

Über die Schwierigkeit, rechtsstaatlich zum Rechtsstaat zu gelangen

von Joachim Göhring, Berlin

1. Es muss akzeptiert werden, dass die Gesellschafts-, Staats- und Rechtsordnung der DDR mit der verfassungsrechtlich festgelegten „Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch – leninistischen Partei“¹ vom Grundanatz her nicht rechtsstaatlich war. Diese bewusste, gewollte und ausdrückliche Ansiedlung der Partei und der Politik losgelöst von der Bindung an und der Kontrolle durch das Recht entzog damit dem Abschnitt IV der Verfassung „Sozialistische Gesetzlichkeit und Rechtspflege“ von vornherein die Grundlage und diskreditierte die millionenfachen Bemühungen der Staatsfunktionäre, Richter, Mitglieder der gesellschaftlichen Gerichte und überhaupt der Bürger, die vielfach systemübergreifend vorbildlichen Rechtsvorschriften der DDR einzuhalten und durchzusetzen. Schnelle Übereinstimmung war daher zu erzielen, dass es in der zunächst wohl mehrheitlich angestrebten anderen DDR oder dann auch im Bestand der Bundesrepublik unter Vermeidung dieses Hauptmangels der DDR nun nur noch rechtsstaatlich zugehen sollte. Es würde sicherlich ein mehrbändiges Werk füllen, auf den einzelnen Rechtsgebieten zu untersuchen, wie und ob – beginnend mit Rechtsvorschriften allein der DDR vor und nach der Volkskammerwahl vom 18.3.1990, über den sog. 1. Staatsvertrag², den Einigungsvertrag (EV) bis hin zu seinen vielfachen Untersetzungen durch Rechtsvorschriften der Bundesrepublik und Auslegungen durch die Rechtsprechung – diesem zwingenden Gebot entsprochen wurde. Täglich kann den Medien entnommen werden, wie viele Fragezeichen z. B. hinsichtlich des Strafrechts und des Rentenrechts zu setzen sind.

Auch noch als viel zu weit und umfangreich erweist sich der Versuch, sich auf die Probleme der Behandlung des Grundeigentumsrechts zu beschränken. Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen³ mit seinem mittlerweile parteiübergreifend verbal abgelehnten, aber doch durchgesetzten Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ würde eine umfassende Darstellung verlangen. Nicht anders ist es mit der sog. „Abwicklung der Bodenreform“, d.h. der Behandlung des aus der Bodenreform stammenden Eigentums der Bürger in Art. 233 §§ 11 ff. EGBGB. Obwohl der BGH⁴ mittlerweile klargestellt hat, dass der Bundesgesetzgeber beim Erlass dieser Regelungen in der Bewertung des Rechtszustandes in der DDR von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist, gibt es keine Initiative der Regierung, dem Bundestag eine Gesetzesänderung vorzuschlagen. Zu beenden wäre der Zustand, dass Bürger, die am 3.10.1990 mit ihrem aus der Bodenreform stammenden persönlichen Eigentum in den Schutzbereich des Art. 14 Grundgesetz gelangten, durch ein zwei Jahre später erlassenes Gesetz⁵ rückwirkend enteignet werden konnten.

2. Es soll daher versucht werden, am Beispiel einer relativ übersichtlichen Materie zu zeigen, wie mühselig es sein kann, über viele Untiefen schließlich doch die rechtsstaatlichen Höhen zu erreichen.

Am 7.3.1990 verabschiedete noch die alte DDR-Volkskammer das Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude⁶ (Verkaufsgesetz), das abweichend von seinem engen Titel gerade auch beim Kauf von Ein- und Zweifamilienhäusern gleichzeitig den Kauf der entsprechenden Grundstücke zuließ. Das Gesetz wird umgangssprachlich als „Modrow-Gesetz“ bezeichnet. Da es aber erst am 19.3.1990 in Kraft trat, fiel seine Umsetzung zu 100% in die Amtszeit seines Nachfolgers de Maizière. Anliegen des Gesetzes war es, mit dem ideologisch bestimmten Grundsatz der Konzentration des Bodeneigentums als Volkseigentum zu brechen und den gesonderten Gebäudeeigentümern den Zukauf der Grundstücke bzw. den Mietern den Kauf von Grundstück und Gebäude zu ermöglichen.

