

# Flurneuordnung nach § 53 Abs. 1 und 2 Landwirtschaftsanpassungsgesetz

## Land Consolidation under Section 53 Para. 1 and 2 Agricultural Adjustment Act

Karl-Heinz Thiemann

Der Beitrag beschäftigt sich mit den Verfahrensgrundlagen der ländlichen Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz. Ein geschichtlicher Abriss der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ermöglicht ein tieferes Verständnis der grundlegenden Normen zur Flurneuordnung, d. h. der Regelungen in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der Beitrag die gängige Praxis zur Anordnung von Flurneuordnungsverfahren und stellt sie der neueren Rechtsprechung gegenüber. Hieraus werden schließlich Schlussfolgerungen für die weitere Anwendung der Antragsbefugnis nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG abgeleitet.

**Schlüsselwörter:** Ländliche Bodenordnung, Flurneuordnung, Agrarstruktur, Landwirtschaftsanpassungsgesetz, Rechtsprechung

*The paper illustrates the procedural basics of land consolidation in rural areas pursuant to the Agricultural Adjustment Act. An abstract of the history of origins of this act enables a deeper understanding of fundamental norms of land consolidation, i. e. regulations in section 53 para. 1 and 2 Agricultural Adjustment Act. Against this background, the paper examines the current practice of Land Consolidation Decisions in comparison to the latest case-law. Finally, conclusions are derived for the application of the power of applications pursuant to section 53 para. 1 and 2 Agricultural Adjustment Act.*

**Keywords:** Rural tenure system, land consolidation, agricultural structures, Agricultural Adjustment Act, case-law

### 1 EINFÜHRUNG

Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) ist partielles Bundesrecht für die neuen Länder und regelt im 8. Abschnitt (§§ 53 ff. LwAnpG) die „Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse“, die gemäß § 53 Abs. 3 LwAnpG auch als „Flurneuordnungsverfahren“ bezeichnet werden /BMELF 1997/. Sie gliedern sich in die auf einzelne Gebäude bezogenen Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG zur Beseitigung des selbstständigen Gebäudeeigentums und die sog. Flächenverfahren zur umfassenden Eigentumsregelung in den Orts- und Feldlagen einer Gemeinde. Während die Zusammenführungsverfahren entweder als freiwilliger Landtausch (§ 54 LwAnpG) oder als hoheitliches Bodenordnungsverfahren (§ 56 LwAnpG) durchgeführt werden, erfolgt die Anordnung der Flächenverfahren stets nach § 56 LwAnpG.

Die Flächenverfahren finden in der Literatur kaum Beachtung. Eine Ausnahme stellt die avn dar, in der die Bodenordnungsverfahren

intensiv behandelt werden /Schumann 2014/. Ausgehend vom Umstrukturierungsprozess im Agrarsektor der DDR nach der Wende und den daraus resultierenden Entwicklungsproblemen werden die Aufgaben der Flurneuordnung näher beschrieben und sowohl die Zusammenführung von Grund- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG als auch die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in den Orts- und Feldlagen über Bodenordnungsverfahren nach § 56 LwAnpG ausführlich dargestellt /Thiemann 2001/ und in den Transformationsprozess der Eigentumsverfassung eingeordnet /Thiemann 2002/. Es folgen Beiträge über den speziellen Neuordnungsauftrag der Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG /Thiemann 2004/, den Besonderheiten bei der Wertermittlung /Thiemann 2005/ und über das spezielle Problem der Abfindungsgestaltung für den weichen Bodeneigentümer bei der Zusammenführung von Grund- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG /Thiemann 2006/.

Schließlich wird auch erläutert, dass trotz Großflächenbewirtschaftung und vorhandener Grunderschließung durch ländliche Wege in Ostdeutschland ein erheblicher Bodenordnungsbedarf in der Feldflur besteht /Maucksch 1998/, /Thieman 2007/, dem die Flurneueordnung nach dem 8. Abschnitt des LwAnpG in besonderem Maß gerecht wird /Thieman 2009/.

Verunsicherung hat in jüngster Zeit der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 29.12.2010 (Aktenzeichen: 9 B 85/10, abrufbar über das Entscheidungsarchiv des BVerwG <http://www.bverwg.de/entscheidungen/archiv.php>) und vor allem das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt (OVG LSA) vom 13.11.2012 (Aktenzeichen: 8 K 5/11, bisher nicht veröffentlicht) ausgelöst, in denen die Antragsbefugnis auf Durchführung von Flurneueordnungsverfahren nach § 53 Abs. 1

und 2 LwAnpG entgegen der bisherigen Praxis sehr eng ausgelegt wird. Die Entscheidungen sollen daher zum Anlass genommen werden, nochmals auf die Flurneueordnung nach dem 8. Abschnitt des LwAnpG und insbesondere deren Verfahrensgrundlagen nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG näher einzugehen.

