Zur Gestaltung der wertgleichen Landabfindung für den weichenden Grundeigentümer in Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG

Karl-Heinz Thiemann

In Verfahren nach § 64 des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes zur Beseitigung getrennten Boden- und Gebäudeeigentums ist der weichende Grundeigentümer für die von ihm an den Gebäudeeigentümer abzutretenden Flächen mit Land von gleichem Wert abzufinden. Diesbezüglich ist die Frage, wie viel Land gegeben werden muss (Bemessung der Landabfindung) durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen geklärt. Offen ist jedoch, welche Qualität (Gestaltung der Landabfindung) die Abfindungsgrundstücke haben müssen. Der Beitrag versucht, diese für eine schnelle und effiziente Verfahrensbearbeitung entscheidende Frage zu klären. Bisher gibt es zu dem Themenkreis keine Rechtsprechung oder Lösungsvorschläge in der Literatur.

1 Intention

Die Frage, welche Qualität („Bauland oder Agrarland") die Landabfindung für die zusammenführungsbefangenen Flächen in § 64-Verfahren haben muss, ist bisher weitgehend ungeklärt. Der Beitrag versucht, diese Lücke zu schließen und die maßgeblichen Gestaltungskriterien aufzuzeigen.

2 Einleitung

Nach Erhebungen Anfang der 1990er Jahre (BT-Drucksache 12/5992 vom 27.10.1993) lagen in der DDR Ende 1989 über 350 000 Fälle getrennten Grund- und Gebäudeeigentums vor. Im Eigenheimbereich sind von den rund 300 000 Gebäuden, die zu DDR-Zeiten gebaut wurden, etwa 250 000 auf fremden Bodenflächen (40 % auf volkseigenen und 60 % auf privaten Grundstücken) errichtet worden. Hinzu kommen circa 90 000 Wirtschaftsgebäude der ehemaligen LPG'en und rund 20 000 Fälle selbständigen Gebäudeeigentums im staatlichen bzw. genossenschaftlichen Wohnungsbau (Thöne 1993).

Die vorliegenden Schätzungen geben an, dass von den genannten Fällen bereits mehr als 50 000 auf der Grundlage des Modrow-Gesetzes über den Verkauf volkseigener Grundstücke vom 07.03.1990 (GBl. I S. 157) geregelt wurden. Für die verbliebenen rund 300 000 Fälle selbständigen Gebäudeeigentums (Agrarbericht 1993, BT-Drucksache 12/4257, Tz. 241) kann davon ausgegangen werden, dass etwa die Hälfte (150 000 Gebäude, vor allem mit komplexerer Problemlage) im Rahmen der Flurneuordnung über eine entsprechende Antragstellung nach § 53 Abs. 1 bzw. § 64 Satz 1 LwAnpG zu regeln ist. Für die andere Hälfte ist anzunehmen, dass sich etwa ein Drittel (50 000 Fälle) ohne weiteres über einen freihändigen Hinzuerwerb des Grundstücks durch den Gebäudeeigentümer löst und für zwei Drittel (100 000 Fälle) ein notarielles Vermittlungsverfahren nach dem SachenRBerG angestrengt werden wird. Diesbezüglich wird allgemein abgeschätzt, dass sich wiederum etwa jeder zweite Fall ohne ein gerichtliches Verfahren einvernehmlich klärt (Thiemann 2002).

Neben diesen vielfach zitierten Angaben liegen nur für die Flurneuordnung flächendeckende Statistiken vor (Jahresberichte des BMELF bzw. BMVEL über Verfahren nach dem FlurbG und Bodenordnungsverfahren nach dem LwAnpG). Danach sind regional unterschiedlich bereits bis zu zwei Drittel der zu erwartenden Anträge auf Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum bearbeitet. Heute stehen zunehmend schwierigere Fälle an, die im Wege der Moderation durch freiwilligen Landtausch (§§ 54 und 55 LwAnpG) oder durch hoheitliche Regelungen in Bodenordnungsverfahren nach §§ 56 ff. LwAnpG zu lösen sind. Dabei ist nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 17.12.1998, BVerwGE 108, S. 202–215, Agrarrecht 8/1999, S. 253–257) im Gegensatz zum klageweise durchsetzbaren Kontrahierungszwang der zivilrechtlichen Sachenrechtsbereinigung eine zwangsweise Geldabfindung des weichenden Grundeigentümers ausgeschlossen. Vielmehr darf er nur mit seiner ausdrücklichen und bedingungsfreien Zustimmung überwiegend oder vollständig in Geld abgefunden werden (§ 58 Abs. 2 LwAnpG). Gibt der Grundeigentümer diese Zustimmung aus welchen Gründen auch immer nicht, kommt zur Lösung der Zusammenführung nur eine wertgleiche Landabfindung für die von ihm an den Gebäudeeigentümer abzugebenden Flächen in

Betracht (§ 58 Abs. 1 LwAnpG). Den Grundsätzen, wie diese im Einzelnen vorzunehmen ist, kommt daher für die effiziente und schnelle Bearbeitung der noch ausstehenden § 64-Verfahren eine Schlüsselrolle zu.