Mittlerweile ist in der Literatur belegt, dass die Annahme und das Inkrafttreten dieses Gesetzes durch die damals bereits in der DDR wirkenden Berater der Bundesrepublik verhindert werden sollte⁷. Maßgeblich war wohl die Sorge, auf diesem Wege könnten Barrieren für die Rückübertragung an in der BRD lebende Alteigentümer errichtet werden. Aber wegen des gesellschaftlichen Konsenses in der DDR zu dieser Frage, getragen von den „herkömmlichen“ DDR-Parteien und den Kräften des Runden Tisches gleichermaßen, gelang es, das Gesetz nicht zu verhindern. Allerdings schlossen sich dann fast 10jährige Bemühungen an, auf dem Verwaltungswege, unterstützt durch die Rechtsprechung und „wissenschaftlich“ verallgemeinert durch Rechtswissenschaftler, die Zahl der vollzogenen Grundstückskaufverträge zu Null zu führen. Insbesondere soll hier der Beitrag von R. Scholz, des jetzigen Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Bundestages, genannt werden: „Wirksamkeit von Grundstücksverkäufen der Nationalen Volksarmee“⁸, der vor der positiven Bewertung auch der abenteuerlichsten Verhinderungargumente nicht zurückschreckte.

3. Betrachtet man die Angelegenheit vorurteilslos, so hätten eigentlich keine Probleme entstehen dürfen. In jedem Falle handelte es sich um Verkäufe, deren Verträge vor dem 3.10.1990 in der DDR abgeschlossen worden waren. Nach insoweit eindeutigen Bestimmungen des EV waren daher die schuldrechtlichen Verträge allein nach dem bis dahin geltenden DDR-Recht zu beurteilen, Art. 232 § 1 EGBGB. Nicht anders verhielt es sich mit dem Vollzug der Verträge durch Eintragung im Grundbuch – Art. 233 § 7 EGBGB, differenziert nach dem Ein-

gang des Antrags beim Grundbuchamt in Kombination mit dem Grundbuchrecht der BRD. Tatsächlich wurden jedoch Hürden unterschiedlichen Schwierigkeitsgrades errichtet.

Umfassend, wenn auch in seinem Zynismus nicht zu übertreffen, war der Einwand, der Verkauf hätte auf Grundlage des Verkaufsgesetzes nicht erfolgen dürfen, weil dieses hinsichtlich der Verfassung der DDR verfassungswidrig gewesen wäre – es hätte sich gegen das Verfassungsgebot des Schutzes und der Mehrung des Volkseigentums gerichtet⁹(!). Beim Fehlen von Böswilligkeit hätte sich jedem Juristen erschlossen, dass auch die Volkseigentumsschutzregelungen im Art. 10 der Verfassung und in § 20 ZGB die Ermächtigung zur Verfügung über Volkseigentum durch Gesetz zuließen – diesen Anforderungen entsprach das Verkaufsgesetz¹⁰.

Von keiner höheren Qualität war das vom Kammergericht¹¹ favorisierte Argument, die auftretenden Strukturen des Volkseigentums seien nur Rechtsträger und nicht Eigentümer – das Verkaufsgesetz sah aber gerade in § 5 Abs. 1 (1.) DVO in Übereinstimmung mit § 19 ZGB die Verfügung durch die Rechtsträger vor.

Für sehr überzeugend wurde bis in die jüngste Zeit der Standpunkt gehalten, der 1. Staatsvertrag jedenfalls hätte mit seinem Inkrafttreten am 30.6.1990 das Verkaufsgesetz unanwendbar gemacht. Landgerichte und Oberlandesgerichte¹² nahmen keinen Anstoß daran, dass der 1. Staatsvertrag sich bekanntlich durch eine peinlich exakte Aufzählung der jeweils ganz oder nur im Detail betroffenen Rechtsvorschriften auszeichnet – hier jedoch sollte ein nicht genanntes Gesetz en passant als aufgehoben angesehen werden. Hartnäckig übersehen musste man auch, dass die 2. DVO dieses per 30.6.1990 für tot erklärten Gesetzes vom Ministerrat der DDR erst am 5.7.1990 zum Inkrafttreten ab 1.8.1990 erlassen wurde.