## 2 BEDEUTUNG DER FLURNEUEORDNUNG NACH DEM LWANPG

Wie aus Tab. 1 hervorgeht, haben die sog. Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt eine große Bedeutung. Sie umfassen dort mit insgesamt über 550 000 ha rund 75 % der Neuordnungstätigkeit. Demgegenüber ist das Problem des selbstständigen Gebäudeeigentums inzwischen zum Großteil erledigt, sodass die Anträge auf Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG und die laufenden Verfahren stark zurückgehen (Tab. 2). Bei Tab. 2 muss berücksichtigt werden, dass in Mecklenburg-Vorpommern in der amtlichen Statistik /BMEL 2013/ die Verfahren nach § 56 in Verbindung mit § 64 LwAnpG in den Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG der Tab. 1 mit enthalten sind. Somit sind in Ostdeutschland Ende 2012

| Verfahrensart          | § 1 FlurbG                                   | § 86 FlurbG | § 87 FlurbG | § 91 FlurbG | § 56 LwAnpG | Summe        |
|------------------------|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Land                   | Anzahl der Verfahren und einbezogene Flächen |             |             |             |             |              |
| Brandenburg            | 2                                            | 20          | 28          | 1           | 55          | 106          |
|                        | 7 495 ha                                     | 21 912 ha   | 37 342 ha   | 66 ha       | 104 969 ha  | 171 784 ha   |
| Mecklenburg-Vorpommern | –                                            | 5           | –           | 1           | 254         | 260          |
|                        | –                                            | 3 491 ha    | –           | 400 ha      | 356 981 ha  | 360 872 ha   |
| Sachsen                | 110                                          | 66          | 25          | 1           | 6           | 208          |
|                        | 112 796 ha                                   | 61 736 ha   | 20 662 ha   | 128 ha      | 630 ha      | 195 952 ha   |
| Sachsen-Anhalt         | –                                            | 42          | 80          | 1           | 90          | 213          |
|                        | –                                            | 33 224 ha   | 85 297 ha   | 552 ha      | 95 470 ha   | 214 543 ha   |
| Thüringen              | 19                                           | 97          | 59          | 4           | –           | 170          |
|                        | 13 032 ha                                    | 36 125 ha   | 56 593 ha   | 1 310 ha    | –           | 107 060 ha   |
| Gesamt                 | 131                                          | 230         | 192         | 8           | 405         | 966          |
|                        | 133 323 ha                                   | 156 488 ha  | 199 894 ha  | 2 456 ha    | 558 050 ha  | 1 050 211 ha |

Tab. 1 | Ende 2012 in den neuen Ländern anhängige Flächenverfahren nach dem FlurbG oder LwAnpG /BMEL 2013, S. 727 und S. 729/

| Verfahrensart          | § 64 LwAnpG                                  | § 54 i. V. m. § 64 LwAnpG | § 56 i. V. m. § 64 LwAnpG | Summe     |
|------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------|
| Land                   | Anzahl der Verfahren und einbezogene Flächen |                           |                           |           |
| Brandenburg            | 53                                           | 14                        | 87                        | 154       |
|                        | 499 ha                                       | 52 ha                     | 2 449 ha                  | 3 000 ha  |
| Mecklenburg-Vorpommern | 29                                           | –                         | (126)                     | 29        |
|                        | 371 ha                                       | –                         | (121 373 ha)              | 371 ha    |
| Sachsen                | –                                            | 56                        | 164                       | 220       |
|                        | –                                            | 947 ha                    | 2 504 ha                  | 3 451 ha  |
| Sachsen-Anhalt         | –                                            | 19                        | 131                       | 150       |
|                        | –                                            | 113 ha                    | 1 463 ha                  | 1 576 ha  |
| Thüringen              | –                                            | 30                        | 117                       | 147       |
|                        | –                                            | 149 ha                    | 1 953 ha                  | 2 102 ha  |
| Gesamt                 | 82                                           | 119                       | 499                       | 700       |
|                        | 870 ha                                       | 1 261 ha                  | 8 369 ha                  | 10 500 ha |

Tab. 2 | Ende 2012 in den neuen Ländern anhängige Verfahren zur Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG /BMEL 2013, S. 729 f./

nur noch 700 Zusammenführungsverfahren mit einer Fläche von insgesamt 10 500 ha anhängig.