§ 58 Abs. 1 LwAnpG unterscheidet bei der Landabfindung zwischen der Bemessung (Satz 1) und Gestaltung (Satz 2). Die Bemessung, d.h. die rechnerische Quantität der neuen Grundstücke, hat dem zahlenmäßigen Abfindungsanspruch zu entsprechen. Die Frage, wie dieser zu bestimmen ist, wurde nach langer und zum Teil äußerst kontrovers geführter Diskussion inzwischen durch das Bundesverwaltungsgericht geklärt (BVerwG, Urteil vom 26.03.2003, BVerwGE 118, S. 91 – 101, Agrar- und Umweltrecht 11/2003, S. 340 – 342). Aus diesem Grund lehnt das Gericht im Beschluss vom 21.07.2004 (Agrar- und Umweltrecht 6/2005, S. 203 f.) auch eine weitere Befassung mit der Sache ab. Im Leitsatz der letztgenannten Entscheidung heißt es: „Der Halbteilungsgrundsatz, der in § 68 Abs. 1 SachenRBerG Ausdruck gefunden hat, ist auch bei der Wertermittlung im Rahmen des Bodenordnungsverfahrens anzuwenden (wie Urteil vom 26. 03. 2003 ...). Dies gilt unabhängig davon, ob die Abfindung durch Land oder stattdessen überwiegend oder vollständig durch Geldzahlungen erfolgt.“

Mit anderen Worten gilt also, dass bei der Zusammenführung von getrenntem Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG grundsätzlich die Kosten der Baureifmachung und der halbe, um diese Kosten reduzierte Bodenwert (sog. Basiswert) auf das Besitzrecht des Gebäudeeigentümers entfallen (= Bodenwertanteil des Nutzers) und dem weichenden Grundeigentümer deshalb nur der halbe Rohbaulandwert seines Grundstücks (= Wert der mit dem Besitzrecht belasteten Fläche) als Geld- oder Landabfindung zusteht. Im Hinblick auf die einzelnen Verwaltungsakte eines Zusammenführungsverfahren (siehe hierzu Thiemann 2001, S. 221, Tab. 2) ist ergänzend anzumerken, dass die Wertermittlung zunächst nur den Bodenwert als solchen zu ermitteln und festzustellen hat und die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die Kosten der Baureifmachung davon abzuziehen sind und das Teilungsmodell anzuwenden ist, zu den Festsetzungen des Bodenordnungsplanes im Rahmen der Regelung der Eigentumsverhältnisse gehört.

Eine wie auch immer motivierte Kritik an den eindeutigen Vorgaben des BVerwG (z. B. von Kintzel 2004 oder Weiss 2005) führt nicht weiter. Die höchstrichterliche Rechtsprechung ist für die Flurneuordnungsbehörden bindend und in der Praxis anzuwenden. Offen ist jedoch nach wie vor die Frage, wie die Landabfindung für die zusammenführungsbefangenen Flächen zu gestalten ist, insbesondere ob bei fehlendem Bauland auch Agrarland gegeben werden kann.

Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, dies aus der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften des FlurbG (§ 63 Abs. 2 LwAnpG) in Verfahren zur Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG zu beantworten. Wichtige Aspekte wurden bereits von Thiemann 2003 a behandelt. Die Darstellung ist jedoch in Folge der neueren Rechtsprechung veraltet und bedarf einer grundsätzlichen Neubearbeitung, damit eine aktuelle Gesamtdarstellung entsteht.

Die Regelungen des SachenRÄndG und seiner Nebengesetze sowie die maßgeblichen Vorschriften des Grundstücks- und Immobilienrechts der DDR werden wegen der gebotenen Kürze als bekannt vorausgesetzt und im Einzelnen nicht nochmals wiederholt (siehe Erläuterung und Zusammenstellung bei Herbig et al. 1994). Gleiches gilt für die Vorschriften zur Flurneuordnung im achten Abschnitt des LwAnpG (siehe BMELF 1997) und die Normen des FlurbG (siehe Hegele et al. 1997). Ein Abdruck wichtiger Gesetzestexte findet sich ferner bei Beck-Texte im dtv, Nr. 5580 „Grundstücksrecht-Ost“. Da dem Besitzrecht des Gebäudeeigentümers an dem von ihm genutzten fremden Grundstück eine grundsätzlichen Bedeutung zukommt, muss zunächst hierauf näher eingegangen werden.

3 Das moratorische Besitzrecht des Gebäudeeigentümers an dem von ihm genutzten fremden Grundstück

Im Gegensatz zum grundlegenden Rechtsprinzip der Einheit von Boden und Gebäude im bundesdeutschen Immobiliarsachenrecht (§ 94 BGB) sah das Zivilrecht der DDR (Zivilgesetzbuch – ZGB vom 19.06.1975, GBl. I S. 465) selbständiges Gebäudeeigentum vor (§ 295 ZGB). Es stellte in der staatliche gelenkten, vergesellschafteten Bodennutzung (vgl. §§ 22 und 284 ZGB) den Regelfall der Inanspruchnahme von Grundstücken für bauliche Vorhaben dar. Dabei wurden die Grundeigentümer weder um Zustimmung ersucht noch befragt oder informiert. Die Inbesitznahme beruhte nicht auf privatautonom ausgehandelten Vereinbarungen, sondern auf Nutzungsrechten, die Kraft Gesetzes bestanden oder durch administrative Entscheidungen staatlicher Stellen und anderer Organe in der Regel nach den politischen Weisungen der SED auf gesetzlicher Grundlage vergeben wurden. Dabei lassen sich im ländlichen Raum vor allem vier wesentliche Fallgruppen unterscheiden (T*hiemann* 2002):