Nicht überzeugender war der Versuch, durch das zum 1.7.1990 in Kraft getretene Treuhandgesetz¹³ eine Aufhebung zu begründen¹⁴ – die Regelungsbereiche einerseits des Verkaufsgesetzes und andererseits des Treuhandgesetzes – beides Privatisierungsgesetze – waren deutlich unterschieden – auch wenigstens einer ausdrücklichen Erwähnung hätte eine solche Aufhebung wohl bedurft.

Verwunderlich war es auch, einen internen, unveröffentlichten Beschluss des Ministerrats zur Inventur des Volkseigentums per 15.8.1990 zum Anlass zu nehmen, das Verkaufsgesetz ab diesem Zeitpunkt für unanwendbar zu halten.

Für den – den Zahlen nach – nicht unwesentlichen Teilbereich der Verkäufe von Ein- und Zweifamilienhäusern aus dem Bestande der Armee sollte die 2. DVO zum THG¹⁵ – in Kraft seit dem 30.8.1990 – als wahre Wunderwaffe gelten, um solche Verkäufe ungeachtet vom erreichten Stand des Vollzuges als unwirksam erscheinen zu lassen – vgl. inbes. das im Artikel von Scholz enthaltene Material¹⁶.

Negative Auswirkungen in kaum zu überblickenden Größenordnungen nicht nur auf einem Teilbereich ließ die 1995 entstandene und vom V. Zivilsenat des BGH¹⁷ voll aufgegriffene Auffassung befürchten, im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Kommunalverfassung am 17.5.1990¹⁸ in der DDR seien die örtlichen Räte untergegangen. Von ihnen danach abgeschlossene Verträge wurden als nichtig angesehen, vorher abgeschlossenen Verträgen wurde der Vollzug verweigert, bei bereits erfolgten Eintragungen wurden Amtswidersprüche eingetragen usw.¹⁹

Ersichtlich war in den Verhinderungsbemühungen damit ein Gipfel erreicht. Tatsächlich waren nach dem 17.5.1990 noch viele Verkäufe erfolgt, das Sachenrechtsbereinigungsgesetz²⁰ privilegierte im § 121 bis zum 15.6.1990 getätigte Verkäufe bewusst und gewollt als Ausgleich für Härtefälle der Stichtagsregelung des Vermögensgesetzes. Unruhe und Unsicherheit bei Bürgern, kommunalen Organen und Gerichten war nicht zu übersehen. Da die schlichte Negierung der mit Nachdruck begründeten Auffassung des BGH durch die unteren Gerichte und die betroffenen Organe nicht zu erwarten und unter generellen Rechtsstaatsaspekten auch nicht zu wünschen war, bedurfte es einer Klarstellung durch den Gesetzgeber. In neu eingefügten bzw. neu gefassten²¹ Regelungen in Art. 231 § 8 Abs. 2 sowie Art. 233 § 2 Abs. 2 EGBGB wurde klargestellt, dass über volkseigene Grundstücke grundsätzlich die kommunalen Organe und weiterhin die anderen, bis zum 2.10.1990 im Grundbuch eingetragenen Rechtsträger Verfügungsbefugte waren, daran anschließend dann die in den §§ 6 bzw. dann 8 VZOG²² genannten Organe.

Nur erwähnt werden soll, dass dem Versuch, im Einklang mit der Regelung in der DDR durch siegelführende Organe erteilte Vollmachten nicht anzuerkennen, durch die Einfügung des Art. 231 § 8 Abs. 1 EGBGB entgegengetreten werden musste.

