

Verwaltung und Gesetzlichkeit

Entscheidungen staatlicher Organe im Grundstücksverkehr

*Prof. Dr. sc. ELLENOR OEHLER,
Vorsitzende des Arbeitskreises
Landeskultur- und Bodenrecht
des Rates für staats- und rechtswissenschaftliche Forschung
an der Akademie der Wissenschaften der DDR*

Die Erweiterung der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen nach den Rechtsvorschriften vom 14. Dezember 1988 betrifft auch bestimmte Einzelentscheidungen von Verwaltungsorganen auf dem Gebiet der staatlichen Leitung und Kontrolle des Grundstücksverkehrs. Dabei ergeben sich besondere Anforderungen daraus, daß es hier um Entscheidungen zur Gestaltung (Begründung, Änderung und Beendigung) von Bodenrechtsverhältnissen geht. Damit ist auch die gerichtliche Nachprüfung weitgehend auf Gesetzlichkeitsanfordernisse bezogen, die in Rechtsvorschriften des Bodenrechts, z. T. auch des LPG-Rechts und des Landeskulturrechts geregelt sind. Gegenstand des Bodenrechts ist der Komplex der Leitungs-, Planungs-, Nutzungs- und anderen Verhältnisse in bezug auf das Objekt Boden. Infolge der naturgegebenen Begrenztheit, zugleich aber Dauerhaftigkeit und vielfältigen, mehrfachen, komplexen Nutzbarkeit des Bodens bedarf es der staatlichen Steuerung, um seine rationelle und effektive Nutzung zu gewährleisten! Die Tätigkeit von Verwaltungsorganen ist demnach Wesensmerkmal der Gestaltung der Boden-nutzungsbeziehungen.

Grundsätze der staatlichen Leitung und Kontrolle des Grundstücksverkehrs¹

Die Nutzung von Grundstücken durch Bürger zum Wohnen und zur Erholung und die darauf bezogenen Rechtsgeschäfte im Grundstücksverkehr unterliegen wie alle Bodennutzungsbeziehungen entsprechend den o. g. Erfordernissen der staatlichen Leitung und Kontrolle. So sind auch die Verfahren nach der VO über den Verkehr mit Grundstücken — GrundstücksverkehrsVO (GVVO) — vom 15. Dezember 1977 (GBl. I 1978 Nr. 5 S. 73) und nach dem Gesetz über die Entschädigung für die Bereitstellung von Grundstücken — Entschädigungsgesetz — vom 15. Juni 1984 (GBl. I Nr. 17 S. 209) — in Verbindung mit weiteren Rechtsvorschriften — Ausdruck der Spezifik der Bodenverhältnisse. Die „Sicherung der staatlichen und gesellschaftlichen Erfordernisse“ und die „Gewährleistung der Rechte und berechtigten Interessen der Bürger“ beim Verkehr mit Grundstücken (Präambel der GVVO) sind dabei als Einheit zu betrachten.

Ausgehend von Art. 15 der Verfassung, §§ 284, 285 ZGB und anderen Grundsatzbestimmungen über die staatliche Leitung der Bodennutzung legt die GVVO folgende eng miteinander verbundene Grundsätze des Grundstücksverkehrs und seiner Leitung und Kontrolle fest, die wichtige Kriterien für die Entscheidungsfindung der Verwaltungsorgane und zugleich für die gerichtliche Nachprüfung sind:

1. *Die staatliche Leitung und Kontrolle des Grundstücksverkehrs dient der Sicherung der gesellschaftlich effektiven Bodennutzung. Die Nutzung der Grundstücke hat so zu erfolgen, daß die staatlichen und gesellschaftlichen Anforderungen erfüllt werden. Bei der Leitung und Kontrolle ist die Förderung aller Formen der sozialistischen Bodennutzung zu sichern (§§ 1 Abs. 1 bis 3, 3 Abs. 1 GVVO).*

Nach Art. 15 Abs. 1 der Verfassung gehört der Boden zu den kostbarsten Naturreichtümern. Er muß geschützt und rationell genutzt werden; land- und forstwirtschaftlich genutzter Boden darf nur mit Zustimmung der verantwortlichen staatlichen Organe seiner Zweckbestimmung entzogen werden.

Dieser Verfassungsauftrag bestimmt die gesamte staatliche Bodenpolitik und wird in anderen Gesetzen weiter ausgestaltet:

In § 17 des Gesetzes über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der DDR — Landeskulturge-setz — vom 14. Mai 1970 (GBl. I Nr. 12 S. 67) i. d. F. des Wasser-gesetzes vom 2. Juli 1982 (GBl. I Nr. 26 S. 467) werden die Erhaltung, Pflege und Verbesserung sowie die rationelle gesellschaftliche Nutzung des Bodens als eine wichtige Grundlage für die Gestaltung der Umwelt- und Lebensbedingungen der Bürger und unersetzliches Hauptproduktionsmittel der Land- und Forstwirtschaft zur ständigen Aufgabe der Staatsorgane erklärt.

