

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann, Christina Schenk
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Erstes Gesetz zur Herstellung des Rechtsfriedens im Bereich des Wohneigentums in den neuen Bundesländern

A. Problem

Die Behandlung der Eigentumsprobleme in der ehemaligen DDR hat sich so entwickelt, daß das Vertrauen vieler Menschen in den Rechtsstaat erschüttert ist. Die persönliche Zukunftsgestaltung ist ebenso nachhaltig beeinträchtigt wie die Wirtschaftsentwicklung. Den Rechtsansprüchen der alten Grundstückseigentümer wurde ein sachlich verfehelter Vorrang gegenüber den schutzwürdigen Belangen der Wohnraumnutzer in den neuen Ländern eingeräumt. Die dogmatische Handhabung des Prinzips „Rückgabe vor Entschädigung“ wirft gravierende Probleme auf. Die Zuordnung des Verwaltungsvermögens ist weitgehend ungeklärt, die Ausweisung von Flächen zur Industrieansiedlung kommt nicht voran. Die Stadtplanung stagniert, weil — nicht zuletzt durch den schwunghaften Handel mit abgetretenen Eigentumsrechten — Spekulanten eine zügige Sanierung und Entwicklung gewerblicher und privater Bautätigkeit verhindern. Die Klärung der Vermögensansprüche wird ohne eine Änderung der gegenwärtigen Rechtslage noch unabsehbare Zeit dauern.

Besonders tragisch ist die Situation von Mietern, Nutzern von Grundstücken im Rahmen von Überlassungsverträgen und Eigentümern von Gebäuden, die auf Veranlassung des alten Regimes auf fremdem Grund und Boden errichtet wurden. Zahlreiche Privatleute sehen sich Rückgabeforderungen ausgesetzt, die zu einer tiefen Verunsicherung und Zukunftsangst geführt haben.

B. Lösung

Als Teil einer dringend notwendigen Kriegsfolgelasten-Gesetzgebung für die neuen Bundesländer, in der Art und Umfang der Eigentumsrechte der Menschen umfassend geklärt werden müs-

sen, korrigiert der vorgelegte Gesetzentwurf einige gravierende Fehlentwicklungen, die seit der deutschen Vereinigung eingetreten sind.

Der Gesetzentwurf sieht vor:

- die Anerkennung von Grunderwerb auch nach dem 18. Oktober 1989 (Aufhebung der Stichtagsregelung),
- das Recht zur Umwandlung von Überlassungsverträgen in Erbbauverhältnisse,
- die Verlängerung der Kündigungsschutzfristen für Mieter und Berechtigte aus den Nutzungsverträgen bis zum Ende dieses Jahrzehnts.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Geringen Verwaltungsaufwendungen stehen erhebliche Ersparnisse bei den sozialen Aufwendungen für Bürgerinnen und Bürger gegenüber, die nach der geltenden Rechtslage demnächst ihre Wohnungen verlieren.

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Herstellung des Rechtsfriedens im Bereich des Wohneigentums in den neuen Bundesländern

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen

Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II, S. 885, 1159), zuletzt geändert durch Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und der Förderung von Investitionen vom 22. März 1991 (BGBl. I S. 766 ff.), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 11 wird folgender § 11a eingefügt:

„§ 11a

Erbbaurecht

Die Bestellung eines Erbbaurechts wird denjenigen auf Antrag eingeräumt, die auf Grundstücken, welche ihnen aufgrund der Verordnung vom 17. Juli 1952 oder auf andere Weise mit Genehmigung der zuständigen staatlichen Stellen zur Nutzung überlassen wurden, Gebäude neu errichtet, mit erheblichem baulichen Aufwand instandgehalten oder in ihrer Nutzungsart oder Zweckbestimmung verändert haben. Der Bundesminister der Justiz wird ermächtigt, in einer Rechtsverordnung das Nähere zu bestimmen, insbesondere

1. den Kreis der Anspruchsberechtigten,
 2. die Beteiligung der Grundstückseigentümer und der Vermögensämter bei der Bestellung des Erbbaurechts,
 3. Inhalt, Heimfall und Veräußerung des Erbbaurechts.“
2. § 4 wird wie folgt geändert:
In § 4 Abs. 2 Satz 2 wird der erste Nebensatz von „nach“ bis „und“ gestrichen.
 3. § 21 wird wie folgt geändert:
a) In Absatz 1 Satz 1 wird der letzte Halbsatz ab dem Wort „wenn“ gestrichen.