## 3 RECHTSHISTORISCHER RÜCKBLICK ZUR ENTSTEHUNG DES LWANPG

In der DDR wurde der ländliche Raum von dem als selbstständigen Rechtszweig kodifizierten LPG-Recht dominiert, welches neben zahllosen Gesetzen vor allem in der Verordnung vom 07.08.1952 /GBl. DDR I S. 713/, dem LPG-Gesetz vom 03.06.1959 /GBl. DDR I S. 577/ und zuletzt dem LPG-Gesetz vom 02.07.1982 /GBl. DDR I S. 443/ geregelt war. Im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft erfolgte die Vergesellschaftung des Produktionsfaktors Boden im Agrarbereich nicht durch die Überführung in sozialistisches Eigentum (Volkseigentum oder kollektives Eigentum), sondern durch das Rechtsinstitut der genossenschaftlichen Bodennutzung in Form des umfassenden und dauernden Nutzungsrechts der LPGen nach § 8 Abs. 1 LPG-Gesetz

1959 bzw. § 18 LPG-Gesetz 1982. Das Nutzungsrecht überlagerte das weiterhin bestehende Privateigentum, sodass es in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht keine Bedeutung mehr hatte. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass nur 1 % der insgesamt 5,1 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, die von den LPGen bewirtschaftet wurden, im Eigentum der LPGen stand. Über 25 % befanden sich in Volks- und rd. 75 % nach wie vor in Privateigentum, insbesondere im Eigentum der Genossenschaftsbauern.

1989/90 hatte die Volkskammer der DDR noch die Vorstellung, die kollektive Landwirtschaft weitestgehend erhalten und in das System der Marktwirtschaft überführen zu können. Mit den sog. Märzgesetzen wurde diesbezüglich der Versuch unternommen, die Agrarverfassung zu reformieren, insbesondere durch das Gesetz vom 06.03.1990 zur Änderung und Ergänzung des LPG-Gesetzes /GBl. DDR I S. 133/, welches die LPG-Mitglieder durch Boden- und Geschäftsanteile am Gewinn beteiligen sollte, und durch das Gesetz gleichen Datums über die Übertragung volkseigener landwirtschaftlicher Nutzflächen in das Eigentum von LPGen /GBl. DDR I S. 135/, welches die Herstellung einer breiten Bodeneigentumsbasis ermöglichen sollte.

Spätestens im Zuge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, welche am 01.07.1990 aufgrund des Staatsvertrags vom 18.05.1990 (BGBl. II S. 537; abgedruckt auch bei /Münch 1990/) in Kraft trat, stellte sich jedoch heraus, dass die Rechtsform der LPG mit einer bloßen Modifizierung des LPG-Rechts auf Dauer nicht mehr zu halten war. So schuf Art. 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR vom 17.06.1990 /GBl. DDR I S. 299/, wonach das Privateigentum an Grund und Boden sowie an anderen Produktionsmitteln wieder gewährleistet wurde, auch im Agrarbereich die Grundlage für die Aufhebung der vergesellschafteten Bodennutzung. Im Weiteren hob § 7 Nr. 6 des Gesetzes über die Änderung und Aufhebung von Gesetzen der DDR vom 28.06.1990 /GBl. DDR I S. 483/ das uneingeschränkte Nutzungsrecht der LPGen (§ 18 LPG-Gesetz 1982) auf.

Trotz dieser Rechtsentwicklung versuchte die DDR jedoch mit dem Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der DDR (Landwirtschaftsanpassungsgesetz – LwAnpG) vom 29.06.1990 /GBl. DDR I S. 642/ zumindest die genossenschaftliche Wirtschaftsweise durch Umwandlung der LPGen in eingetragene Genossenschaften beizubehalten. Dabei wurde auf das alte Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 01.05.1889 /RGBl. S. 55/, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.05.1898, /RGBl. S. 810/, das in der DDR nie formell außer Kraft gesetzt worden war, zurückgegriffen, zumal auch das bundesdeutsche Genossenschaftsgesetz darauf basiert. Wie /Böhme 2010/ darstellt, fanden auch schon vor der Verabschiedung des LwAnpG auf Initiative des neu gegründeten Genossenschaftsverbands erste Umwandlungen von LPGen in landwirtschaftliche Produktivgenossenschaften statt. Durch § 20 des Gesetzes über die Inkraftsetzung von Rechtsvorschriften der BRD in der DDR vom 21.06.1990 /GBl. DDR I S. 357/ wurde das alte Genossenschaftsgesetz jedoch schon zum 01.07.1990 außer Kraft gesetzt und durch das bundesdeutsche Genossenschaftsgesetz ersetzt.