1. **Verleihung von Nutzungsrechten an volkseigenen Grundstücken** für den Bau von Eigenheimen durch den jeweiligen Rechtsträger (§ 286 Abs. 1 Nr. 1 und §§ 287 – 290 ZGB)
2. **Zuweisung von Nutzungsrechten an genossenschaftlich genutzten Grundstücken** für den Bau von Eigenheimen durch den Vorstand der LPG mit Zustimmung des Rates der Gemeinde (§ 18 LPG-Gesetz und § 286 Abs. 1 Nr. 2 und §§ 291 – 294 ZGB)
3. **Nutzungsrechte für Gebäude von LPG’en auf genossenschaftlich genutzten Grundstücken** (§ 459 Abs. 5 ZGB i. V. m. §§ 18 und 27 LPG-Gesetz 1982 bzw. §§ 8 und 13 LPG-Gesetz 1959)
4. **Nutzungsrechte für Gebäude von volkseigenen Betrieben, staatlichen Organen und Einrichtungen auf vertraglich genutzten, nicht volkseigenen Grundstücken** (§ 459 Abs. 1 Satz 1 ZGB)

Trotz der klaren Regelungen wurden Grundstücke jedoch vielfach entgegen den bestehenden Rechtsvorschriften allein auf Grund einer Entscheidung des Staates oder eines LPG-Vorsitzenden zur Bebauung bestimmt und zugeteilt.

So kam es für die bauliche Nutzung fremder Grundstück hauptsächlich auf die Entscheidungen von Staats- und Parteiorganen sowie der Vorstände der LPG'en an. Die Rechtsform und die dingliche Absicherung der Bodennutzung waren demgegenüber zweitrangig und von untergeordneter Bedeutung.

Im ländlichen Raum sind diese so genannten 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 in die Gegebenheiten fügen und hatte keine Möglichkeit, eine ordnungsgemäße Vorgehensweise durchzusetzen. Die Grundstücksnutzungen ohne anschließende rechtliche Absicherung werden in der Sachenrechtsbereinigung unter dem sehr anschaulichen Begriff „hängende Fälle" zusammengefasst (vgl. insb. § 4 Nr. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 3 g SachenRBerG)

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland stellte sich dem Gesetzgeber die Aufgabe, die verschiedenen Eigentumsformen und Nutzungsverhältnisse in das bundesdeutsche Sachenrecht des BGB zu überführen. Dabei ließ er sich von den grundlegenden Prämissen leiten, dass auch unter der Rechtsordnung der DDR erworbene vermögenswerte Rechte und Rechtspositionen mit der Wiedervereinigung grundsätzlich unter dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG stehen (BVerfG, 1 BvR 1610/95 vom 28.03.2000, Abs.-Nr. 20) und in der Rechtswirklichkeit der ehemaligen DDR eine nur faktisch erworbenen Nutzungsbefugnis der rechtskonformen Verleihung oder Zuweisung gleichkam (BVerfG, 1 BvR 198/98 vom 22.02.2001, Abs.-Nr. 25).

Aus diesem Grunde wurde schon im Einigungsvertrag (EV vom 31.08.1990, BGBl. II S. 889) entschieden, die rechtliche Stellung des Gebäudeeigentümers nicht an die mehr oder weniger willkürlich entstandene Rechtsform zu binden, sondern alle Fälle redlichen Verhaltens bei der Inanspruchnahme fremder Grundstücke gleich zu behandeln. Damit werden insbesondere die Bebauungen ohne rechtliche Absicherung nur auf Grund der Billigung staatlicher oder gesellschaftlicher Organe solchen durch verliehene oder zugewiesene Nutzungsrechte gleichgestellt. Ferner sollten die nach §§ 18 und 27 LPG-Gesetz errichteten Gebäude als selbständiges Eigentum mit Besitzrecht am Grundstück Bestandsschutz genießen, obwohl § 7 Nr. 6 des Gesetzes über die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen der DDR vom 28.06.1990 (GBl. I S. 483) das „umfassende und dauernde Nutzungsrecht" der LPG'en (§ 18 Abs. 1 LPG-Gesetz) noch vor dem Beitritt beseitigte und § 1 LwAnpG vom 29.06.1990 (GBl. I S. 642) das Privateigentum an Grund und Boden und die auf ihm beruhende Bewirtschaftung in der Land- und Forstwirtschaft im vollen Umfang wiederherstellte. Dies geht aus der Rechtsentwicklung zur Sachenrechtsbereinigung, die sich im Wesentlichen in drei großen Schritten vollzog, deutlich hervor (siehe BVerfGE 98, S. 21 ff.):