Parallel mit diesen Klarstellungen durch den Gesetzgeber und in ihrem erkennbaren Sinne kam es in den letzten Jahren zu einem ersichtlichen Wandel in der Rechtsprechung. In einem interessanten, hier aus Platzgründen nicht darstellbaren Prozess verabschiedeten sich Amts-, Land- und Oberlandesgerichte zunehmend von den angeführten Verhinderungsargumenten – es bedurfte der Autorität des Bundesgerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts um insbesondere die Behörden, speziell die Treuhandanstalt bzw. die BVS und ihre diversen Folgeeinrichtungen (TLG, BVVG) davon zu überzeugen, dass diese Linie ernstgemeint ist und keine Berechtigung gesehen wird, in diesem Regelungsbereich die Rechtsstaatlichkeit mit einer anderen Elle zu messen.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist der Beschluss des BGH vom 12.5.1999 – V ZB 24/98²³ – erlassen auf Vorlage durch ein OLG. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die gewachsene Rechtsprechung seit 1990 und mit eindeutiger Benennung der Autoren, deren Auffassungen sich das Gericht anschließt, bzw. ablehnt, bezieht der BGH Position:

Für die Behandlung des anzuwendenden Rechts der DDR wie partielles Bundesrecht bzw. sonstiges deutsches Recht.

Für die Zulässigkeit der Verfügung über volkseigene Grundstücke bei Verkäufen an Private auch noch nach dem 30.6.1990 (1. Staatsvertrag), 1.7.1990 (Treuhandgesetz), 15.8.1990 (Beschluss des Ministerrats zur Erfassung des Volkseigentums).

Sehr wohltuend die Formulierung: „Jedenfalls nachdem in der DDR spätestens mit Abschluss des 1. Staatsvertrages rechtsstaatliche Verhältnisse einziehen sollten, durften sich die Bürger auf Einhaltung der von der Verfassung vorgesehen Formalien verlassen“. Weiter dann:

Das Verkaufsgesetz mit seiner späten 2. DVO galt fort.

Die Vereinbarung von Grundstückskaufpreisen im Einklang mit den bis dahin geltenden Preisvorschriften auch ohne Preisanpassungsklausel machte die Verträge nicht als sittenwidrig nichtig.

Wesentliche Aussagen zur sachlichen Betrachtung waren auch bereits im Urteil des BGH vom 27.11.1998 – V ZR 68/98²⁴ enthalten:

Akzeptiert wurde jetzt die Anwendung der im § 55 Abs. 2 ZGB enthaltenen und § 54 Abs. 1 HGB nachgebildeten Funktionsvollmacht für die wirksame Vertretung der Rechtsträger.

Die Bewertung einer Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der sozialistischen Moral nach § 68 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB „entspricht im Ergebnis der Bewertung der Sittenwidrigkeit nach § 138 BGB in Fällen einer Divergenz zwischen preisrechtlich festgelegtem Preis und dem wahren Wert eines Grundstücks“.

Im inhaltlichen Gleichklang mit dieser Rechtssprechung des BGH bewegte sich die Rechtsprechung des BVerwG. Beginnend mit dem Urteil vom 19. November 1998–3 C 35/97²⁵ können insbes. folgende Positionen hervorgehoben werden:

Die nach § 2 Abs. 1 VZOG im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Vermögenszuordnung zulässige Entscheidung über die Wirksamkeit noch in der DDR abgeschlossener zivilrechtlicher Rechtsgeschäfte verlangt die Anwendung der insoweit geltenden Rechtsvorschriften.

Das etwaige Vorliegen tatbestandlicher Voraussetzungen, z.B. zur Nichtigkeit gem. § 68 Abs. 1 ZGB, muss genau festgestellt werden.

Eine erfolgte Vermögenszuordnung schließt nicht die Verpflichtung des Zuordnungseigentümers aus, den Vollzug eines wirksamen Grundstückskaufvertrages zu dulden.

Abschließend verbleibt nur festzustellen, dass es sich um eine insgesamt den Juristen erfreuende Entwicklung zur konsequenten Anwendung rechtsstaatlicher Positionen auch hinsichtlich aus der DDR überkommener Rechtsverhältnisse handelt. Allerdings darf nicht übersehen wer-

den, dass viele Bürger mit ihren – aus der nun heute offiziellen Sicht – berechtigten Ansprüchen in den vielen Jahren seit 1990 „auf der Strecke geblieben“ sind. Sie haben die Grundstücke resignierend herausgegeben, haben mit unterschiedlichem Erfolg versucht, Amtswidersprüche gegen ihre Grundbucheintragung abzuwehren, sind in mehreren Instanzen vor Gerichten mit der ganzen Kostenlast unterlegen bzw. haben sich mit ungerechtfertigten Nachzahlungen einverstanden erklärt – ihnen ist mit dem späten Triumph des Juristen nicht geholfen.