- b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) Das Wort „kommunalem“ wird ersetzt durch das Wort „öffentlichem“.
- bb) Die Worte „im gleichen Stadt- oder Gemeindegebiet“ werden gestrichen.

Artikel 2

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch

Das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 400-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889 ff.), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 232 wird § 2 wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 wird der bisherige Stichtag „31. Dezember 1992“ ersetzt durch den neuen Stichtag „31. Dezember 1999“.
- b) In Absatz 4 wird der „1. Januar 1993“ ersetzt durch den „1. Januar 2000“.
- c) In Absatz 5 Satz 1 wird der „31. Dezember 1992“ ersetzt durch den „31. Dezember 1999“.
- d) In Absatz 7 wird der „1. Januar 1994“ ersetzt durch den „1. Januar 2000“.

2. In Artikel 232 wird § 4 Satz 2 durch folgenden Satz 2 ersetzt:

„Jedoch gilt § 2 entsprechend“.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 11. Februar 1992

Dr. Wolfgang Ullmann
Christina Schenk
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

Allgemeiner Teil

Die Eigentumsregelungen des Einigungsvertrages halten am Grundsatz des Vorrangs der Rückgabe des Eigentums fest. Diese Bestimmungen sind zur schwerwiegenden Belastung für die Menschen in den neuen Bundesländern geworden. Der wirtschaftliche Aufschwung ist gehemmt, weil die zahllosen Rückerstattungsforderungen die dringend erforderlichen Investitionen blockieren. Der Gesetzgeber hat den wirtschaftlichen Notwendigkeiten nur halbherzig in dem Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991 Rechnung getragen.

Im Interesse der Menschen und des Rechtsfriedens in den neuen Bundesländern wäre es gewesen, Alteigentümer, deren Grundstücke ohne oder unter damaligen Verhältnissen gegen zu niedrige Entschädigung enteignet oder unter staatliche Verwaltung gestellt wurden, zu entschädigen.

Die Unsicherheit über Zeitpunkt und Höhe der Entschädigungsregelungen hat mit dazu beigetragen, daß viele Alteigentümer mit allen Mitteln versuchen, ihren Restitutionsanspruch durchzusetzen. Viele Alteigentümer, ihre Erben und mittlerweile auch die Käufer von Rückgabeansprüchen haben in den letzten Monaten bei den Menschen in den neuen Bundesländern zu einer erheblichen Verunsicherung — ja sogar zur Existenzangst beigetragen. Zahlreiche Betroffene, die sich über Jahre hinweg unter großen Entbehrungen ein Haus erhalten oder gebaut haben, sehen sich nun Ansprüchen von Alteigentümern ihrer Grundstücke ausgesetzt. Die Unruhe der Menschen ist berechtigt, der Gesetzgeber ist gefordert, endlich Abhilfe zu schaffen und zumindest die schwerwiegenden Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Der vorliegende Gesetzentwurf konzentriert sich auf die Lösung dieser drängenden Probleme, die mit dem Vorrang der Rückgabe an den früheren Eigentümer zusammenhängen.

1. Die Stichtagsregelung

Von besonderer Bedeutung ist die sog. „Stichtagsregelung“ in § 4 Abs. 2 des Vermögensgesetzes. Diese Norm schließt die Rückgabe eines Grundstücks an den ehemaligen Eigentümer aus, wenn Eigentum oder ein dingliches Recht an dem Grundstück redlich erworben worden ist. Diese — durchaus vernünftige — Bestimmung wird aber dadurch entwertet, daß nach dem 18. Oktober 1989 ein redliches Eigentumsrecht ausgeschlossen sein soll. Der Stichtag, dem der Rücktritt Honeckers zugrunde lag, baut auf der irrigen Annahme auf, der Veränderungsprozeß in der damaligen DDR habe bereits damals ein Stadium erreicht,

daß auf den unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruch des Systems schließen lasse. Hinter dieser historisch fragwürdigen Einschätzung stand die Sorge, bei den Erwerbern handele es sich um Günstlinge des DDR-Regimes, die sich noch rechtzeitig zu bereichern versuchten.