Das LwAnpG 1990 sah neben der Teilung und dem Zusammenschluss von LPGen (2. Abschnitt) nur deren Umwandlung in eingetragene Genossenschaften vor (4. Abschnitt). Andere Rechts-

formen konnten lediglich für die Umwandlung der kooperativen Einrichtungen gewählt werden (3. Abschnitt). Außerdem wurde im 5. Abschnitt die Auflösung der LPGen und in 6. Abschnitt das Ausscheiden von Mitgliedern und die Bildung von Einzelwirtschaften geregelt. § 44 LwAnpG 1990 verpflichtete die LPGen in Abs. 1, die ausscheidenden Mitglieder bei der Bildung neuer Betriebe zu unterstützen, und enthielt in Abs. 2 erste, noch sehr allgemein gefasste Regelungen für die Vermögensauseinandersetzung.

Betrachtet man diese Regelungen, kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Volkskammer der DDR mit dem LwAnpG 1990 einen zweistufigen Prozess gestalten wollte, wie es auch aus der 1. und 2. Lesung des Gesetzes deutlich hervorgeht (vgl. stenografische Niederschrift der 13. Tagung der Volkskammer der DDR am 14.06.1990, S. 442–452 und der 19. Tagung am 29.06.1990, S. 778–784 und S. 788f. sowie die dazu gehörigen Drucksachen 10/73 und 10/73a): Zum einen sollten sich die rd. 4000 LPGen auf freiwilliger Basis in eingetragene Genossenschaften umwandeln oder durch Gesetz in diese Rechtsform überführt werden. Dementsprechend sah § 69 Abs. 3 LwAnpG 1990 vor, dass am Stichtag 01.01.1992 noch bestehende LPGen kraft Gesetzes in eingetragene Genossenschaften „im Aufbau“ umgewandelt werden. Durch dieses Vorgehen bestand aus damaliger Sicht die berechtigte Hoffnung einer raschen Anpassung an die Bedingungen der Sozialen Marktwirtschaft, die gleichzeitig einen Strukturumbbruch mit all seinen negativen Folgen vermeiden würde, da die Genossenschaft als bestimmende Betriebsform im Agrarbereich erhalten geblieben wäre. Zum anderen sollte es den einzelnen Genossenschaftsmitgliedern in Zukunft frei stehen, durch Kündigung und Austritt aus der LPG bzw. der eingetragenen Genossenschaft auszuscheiden und die seinerzeit eingebrachten Grundstücke für die eigene Nutzung wieder in Besitz zu nehmen oder an andere Betriebe zu verpachten. Deshalb war aus damaliger Sicht anzunehmen, dass neben den Genossenschaften zunehmend auch sog. einzelbäuerliche Wirtschaften auf Eigentums- und Pachtbasis entstehen würden.

Die einseitige Bevorzugung der genossenschaftlichen Wirtschaftsweise im LwAnpG 1990 war jedoch weder mit dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar noch entsprach sie der in § 2 LwAnpG normierten Chancengleichheit für alle Wirtschaftsformen. Sie führte letztlich dazu, dass der notwendige Umstrukturierungsprozess im Agrarsektor zu marktwirtschaftlichen Strukturen nach dem Beitritt nur sehr schleppend weiter voranschritt und letztlich zu scheitern drohte /Krüger 1990/. Der Bundesgesetzgeber sah sich deshalb gezwungen, nach der Wiedervereinigung schnell zu handeln, um weitere Fehlentwicklungen zu verhindern (vgl. Bundestagsdrucksache [BT-Drucksache] 12/161 vom 26.02.1991 und 12/404 vom 23.04.1991). Das erste Gesetz zur Änderung des LwAnpG vom 03.07.1991 /BGBl. I S. 1410/ nahm aus diesem Grund keine grundlegende Novellierung vor, sondern beschränkte sich in der gebotenen Eile auf die dringend notwendigen Korrekturen. Ein umfassendes Änderungsgesetz hätte zwar alle Mängel in den Regelungen beseitigen können, jedoch ein so langes Gesetzgebungsverfahren erfordert, dass es letztlich zu spät gekommen und ins Leere gelaufen wäre.