Prof. Dr. sc. iur. Joachim Göhring ist Rechtsanwalt in Berlin.

¹ Verfassung der DDR i.d.F. vom 7.10.1974, Art. 1 Abs. 1, Satz 2, folgerichtig durch die erste Verfassungsänderung im Prozess der Wende bereits am 1.12.1989 gestrichen, GBl. I Nr. 25 S. 265.

² Gesetz zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der DDR und der BRD vom 18.5.1990 (Verfassungsgesetz), GBl. I Nr. 34, S. 331.

³ (Vermögensgesetz – VermG) zuletzt i.d.F. vom 21.12.1998, BGBl. I S. 4027)

⁴ S. BGH, Urteile vom 17.12.1998 – V ZR 200/97 und 341/97, NJ 1999/203,207, vgl. auch Grün, Die Geltung des Erbrechts beim Neubauerneigentum in der SBZ/DDR – verkannte Rechtslage mit schweren Folgen, VIZ 1998/551 ff.; Grün, Die Sozialisierung des vererbaren Neubauerneigentums durch den BGH, VIZ 1999/313 ff.; Göhring, Ist die „Abwicklung der Bodenreform“ rechtsstaatlich zwingend?, NJ 1999/173 ff.

⁵ Vgl. 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz vom 14.7.1992, BGBl. I S. 1257, Art. 8.

⁶ GBl. I Nr. 18, S. 157; (1.) DVO vom 15.3.1990, ebenda S. 158; 2. DVO vom 5.7.1990, GBl. I S. 1076.

⁷ Vgl. Göhring, Das Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude vom 7.3.1990 – ein Stein des Anstoßes?, NJ 1994/64 ff., insbes. Fn 11, 12.

⁸ Teile I und II, VIZ 1994 S. 153 ff., S. 218 ff.

⁹ Belege s. Göhring, a.a.O., FN 16.

¹⁰ Abwegige Argumente wie dieses provozieren natürlich die Frage, ob nicht vielleicht die Wende insgesamt und insbesondere auch der Beitritt zur BRD einen Verstoß gegen die Verfassung der DDR darstellen!

¹¹ Vgl. KG, Urteil vom 10.12.1991 – 13 U 5485/91, NJ 1992 S. 410.

¹² Soweit ersichtlich zuerst das KG im Urteil vom 15.12.1992 – 7 U 1930/92, NJ 1993 S. 225.

¹³ Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens vom 17.6.1990, GBl. I Nr. 33 S. 300

¹⁴ So z.B. der Besondere Senat für Zivilsachen des BG Potsdam, Beschluss vom 16.11.1993 – 10 W 72/93, NJ 1994 S. 81.

¹⁵ Vom 22. 8. 1990, GBl. I S. 1260.

¹⁶ Vgl. vorstehend Fn. 8.

¹⁷ BGH, Urteile vom 15.12.1995 – V ZR 110/94 und V ZR 212/94, NJ 1996, S. 308, 311.

¹⁸ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR, GBl. I, S. 255.

¹⁹ S. dazu ausführlich Göhring, Zur Wirksamkeit kommunaler Grundstückskaufverträge, NJ 1996, S. 630.

²⁰ Vom 21.9.1994, BGBl. I, S. 2457.

²¹ Erfolgt durch Art. 2 des Wohnungsmodernisierungsgesetzes vom 17.7.1997, BGBl. I, S. 1823.

²² Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen i.d.F. der Bekanntmachung vom 29.3.1994, BGBl. I S. 709.

²³ VIZ 1999, S. 486.

²⁴ ZOV 1999, S. 121.

²⁵ ZOV 1999, S. 217; vgl. so auch BundVerwG in späteren Entscheidungen vom 17.6.1999, 3 C 23/98, NJ 1999, S. 662 und 3 C 38/98, ZOV 447.