1. Durch den EV wurde zunächst das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) auch im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt und gemäß Anlage I Kap. III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 um besondere Regelungen ergänzt, um das selbständige Gebäudeeigentum und die in der DDR begründeten Nutzungsverhältnisse mit ihrem bisherigen Inhalt bestehen zu lassen (Art. 231 § 5 sowie Art. 233 §§ 3 und 8 EGBGB 1990). Der EV nahm jedoch noch keine inhaltlichen Änderungen vor, vielmehr sollte die Bereinigung und Anpassung der Rechtsverhältnisse an das BGB späteren Regelungen vorbehalten bleiben, um für ihre Ausarbeitung genügend Zeit zu haben.
2. Die genannten Vorschriften im EGBGB 1990 erwiesen sich schon bald als nicht ausreichend, um die bestehenden Nutzungsverhältnisse wirksam zu sichern. Denn vor allem die ohne rechtliche Grundlage nur faktisch in Anspruch genommenen Besitzrechte (sog. hängende Fälle) wurden von den Grundeigentümern vermehrt in Frage gestellt und zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Um den bisherigen Zustand der Gleichbehandlung aller redlich vorgenommenen Bebauungen fremder Grundstücke klar zu stellen und zu sichern, führte der Gesetzgeber durch Art. 8 des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes (2. Verm RÄndG vom 14.07.1992, BGBl. I S. 1257) mit Wirkung vom 22.07.1992 das sog. sachenrechtliche Moratorium in das EGBGB ein. Durch die neue Regelung in Art. 233 § 2 a Abs. 1 Satz 1 EGBGB 1992 erhielten die Nutzer fremder Grundstücke, die bisher ohne förmliche Nutzungsberechtigung waren (insb. ohne blaue oder grüne Nutzungsrechtsurkunde), ein gesetzliches Besitzrecht. Das Moratorium war in Anbetracht der anstehenden Regelung zur Sachenrechtsbereinigung zunächst bis zum 31.12.1994 befristet.
3. Die endgültige Angleichung der in der DDR entstandenen Nutzungsverhältnisse an das Immobiliarsachenrecht des BGB sollte schließlich durch das als Art. 1 des Sachenrechtsänderungsgesetzes (SachenRÄndG vom 21. 09. 1994, BGBl. I. S. 2457) am 01.10.1994 in Kraft getretene Sachenrechtsbereinigungsgesetz erfolgen. Hierzu räumt das SachenRBerG dem berechtigten Nutzer fremder Grundstücke das Recht ein, zwischen der Bestellung eines Erbbaurechts (regelmäßig zur Hälfte des für die entsprechende Nutzung üblichen Zinses) oder dem Ankauf des Grundstücks (grundsätzlich zum halben Basiswert) zu wählen (Halbteilungsprinzip). Gleichzeitig wurden die Vorschriften des Sachenrechtsmoratoriums im EGBGB an dieses Regelungskonzept angepaßt, insbesondere durch Verlängerung des gesetzlichen Besitzrechts bis zum Abschluss der Bereinigung (Art. 233 § 2a Abs. 1 Satz 3 EGBGB 1994).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Beschluss vom 08.04.1998 (1 BvR 1680/93, BVerfGE 98, S. 17 – 49) ausführlich mit den skizzierten Regelungen befasst und das moratorische Besitzrecht sowie die Erbbaurechts- und Ankaufslösung des SachenRBerG einschließlich des Teilungsmodells als zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestätigt (ebenso BVerfG, Beschlüsse 1 BvR 1610/95 vom 28.03.2000 und 1 BvR 198/98 vom 22.02.2001). Damit wurde zu-

gleich das Modell der faktischen Enteignung, welches dem Grundeigentümer als Entschädigung den vollen Bodenwert zuspricht (siehe z. B. WEISS/LINKE 1994), endgültig verworfen. Insofern stehen die Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers heute außer Frage und Diskussion. Sie haben zur Folge, dass das Eigentum am Grundstück im Sinne von § 903 Satz 1 BGB und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG weiterhin besteht, aber bei redlich erworbenem selbständigen Gebäudeeigentum mit einem Besitzrecht belastet ist.

Dieses Besitzrecht besteht Kraft Gesetzes aus der Situationsgebundenheit als Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG unabhängig von der speziellen Entstehung des Gebäudes zu DDR-Zeiten bis zur endgültigen Bereinigung der Rechtsverhältnisse. Es schließt die dinglichen Nutzungsverhältnisse mit ein und umfasst insbesondere die hängenden Fälle. Für letztere kann in teleologischer Auslegung der Antragsberechtigung in § 64 Satz 1 LwAnpG ebenfalls eine Zusammenführung nach §§ 53 ff. LwAnpG durchgeführt werden, obwohl die erstgenannte Vorschrift nur auf Gebäude und Anlagen abstellt, die „auf der Grundlage eines durch Rechtsvorschriften geregelten Nutzungsrechts errichtet wurden“ (TÖHNE 1993, S. 199 f.).

4 Flurbereinigungsrechtliche Betrachtung zur Bemessung der Abfindung für den Grund- und Gebäudeeigentümer

Das BVerwG geht im o. g. Urteil vom 26.03.2003 schlicht davon aus, dass der Gesetzgeber die Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes auch in Verfahren nach § 64 LwAnpG gewollt hat (siehe BVerwGE 118, S. 97) und setzt sich nicht weiter mit der Umsetzung in der Flurneuordnung auseinander. Dies soll im Folgenden geschehen, wobei zunächst auf die Wertermittlung kurz einzugehen ist, um darauf aufbauend die Bemessung und Gestaltung der wertgleichen Landabfindung näher zu betrachten.

4.1 Zur Wertermittlung

Für die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse sind neben den Regelungen in §§ 53 ff. LwAnpG nach § 63 Abs. 2 LwAnpG im Übrigen die Vorschriften des FlurbG sinngemäß anzuwenden. Das heißt, ein Rückgriff auf Normen des FlurbG ist immer dann notwendig, wenn das LwAnpG insofern einer Ergänzung bedarf bzw. eine Regelungslücke enthält, die durch Verweisung auf das FlurbG ausgefüllt werden kann. Dies gilt zum Beispiel für die Wertermittlung, die Grundsätze der Abfindung und die Ordnung der rechtlichen Verhältnisse, um die wertgleiche Landabfindung nach § 58 Abs. 1 LwAnpG vornehmen zu können.

Der Wert der hier in Rede stehenden, vom selbständigen Gebäudeeigentum betroffenen Flächen ist in Bodenordnungsverfahren nach §§ 56 ff. LwAnpG zweifelsohne nach dem Verkehrswert zu bestimmen, da kein landwirtschaftlich genutztes Grundstück nach § 28 Abs. 1 FlurbG vorliegt, sondern Bauland gemäß § 29 Abs. 1 FlurbG.

