung) und ist bundesweit richtungsweisend. Auf der anderen Seite weisen große Landschaftsbereiche Schäden einer einseitig ökonomisch ausgerichteten Wirtschaftsweise auf (insbesondere ausgeräumte Agrarlandschaften und Bergbaufolgelandschaften), deren Aufwertung und Sanierung erhebliche Aufwendungen erfordert und nur zögernd voranschreitet.

5 Fazit und Ausblick

Nach 12 Jahren seit der deutschen Wiedervereinigung läßt sich im Ergebnis feststellen, dass im Bereich des Immobilienrechts die Rechtseinheit weitgehend hergestellt werden konnte. Das sozialistische System des Volkseigentums wurde in das

westeuropäische System des Privatrechts überführt und die Rechtsverhältnisse wurden BGB-konform angepasst. Lediglich beim getrennten Grund- und Gebäudeeigentum sind noch etwa ein Drittel der Fälle zu regeln.

Während die Bodenordnungsaufgaben im städtischen Bereich schon zum Großteil bewältigt sind, weist der ländliche Raum noch zu über 80 % ungeordnete Eigentumsverhältnisse auf. Denn auf Grund des kollektiven Bodennutzungsrecht, das rd. 90 % der ländlichen Gebiete umfasste, muss nahezu die gesamte Fläche neu geordnet werden, um die vielfältigen Eigentumsprobleme zu lösen und eine adäquate Infrastruktur aufzubauen. Insgesamt ist es gelungen, in der städtischen und ländlichen Entwicklung effiziente Verwaltungs- und Organisationsstrukturen aufzubauen. Die Fülle der anstehenden Aufgaben ist jedoch enorm und wird die nächsten Jahrzehnte bestimmen.

Die Ergebnisse des Transformationsprozesses Deutsche Einheit wurden bisher kaum ausgewertet. Hier droht wertvolles Erfahrungswissen aus dem Systemwechsel verloren zu gehen, dass in den mittel- und osteuropäischen Staaten zur effizienten Lösung der dortigen Entwicklungsprobleme beitragen kann. Der Beitrag soll daher Anstoß geben, verstärkt in eine kritische Aufarbeitung einzusteigen. Dies kann wegen der Komplexität der Materie nur modular und interdisziplinär geschehen.

Literatur

- DIPPOLD, R.: Besonderheiten bei der ländlichen Bodenordnung in Ostdeutschland. – AVN 100, Heft 7/1993, S. 277–281.
ECKART, K.: DDR. – 3. Auflage, Klett Länderprofile, Stuttgart 1989.
FEHSENFELD, F.: Die Umsetzung gemeindlicher Entwicklungen durch Bodenordnungsmaßnahmen nach dem FlurbG/LwAnpG. – VR 58, Heft 8/1996, S. 385–404.
FELDMANN, S.: Dorfentwicklung und Flurneuordnung in der DDR. – Mitteilungsblatt des DVW-Bayern 42, Heft 3/1990, S. 231–246.
ROHDE, G. (HRSG.): Bodenrecht. – Staatsverlag der DDR, Berlin 1989.

RYTLEWSKI, R. / OPP DE HIPT, M.: Die Deutsche Demokratische Republik in Zahlen 1945/49-1980. – C. H. Beck, München 1987.

SCHLOSSER, D.: Auflösung von ungetrennten Hofräumen im Interesse des kommunalen Bodenmanagements. – VR 62, Heft 3+4/2000, S. 198–214.

SEELE, W.: Bodenordnerische Probleme in den neuen Bundesländern. – VR 54, Heft 2+3/1992, S. 73–91.

THIEMANN, K.-H.: Der Beitrag des Landmanagements zur Landentwicklung am Beispiel der Bodenordnung nach dem LwAnpG. – AVN 108, Heft 6/2001, S. 218–227.

THÖNE, K.-F.: Bodennutzungsplanung und Bodenordnung – Erfahrungen aus dem ländlichen Bereich der östlichen Länder der BRD. – Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik 93, Heft 8/1995, S. 535–539.

THÖNE, K.-F. / KNAUBER, R.: Boden- und Gebäudeeigentum in den neuen Bundesländern. – 2. Auflage, RWS Verlag, Köln 1996.

WEISS, E.: Zur Entwicklung des ländlichen Bodenrechts bei der Vereinigung Deutschlands. – VR 54, Heft 1/1992, S. 1–15.

Anschrift des Verfassers:

Univ.-Prof.

Dr.-Ing. KARL-HEINZ THIEMANN

Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen

Landmanagement

Universität der Bundeswehr

München

85577 Neubiberg

Zusammenfassung

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung war der Wechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft sowie vom sozialistischen System des Volkseigentums zum westeuropäischen System des Privatrechts zu bewältigen. Die vorliegende Systematisierung stellt diesen Prozess in einer Gesamtübersicht dar. Ziel ist es, zur Aufarbeitung anzuregen, um Erfahrungswerte

abzuleiten und so die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zu unterstützen.

Summary

Cause of the change from the planned to the market economy and from the socialist system of the public property to the system of private law in Western Europe, was the German reunification. The present systematic scheme gives a general overview of this process. The aim is the stimulation of a working up to derive the values of experiences and to support the process of transformation in Central and Eastern Europe.