Die Erfahrungen der vergangenen Monate können diese Vermutung aber nicht bestätigen. Im Gegenteil: es waren vielfach einfache Bürgerinnen und Bürger, die nach jahrelangen Bemühungen endlich Eigentümer ihres seit vielen Jahren verwalteten Besitzes werden konnten. Sie müssen sich nun getäuscht fühlen, weil sich so durch die Stichtagsregelung das alte Verbot von Eigentumsrechten in der DDR im vereinigten Deutschland fortsetzt. Die Stichtagsregelung bedarf daher der Korrektur. Es reicht dabei nicht aus, den Stichtag bestehen zu lassen, aber auf die Anbahnung des Rechtsgeschäfts abzustellen, und nicht auf dessen Abschluß. In den Genuß einer solchen Verbesserung kämen die Menschen, die sich oft schon viele Jahre lang bemüht haben, ihren Besitz als Eigentum zu erwerben. Andere jedoch, die erst im Frühsommer 1990 von den Gemeinden auf die ihnen bis dahin unbekannte Möglichkeit, endlich doch Eigentum zu erwerben, aufmerksam gemacht wurden, müßten sich wegen geringer Fristüberschreitung praktisch den Vorwurf der Unredlichkeit gefallen lassen. Es ist daher geboten, auf die Stichtagsregelung ganz zu verzichten, zumal jede Frist außerordentlich willkürlich ist. Die verbleibenden Redlichkeitskriterien reichen völlig aus, ungerechtfertigte Eigentumsrechte wieder rückgängig zu machen.

2. Überlassungsverträge

Diese Verträge basieren auf § 6 der Verordnung vom 17. Juli 1952. Sie wurden nach den bis jetzt vorliegenden Erkenntnissen in den Jahren 1963 bis 1976 zwischen der staatlichen Verwaltung von fremden Grundstücken und Nutzern abgeschlossen. Die Nutzer waren berechtigt, diese Grundstücke zur privaten Nutzung zu bebauen oder die vorhandene Bausubstanz zu verändern.

Die rechtliche Einordnung dieser Überlassungsverträge ist schwierig. Sie entstanden unter einer dem Bürgerlichen Gesetzbuch fremden politischen Herrschaft. Die für bundesdeutsches Zivilrecht maßgebliche Unterscheidung von dinglichen und schuldrechtlichen Ansprüchen führt in der Praxis dazu, daß sich viele Nutzer ungeschützt den Ansprüchen der Alteigentümer ausgesetzt sehen. Die Rechte der Nutzer haben nämlich nicht den sachenrechtlichen Schutz gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 des Vermögensgesetzes. Der allgemeine Rechtsgrundsatz, daß Dauerschuldverhältnisse nur dann gekündigt werden können, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, der eine Fortsetzung des

Vertragsverhältnisses unzumutbar macht, dürfte sich in der Praxis als zu schwach erweisen.

Aufgabe des Gesetzes ist es, der Lebenswirklichkeit und den berechtigten Ansprüchen der Menschen nach Zukunftssicherheit zu entsprechen. Es bietet sich an, die in Frage kommenden Nutzungsverhältnisse in Erbpachtverhältnisse umzuwandeln. Die Erbbaurechtsverordnung ist in den neuen Bundesländern durch die Wiedervereinigung wieder geltendes Recht geworden.

Als veräußerliches und vererbliches Recht verschafft es dem Erbbauberechtigten das Eigentum am Gebäude, das er entweder selbst errichtet oder vom Grundstückseigentümer durch den Erbbaurechtsvertrag erwirbt. Als das stärkste dingliche Recht nach dem Grundstückseigentum gibt es dem Nutzer alle Rechte, die er für die Nutzung braucht. Anders als beim Vorkaufsrecht muß der Nutzer nicht den vollen Verkehrswert bezahlen, was angesichts der wirtschaftlichen Verhältnisse der meisten Nutzer nicht möglich sein dürfte. Der zu entrichtende Erbbauzins läßt sich sozialverträglich regeln. Unter diesen rechtlichen Rahmenbedingungen kann sich der Berechtigte auf die dringend notwendige Sanierung der Bausubstanz konzentrieren. Als Eigentümer des Gebäudes kann er anders als bei jedem bloß schuldrechtlichen Anspruch den Banken Kreditsicherheiten zur Verfügung stellen, was bei dem enormen Investitionsbedarf von kaum zu überschätzender Bedeutung ist.