Der Verkehrswertbegriff im Sinne von § 29 Abs. 2 FlurbG bzw. § 194 BauGB setzt unter anderem „gewöhnlichen Geschäftsverkehr“ voraus. Einen solchen gibt es jedoch für die besagten Grundstücke nicht. Vielmehr ist das SachenRBerG mit den Regelungen eines klageweise durchsetzbaren Kontrahierungszwanges für ein wirtschaftlich vernünftiges Handeln der betroffenen Parteien bei Kauf und Verkauf maßgeblich. Denn kein Beteiligter würde einen für ihn ungünstigeren Preis akzeptieren, ohne auf die vorgeschriebene Ermittlung nach §§ 19 und 68 ff. SachenRBerG zu verweisen. Aus dieser Hypothese folgt, dass der abzuleitende Wert des befangenen Grundstücks (Bodenwert) entsprechend § 19 Abs. 2 Satz 1 und 2 SachenRBerG nach dem Qualitätsmerkmal „baureifes, unbebautes Grundstück“ auf der Grundlage von Bodenrichtwerten nach § 19 Abs. 5 SachenRBerG zu bestimmen ist. Wertermittlungsstichtag ist dabei der Tag der Bekanntgabe des Bodenordnungsplanes (THÖNE/KNAUBER 1996, Rd.-Nrn. 258 ff.).

Ergänzend ist anzumerken, dass nach § 28 Abs. 2 FlurbG auf dem Grundstück lastenden Rechte, soweit erforderlich, in ihrem Wert besonders zu ermitteln sind. Die Frage, ob und inwieweit dies notwendig ist, stellt sich jedoch erst bei der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse im Bodenordnungsplan, wenn in Rechte nach § 49 FlurbG eingegriffen werden muss.

4.2 Anspruch des Grundeigentümers

§ 49 FlurbG behandelt die Aufhebung von „Dienstbarkeiten, Reallasten und Erwerbsrechten an einem Grundstück sowie persönlichen Rechten, die zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks berechtigen oder die Benutzung eines Grundstücks beschränken“. Dabei ist zwischen dem begünstigten Rechtsinhaber (§ 49 Abs. 1 FlurbG) und dem von der Belastung betroffenen Grundstückseigentümer (§ 49 Abs. 3 FlurbG) strikt zu trennen.

Gemäß § 49 Abs. 3 FlurbG „ist die aus dem Bestehen eines aufzuhebenden Rechts folgende Minderung des Wertes des alten Grundstücks bei der Abfindung des Teilnehmers nur zu berücksichtigen, wenn sie erheblich ist“. Dies bedeutet, dass die Aufhebung eines Rechts durch die Regelungen des Bodenordnungsplanes für den von der Belastung betroffenen Teilnehmer nur dann nicht gesondert in Ansatz zu bringen ist, wenn sie sich als Folge der Neuordnung des Grundbesitzes und der Schaffung eines neuen Wege- und Gewässernetzes ergibt und damit die Wertsteigerung des Grundeigentums durch den Wegfall der Belastung bereits über den Geld- (§ 19 FlurbG) und Landbeitrag (§ 47 FlurbG) abgegolten wurde. Sofern dies nicht der Fall ist, muss der Wertgewinn aus dem Wegfall eines belastenden Rechts gemäß § 28 Abs. 2 FlurbG gesondert ermittelt werden und mindert in Folge der Maßgabe des § 49 Abs. 3 FlurbG, dass die Aufhebung „bei der Abfindung des Teilnehmers zu berücksichtigen ist“, den Landabfindungsanspruch entsprechend. HEGELE et al. 1997 nennen als typisches Beispiel (§ 49, Rd.-Nr. 22) die Aufhebung eines Wegerechts, welches bisher auf einem Hofgrundstück lastete, so dass trotz des Schutzes nach § 45 FlurbG eine Verkleinerung der Hoffläche hingenommen werden muss, die den Wertzuwachs durch Wegfall des Rechts ausgleicht.

Ähnlich verhält sich die Situation bei Grundstücken, die mit einem Besitzrecht nach Art. 233 § 2a Abs. 1 Satz 3 EGBGB belastet sind. Die aus dem Bestehen des selbständigen Gebäudeeigentums und der damit verbundenen Nutzungsbefugnis folgende Minderung des Wertes des betroffenen Grundstücks ist ohne Zweifel erheblich im Sinne von § 49 Abs. 3 FlurbG. Dies bedingt rechtsnotwendig, dass der Wertgewinn aus dem Wegfall der Belastung in Folge der Regelungen des Bodenordnungsplanes bei der Abfindung des Grundeigentümers zu berücksichtigen ist, indem sein Abfindungsanspruch entsprechend gemindert wird. Die Höhe des Wertgewinns entspricht nach der oben genannten Hypothese im Regelfall dem halben Basiswert zuzüglich den Kosten der Baureifmachung, welche nach § 19 Abs. 3 SachenRBerG zu bestimmen sind. Der Grundeigentümer hat somit nur Anspruch auf eine Landabfindung, die vom Wert her dem halben Basiswert seines alten Grundstücks entspricht. Dabei ist § 58 Abs. 1 Satz 1 LwAnpG durch § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG zu ergänzen, wenn unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen in Geld auszugleichen sind. Nach der Rechtsprechung zum FlurbG dürften 8 % bis 10 % des Anspruchs nicht unterschritten werden (Hegele et al. 1997, § 44 Rd.-Nr. 57). Das OVG M-V hält jedoch auch eine Minderausweisung von bis zu 15 % bei der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum mit § 58 LwAnpG für vereinbar (Urteil vom 29.07.1999, Agrarrecht 3/2001, S. 82 f.).