Das Gesetz über die Bereitstellung von Grundstücken für Baumaßnahmen — Baulandgesetz — vom 15. Juni 1984 (GBl. I Nr. 17 S. 201) regelt in § 3 Abs. 2 als Grundsatz, daß die Bereitstellung von Grundstücken für Baumaßnahmen nach Maßstäben strenger Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Übereinstimmung mit weiteren gesellschaftlichen Anforderungen an die Nutzung des Bodens bei Einhaltung der Bestimmungen über die sozialistische Landeskultur und den Umweltschutz zu erfolgen hat. Der Entzug von land- und forstwirtschaftlichem Boden für Baumaßnahmen ist grundsätzlich zu vermeiden und bei volkswirtschaftlicher Notwendigkeit nur gemäß den Rechtsvorschriften zum Schutz des land- und forstwirtschaftlichen Bodens und zur Sicherung der sozialistischen Bodennutzung zulässig (§ 10).

Das LPG-Gesetz vom 2. Juli 1982 (GBl. I Nr. 25 S. 443) verankert in § 21 die Gewährleistung der umfassenden und dauernden genossenschaftlichen Bodennutzung durch den sozialistischen Staat und legt fest, daß der LPG Boden nur auf der Grundlage von Gesetzen oder Verordnungen und gegen Entschädigung dauernd oder zeitweilig entzogen oder in der Nutzung beschränkt werden darf.⁴

Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen (GöV) vom 4. Juli 1985 (GBl. I Nr. 18 S. 213) regelt die Verantwortung der Volksvertretungen und Räte aller örtlichen Ebenen für die Leitung der Bodennutzung, insbesondere zur Sicherung seiner planmäßigen rationellen und effektiven Nutzung und seines Schutzes (§§ 27 Abs. 3, 29 Abs. 3, 32 Abs. 1, 38 Abs. 3; 45 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 2 und 3, 50 Abs. 1; 57 Abs. 2 und 4, 58; 61 Abs. 2 und 4, 63 Abs. 2 und 5, 66 Abs. 4, 70 Abs. 3, 73 Abs. 1).

Das ZGB enthält in den §§ 284 und 285 direkte Bezüge zu den Rechtsvorschriften über den Grundstücksverkehr. Diese allgemeinen Bestimmungen des bodenrechtlichen Abschnitts des ZGB legen fest, daß

— der sozialistische Staat entsprechend den in Rechtsvorschriften festgelegten Grundsätzen der sozialistischen Bodenpolitik und Bodenordnung den Schutz und die rationelle Nutzung des Bodens gewährleistet (§ 284 Abs. 1 Satz 1);

— die Nutzung des Bodens durch Bürger so zu erfolgen hat, daß sie mit den gesellschaftlichen Erfordernissen übereinstimmt, was die Pflege und den Schutz des Bodens als wichtige Voraussetzung für die Gestaltung der sozialistischen Umwelt- und Lebensbedingungen der Bürger umfaßt (§ 284 Abs. 2 Sätze 1 und 2);

— eine den gesellschaftlichen Erfordernissen widersprechende Bodennutzung unzulässig ist (§ 284 Abs. 2 Satz 4);

— zur Sicherung der staatlichen Ordnung auf dem Gebiet

1 Vgl. Bodenrecht, Lehrbuch, Berlin 1976, S. 92 ff., 104 f.; Die staatliche Leitung der Bodennutzung, Rechtsfragen, Berlin 1985, S. 37 ff.; J. Klinkert/E. Oehler/G. Rohde, Eigentumsrecht, Nutzung von Grundstücken und Gebäuden (Grundriß Zivilrecht, Heft 2), 2. Aufl., Berlin 1979, S. 63, 66.

2 Vgl. dazu auch G. Rohde, Modernisierung - Bodenbereitstellung - Entschädigung, Berlin 1988, S. 66 ff.

3 Vgl. dazu VO zum Schutz des land- und forstwirtschaftlichen Bodens und zur Sicherung der sozialistischen Bodennutzung - BodennutzungsVO (BNVO) - vom 26. Februar 1981 (GBl. I Nr. 10 S. 105).

4 Vgl. LPG-Gesetz, Kommentar, Berlin 1985, Anm. 1 und 2 zu § 21 (S. 70 ff.); G. Rohde, a. a. O., S. 90 ff.

5 Zu den Grundsätzen vgl.: Die staatliche Leitung der Bodennutzung, a. a. O., S. 35.