Es kann jedoch nicht verkannt werden, daß in einer bestimmten Anzahl von Fällen weder ein Vorkaufsrecht noch die Umwandlung in ein Erbpachtverhältnis in Betracht kommt. In diesen Fällen sollte aber ein sozial akzeptabler Ausschluß des ordentlichen Kündigungsrechts aus § 7 des Mustervertrages i.V.m. § 78 ZGB eingeräumt werden. In keinem Fall dürfen die Nutzer eines ihnen durch Überlassungsvertrag übertragenen Grundstücks schlechter gestellt werden als Mieter. Es ist daher vorgesehen, die Kündigungsfristen zunächst einmal für Nutzer und Mieter erst einmal gemeinsam auf den 31. Dezember 1997 festzulegen. Die so gewonnene Zeit verhindert, daß am Ende des Jahres 1992 zahlreiche Mieter ihre Wohnungen verlassen müssen. Es ist sonst zu befürchten, daß die neuen Bundesländer von einer Welle von Eigenbedarfskündigungen überrollt werden. Die durch eine Verlängerung der Frist gewonnene Zeit bis zum Auslaufen der Übergangserscheinung sollte genutzt werden, um eine dem Sozialstaat würdige Regelung der Wohnungspolitik vorzubereiten.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Vermögensgesetz)

1. Die Vorschrift räumt denjenigen, die im Rahmen von Überlassungsverträgen auf ihnen zugewiesenen Grundstücken mit erheblichem Aufwand

Gebäude errichtet oder instandgehalten haben, das Recht ein, diese Nutzung dinglich abgesichert fortzuführen. Auf ihren Antrag hin ist ihnen ein Erbbaurecht zu bestellen. Die Eigentumsverhältnisse am Grund und Boden bleiben dadurch unberührt. In einer Rechtsverordnung ist außer den im Gesetz ausdrücklich genannten Punkten u. a. zu regeln, wie die Dauer des Erbbauverhältnisses sowie die Höhe des Erbbauzinses jeweils zu bemessen ist.

2. Die sog. „Stichtagsregelung“, die Grunderwerb aus ehemaligem Volkseigentum nur bis zum 18. Oktober 1989 ermöglichte, wird gestrichen. Bestehen bleiben die übrigen, im Gesetz genannten Voraussetzungen für redlichen Erwerb, vor allem, daß das Erwerbsgeschäft genehmigungsfähig gewesen sein muß.
3. Mieter oder Nutzer von Häusern oder Grundstücken im Rahmen sog. „Nutzungsverhältnisse“ sollen unter erleichterten Umständen beantragen können, daß demjenigen, der Rückübertragungsansprüche anmeldet, statt dessen ein Ersatzgrundstück zur Verfügung gestellt wird.

Der Änderungsvorschlag a) verzichtet auf die bisherige Voraussetzung, wonach der Nutzer zum Kauf des Ersatzgrundstücks bereit sein mußte.

Der Änderungsvorschlag b) sieht vor, nicht nur im kommunalen Eigentum stehende Immobilien als Ersatzgrundstücke auszuweisen, sondern er soll ermöglichen, auch Liegenschaften etwa im Bundes- oder Landeseigentum im Osten — aber möglicherweise auch im Westen der Bundesrepublik Deutschland — zur Verfügung zu stellen.

Zu Artikel 2 (EGBGB)

1. Die Kündigungsschutzfristen werden verlängert auf eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages. Dies soll nicht nur für Wohnungsmieter gegenüber Kündigungen wegen eines angemeldeten Eigenbedarfs oder in vom Vermieter selbst bewohnten Zweifamilienhäusern gelten (Änderungsvorschläge a) und b)). Vielmehr sollen grundsätzlich auch schutzwürdige Gewerbetreibende (Vorschläge c) und d)) innerhalb eines verlängerten Zeitraums ihr erweitertes Widerspruchsrecht gegen Kündigungen ausüben können sowie längere Kündigungsfristen genießen.
2. Diese Schutzrechte sollen entsprechend gelten für Berechtigte im Rahmen sog. „Nutzungsverhältnisse“.