4.2 Anspruch des Gebäudeeigentümers

Dem Gebäudeeigentümer steht nach § 49 Abs. 1 Satz 1 und 3 FlurbG für die Aufhebung seines bisherigen Besitzrechts ebenfalls eine Abfindung zu. Denn das geldwerte Recht fällt nicht unter § 49 Abs. 1 Satz 2 FlurbG (Rechte, die ohne Abfindung entfallen können, weil die Berechtigten aus der Neueinteilung des Bodenordnungsgebiets und der Schaffung eines neuen Wege- und Gewässernetzes ähnliche Vorteile erhalten, wie sie ihnen die alten Rechte boten), sondern unter § 49 Abs. 1 Satz 1 FlurbG (Rechte, die ohne Zustimmung der Beteiligten aufgehoben werden, weil es der Zweck der Bodenordnung erfordert; hier die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum sowie die Schaffung BGB-konformer Rechtsverhältnisse). In diesem Zusammenhang kommt nach § 49 Abs. 1 Satz 3 FlurbG nur eine Abfindung in Land in Betracht, da eine Abfindung durch gleichartige Rechte oder in Geld sachnotwendigerweise ausscheidet. Der Gebäudeeigentümer erhält somit für die Aufhebung seiner Nutzungsberechtigung eine Landabfindung, die in der Bemessung dem Verkehrswert des Besitzrechts entsprechen muss. Dieser Verkehrswert kann wiederum nur hypothetisch ermittelt werden und umfasst aus den zuvor genannten Erwägungen (gesetzlich geregelte Preisermittlung) den halber Basiswert zuzüglich den Kosten der Baureifmachung.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass der Gebäudeeigentümer natürlich neben seinem Gebäude das gesamte von ihm genutzte Grundstück zugeteilt bekommt, damit sinnvoll geordnete Eigentumsverhältnisse entstehen. Die dadurch bedingte unvermeidbare Mehrausweisung (halber Basiswert) ist von ihm gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG in Geld auszugleichen. Dieser Geldbetrag ist im Verfahren wiederum dafür zu verwenden, dem weichenden Grundeigentümer seine ihm zustehende Landabfindung an anderer Stelle im Verfahrensgebiet zu besorgen.

4 Gestaltung der Landabfindung für den weichenden Grundeigentümer

Zur Gestaltung schreibt § 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG lediglich vor, dass die neuen Grundstücke in der Nutzungsart, Beschaffenheit, Bodengüte und Lage den alten Grundstücken entsprechen sollen. Die Vorschrift stellt damit in erster Linie, wie § 44 Abs. 2 bis 5 FlurbG, auf die Nutzbarkeit der eingebrachten Flächen ab. Diese soll durch die Neuordnung optimiert und verbessert werden, ansonsten aber in ihrer speziellen Art erhalten bleiben. Die Regelungen in § 44 Abs. 2 bis 5 FlurbG bringen insofern deutlicher als § 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG zum Ausdruck, was hierunter zu verstehen ist. Die neuen Grundstücke sollen in Ertrag, Benutzung und Verwertung den alten entsprechen, so dass der Eigentümer sie wie bisher nutzen und verwenden kann. Dabei ist von den konkret-aktuellen Nutzungsmöglichkeiten, die die betreffenden Grundstücke eines Teilnehmers haben, auszugehen. Dies kann dazu führen, dass ein Grundstück im Rahmen der Wertermittlung zwar als Bauland bewertet worden ist, wegen seiner unzureichenden Größe oder anderer Eigenschaften für sich genommen aber keinen Bauplatz abgibt und somit keinen Abfindungsanspruch auf baureifes Land begründet (BVerwG, Urteil vom 10.05.1990, BVerwGE 85, S. 129 – 136).

Auf die konkret-aktuelle Verwertbarkeit abgestellt hat der Eigentümer von Flächen, die von selbständigem Gebäudeeigentum betroffen sind, kein Grundstück inne, das sofort und ohne Zutun Dritter baulich genutzt werden kann, obwohl die Flächen in der Regel erschlossen und nach den Vorschriften des BauGB als Bauland zu qualifizieren sind. Die in der Wertermittlung getroffene Festsetzung als „baureifes, unbebautes Grundstück“ ist hierfür nicht maßgeblich. Denn sie beruht nicht auf den tatsächlichen Nutzungseigenschaften des eingebrachten Grundstücks, sondern auf der wertbestimmenden Entscheidung des Gesetzgebers im SachenRBerG, die durch die fremde Bebauung und den plötzlichen Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft eingetretenen Wertsteigerungen unter Abzug der Kosten zur Baureifmachung zwischen dem Grund- und Gebäudeeigentümer zu teilen. Das Grundstück ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass der Eigentümer von jedweden, auf eigenen Entscheidungen beruhenden Nutzungen ausgeschlossen ist, da diese durch das moratorische Besitzrecht nach Art. 233 § 2a Abs. 1 Satz 3 EGBGB verdrängt werden bzw. kein Markt für derartige Flächen besteht. Der Grundstückseigentümer kann sein Eigentum durch die vorliegende Situationsgebundenheit nur finanziell durch Abgabe an den Gebäudeeigentümer verwerten, ansonsten aber nicht nutzen und frei verwenden.

Zu dieser Situation und ihrer Vorgeschichte führt das BVerfG in 1 BvR 198/98, Abs.-Nrn. 27 f. aus, dass die

bauliche Inanspruchnahme der Grundstücke in der DDR weitgehend von behördlichen Entscheidungen bestimmt wurde, die in weiten Bereichen bedeutsamer als Rechtssätze waren. „Die Errichtung eines Gebäudes oder einer baulichen Anlage auf einem fremden Grundstück mit staatlicher Billigung erfolgte demnach berechtigt und stellte sich nach dem damaligen Rechts- und Wirtschaftssystem nicht als eine Verletzung der Befugnisse des Grundstückseigentümers dar (vgl. BT-Drucksache 12/5992, S. 62). Die Nutzer konnten deshalb darauf vertrauen, die von ihnen errichteten Gebäude und baulichen Anlagen grundsätzlich unbefristet nutzen zu können. ... Dagegen standen den Grundstückseigentümern in Bezug auf ihre Grundstücke bis zur Wiedervereinigung im Wesentlichen keine Verwertungs- und Nutzungsbefugnisse mehr zu. Sie konnten auch nicht damit rechnen, diese Befugnisse jemals wiederzuerlangen. Das Grundstückseigentum war mit den Nutzungsrechten und den im Rahmen solcher Nutzungsverhältnisse oder unabhängig davon mit Billigung staatlicher oder gesellschaftlicher Stellen vorgenommenen Bebauungen belastet, als es in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG gelangt ist.“

Diese Situationsgebundenheit wurde durch Art. 233 § 2a Abs. 1 Satz 3 EGBGB nachgezeichnet und ausgeformt. In Anbetracht der eingeschränkten Verwertbarkeit eröffnet auch die Zuteilung von Agrarland eine Nutzbarkeit, die besser als die des alten, eingebrachten Grundstücks ist, sofern der Abfindungsanspruch beachtet wird. Der Grundeigentümer erhält Flächen, über die er im Rahmen von § 903 Satz 1 BGB frei verfügen kann und die auf dem Grundstücksmarkt ein verkehrsfähiges Gut darstellen.

Die Auslegung wird auch durch § 46 LwAnpG erhärtet. Die Vorschrift besagt, dass in Fällen, in denen einer LPG die Rückgabe der eingebrachten Flächen aus objektiven, wirtschaftlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist, das ausscheidende Mitglied verlangen kann, dass ihm statt der eingebrachten (heute anders genutzten) Flächen solche übereignet werden, die nach Art, Größe und Bonität den alten Grundstücken entsprechen. Hierdurch wird eine wesentliche Zielstellung des Gesetzes, nämlich die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe (§ 3 LwAnpG), umgesetzt. Die Regelung bewirkt, dass die sog. Wiedereinrichter ihre alten Nutzflächen zurück erhalten, zumindest aber gleichwertiges Ersatzland bekommen. Da zum Verfahren für den Tausch ausdrücklich auf §§ 53 ff. LwAnpG verwiesen wird, kommt zum Ausdruck, dass das LwAnpG für diesen Anwendungsbereich des § 53 Abs. 1 (Ausscheiden von Mitgliedern aus der LPG, Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften und Wiederherstellung der Einheit von Boden- und Gebäudeeigentum) grundsätzlich Agrarland als Abfindung für den weichenden Grundeigentümer vorsieht. Gleiches muss dann auch für Antragsteller gelten, die nicht über §§ 46 und 53 Abs. 1 LwAnpG kommen, sondern über die Antragsberechtigung nach § 64 Satz 1 LwAnpG, welche lediglich auf das Vorliegen selbständigen Gebäudeeigentums abstellt.

Andererseits verlangt § 53 Abs. 1 LwAnpG auch, bei der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse die objektiven Interessen der Beteiligten zu beachten und ihnen im Rahmen der Gesamtabwägung Rechnung zu tragen. § 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG eröffnet hierzu als Soll-Vorschrift den entsprechenden Handlungsspielraum, um berechtigte Belange in die Abfindungsgestaltung einzubringen.

Für Grundeigentümer, die nicht als Landwirt tätig sind, kann Agrarland im Allgemeinen nur durch Verkauf oder Verpachtung genutzt werden, während Bauland vielfältigere Nutzungsalternativen eröffnet. Es hat für denjenigen, der es zu Eigentum hat, einen besonderen Wert, und zwar nicht nur unter dem wirtschaftlichen Aspekt der Verwertung im Wege des Verkaufs, sondern vor allem unter dem Gesichtspunkt, die Bebaubarkeit als Nutzungsmöglichkeit für sich selbst in Anspruch zu nehmen. Aus diesem Grund ist es ein berechtigtes Anliegen, die durch die Rechtsordnung und Lebenswirklichkeit in der DDR vorenthaltene Teilhabe an der Baulandentwicklung heute verwirklichen zu wollen. Die sachgerechte Abwägung aller Belange gebietet es daher, für den weichenden Grundeigentümer auf seinen Wunsch hin (§ 59 Abs. 2 LwAnpG) zunächst eine Abfindung in Bauland anzustreben, weil es seinen wirtschaftlichen Interessen in Sinne von § 53 Abs. 1 LwAnpG entspricht. Nur wenn dies nicht möglich ist, da Bauflächen im Gegensatz zu Agrarland nur eingeschränkt zur Verfügung stehen, können auch Flächen niederiger Entwicklungsstufe als Abfindung gegeben werden (vgl. noch sehr zurückhaltend OVG M-V, Urteil vom 30.03.1999, Agrarrecht 3/2000, S. 102 – 107).

5 Fazit und Ausblick

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mehrfach zu den Eckwerten der Sachenrechtsbereinigung geäußert und dabei das moratorische Besitzrecht sowie die Erbbaurechts- und Ankaufslösung einschließlich des so genannten Halbteilungsgrundsatzes als zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums bestätigt.

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Teilungsmodell auch für die Bemessung der Abfindung des weichenden Grundeigentümers bei der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG anzuwenden. Darüber hinaus kann über die sinngemäße Anwendung der Vorschriften des FlurbG die Frage nach der wertgleichen Gestaltung der Landabfindung für die zusammenführungsbefangenen Flächen schlüssig beantwortet werden. Sie hat nach § 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG bzw. § 44 Abs. 2 bis 5 FlurbG so zu erfolgen, dass keine Verschlechterung der bisherigen Nutzungsmöglichkeiten eintritt. Dies ist unter den gegebenen Bedingungen der Belastung mit einem Besitzrecht, welches den Grundeigentümer von jedweder Nutzung und Verwertung seines Grundstücks ausschließt, schon bei einer Zuteilung von Agrarland der Fall.

Die wertgleiche Landabfindung kann auch gegen den Willen einzelner Teilnehmer im Bodenordnungsplan festgesetzt werden (§ 56 Abs. 1 LwAnpG). Hierdurch ist eine schnelle und effiziente Bearbeitung der noch ausstehenden § 64-Verfahren gerade auch in den heute zunehmend konfliktbeladenen Fällen im Sinne einer nachhaltigen Strukturförderung des ländlichen Raumes möglich. Bei Wirtschaftsgebäuden verfügt der Eigentümer (Agrarbetrieb) in der Regel über Flächen, die er als Ersatzland

zur Verfügung stellen muss. Bei Eigenheimen kann Agrarland in der Regel aus dem Eigentum der öffentlichen Hand (Fiskalvermögen) beschafft werden. Die Option hoheitlicher Regelungen ist immer dann von Bedeutung, wenn überzogene, nur auf den eigenen Vorteil bedachte Einzelforderungen oder unberechtigte Ansinnen auf Wiedergutmachung erlittenen Unrechts einer sinnvollen Gesamtlösung unter Ausgleich aller Interessen entgegenstehen (hierzu ausführlich THIEMANN 2003 b).

Literatur

[1] BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF): Landwirtschaftsanpasssungsgesetz (LwAnpG) – Gesetzestext und Erläuterungen. – 3. Aufl., Selbstverlag, Bonn, 1997

[2] HEGELE, H.; SCHOOF, E.; SCHWANTAG, F.: Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. – 7. Aufl., Aschendorff, Münster, 1997

[3] HERBIG, H. et al.: Sachenrechtsänderungsgesetz – Leitfaden für die Praxis. – Rehm, München, 1994

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

[5] THIEMANN, K.-H.: Transformationsprozess Deutsche Einheit. – AVN 109, Heft 10, 2002, S. 335 – 341

[6] THIEMANN, K.-H.: Die wertgleiche Landabfindung in Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG. – ZLL 44, Heft 2, 2003 a, S. 77 – 82.

[7] THIEMANN, K.-H.: Effiziente Regelung der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG durch hoheitliches Handeln. – FuB 65, Heft 5, 2003 b, S. 225 – 230

[8] THÖNE, K.-F.: Die agrarstrukturelle Entwicklung in den neuen Bundesländern. – RWS Verlag, Köln, 1993

[9] THÖNE, K.-F.; KNAUBER, R.: Bodenund Gebäudeeigentum in den neuen Bundesländern. – 2. Aufl., RWS Verlag, Köln, 1996

[10] VON KINTZEL, A.: Anwendung des Teilungsmodells in Bodenordnungsverfahren zur Zusammenführung des getrennten Boden- und Gebäudeeigentums? – FuB 66, Heft 1, 2004, S. 39 – 42

[11] WEISS, E.: Zur Entwicklung der Rechtsprechung zum Teilungsmodell beim LwAnpG. – RdL 57, Heft 4, 2005, S. 88 – 90

[12] WEISS, E., LINKE, H.-J.: Die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz. – Schriftenreihe der Flurneuordnungsverwaltung des Freistaates Thüringen, Heft 1, 1994, S. 11 – 16

Anschrift des Verfassers:
Univ.-Prof. Dr.-Ing. KARL-HEINZ THIEMANN, Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen, Professur für Landmanagement, Universität der Bundeswehr München, 85577 Neubiberg

Zusammenfassung

Die Sachenrechtsbereinigung stellt eine zentrale Aufgabe zur Rechtsanpassung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung dar. Im ländlichen Raum ist die Beseitigung getrennten Boden- und Gebäudeeigentums nach § 64 LwAnpG im Rahmen der Flurneuordnung eine wichtige Regulierungsmöglichkeit. Sie umfasst etwa die Hälfte aller zu lösenden Fälle. Der Beitrag verdeutlicht vor dem Hintergrund des moratorischen Besitzrechts des Gebäudeeigentümers an dem von ihm benutzten Grundstück, welchen Abfindungsanspruch der weichende Grundeigentümer in der Bodenordnung hat. Aus den sinngemäß anzuwendenden flurbereinigungsrechtlichen Abfindungsgrundsätzen ergibt sich, dass für die zusammenführungsbefangenen Flächen auch Agrarland gegeben werden kann, wenn für die Landabfindung keine Bauflächen zur Verfügung stehen. Diese Erkenntnis ermöglicht nun eine effiziente Regelung der noch ausstehenden zunehmend konfliktbeladenen Zusammenführungsfälle.

Summary

The procedures for finding and reorganizing the relations of property under the Agriculture Adjustment Act are conducive to solving the special tasks of redistributing lots in the new federal states of Germany. A top priority of land readjustment is uniting the ownership of land and buildings. The paper elucidates the building owner's possessory right regarding his site, the participants' entitlement of compensation land, and the retreating real estate owners' compensation in land of equal value.