Die Kernpunkte der Novelle betrafen daher vor allem die Stärkung der Rechtsstellung ausscheidender LPG-Mitglieder, insbesondere durch die Neufassung von § 44 LwAnpG bezüglich der

vermögensrechtlichen Ansprüche und die Gleichstellung aller Rechtsformen bei der Umwandlung der LPGen /Feldhaus 1991/. Hierzu wurde § 69 Abs. 3 LwAnpG 1990, wonach noch bestehende LPGen ab dem 01.01.1992 kraft Gesetzes in eingetragene Genossenschaften „im Aufbau“ umgewandelt würden, dahin gehend geändert, dass alle LPGen, die bis zum 31.12.1991 nicht in eine eingetragene Genossenschaft, eine Personengesellschaft oder eine Kapitalgesellschaft umgewandelt waren, kraft Gesetzes aufgelöst und in eine LPG in Liquidation überführt sind. Die Vorschriften zur Flurneueordnung wurden ebenfalls nur um wesentliche Lücken ergänzt. Die Änderungen betrafen die Option zur Beauftragung privater Stellen mit der eigenständigen Durchführung von Verfahren (§ 53 Abs. 4 LwAnpG), die Anpassung des Rechtsbehelfsverfahrens an das FlurbG (§ 60 LwAnpG), die Einführung des Instruments der vorläufigen Besitzregelung in Bodenordnungsverfahren (§ 61 a LwAnpG) und die Möglichkeit, ein Bodenordnungsverfahren als ein Verfahren nach dem FlurbG fortzuführen (§ 63 Abs. 3 LwAnpG). Ferner wurde die Grundbuchberichtigung in § 55 Abs. 2 Satz 2 und § 61 Abs. 3 LwAnpG eindeutig geregelt und die Zusammenführung von getrenntem Boden- und Waldbestandseigentum kraft Gesetzes durch Einfügung von § 64 a LwAnpG vorgenommen. Die Vorschriften zu den Flurneueordnungsaufgaben in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG blieben dagegen in der Novelle 1991 und den späteren Änderungen des LwAnpG unverändert.

#### 4 FLURNEUEORDNUNGSAUFGABEN NACH § 53 ABS. 1 UND 2 LWANPG

Die Regelung der Vermögensansprüche der LPG-Mitglieder beim Ausscheiden aus der LPG oder bei deren Umwandlung in eine privatwirtschaftliche Rechtsform (Festlegung der einzelnen Geschäfts- oder Aktienanteile) umfasst im Wesentlichen die Abgeltung des Werts der eingebrachten Inventarbeiträge (Vieh, Geräte und Geld), die Vergütung für die unentgeltliche Nutzung von Boden und Inventar sowie die Erstattung der Wertschöpfung durch die geleistete Arbeit (§ 44 Abs. 1 LwAnpG) und natürlich die Rückgabe der seinerzeit eingebrachten Hofstellen und Grundstücke (§ 45 LwAnpG). Für die Rückgabe der Grundstücke begründet § 46 LwAnpG einen Rechtsanspruch auf Grundstückstausch im Wege der Flurneueordnung, sofern die Flächen wegen der umfangreichen Meliorationsmaßnahmen der LPGen und deren Großflächenbewirtschaftung oder der Überbauung mit Infrastrukturanlagen und Gebäuden nicht mehr zugänglich sind.

Schon im ursprünglichen Entwurf des LwAnpG vom 07.06.1990 (vgl. Drucksache 73 zur 1. Lesung am 14.06.1990) war das „Verfahren zur Feststellung der Eigentumsverhältnisse“ jedoch nicht nur auf den skizzierten Eigentumstausch beim Ausscheiden von Mitgliedern aus der LPG (§ 25 und § 33 Abs. 1) beschränkt, sondern auch anzuwenden, „wenn genossenschaftlich genutzte Flächen vom Eigentümer gekündigt und zur Bildung oder Vergrößerung bäuerlicher oder gärtnerischer Einzelwirtschaften verpachtet werden“ (§ 33 Abs. 2), und auch zur „Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum“ (§ 48) vorgesehen. Damit stellte die Flurneueordnung von Beginn an sowohl ein Hilfsmittel zur Vermögensauseinandersetzung in der LPG als auch ein davon unabhängiges

eigenständiges Landumlegungsverfahren zur Strukturförderung im Agrarbereich dar. In der grundlegenden Überarbeitung und letztlich Gesetz gewordenen Fassung des Entwurfs (vgl. Drucksache 73a zur 2. Lesung des LwAnpG am 29.06.1990) ist das Verfahren in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG dann als Antragsverfahren mit Rechtsanspruch auf Eigentumsregelung ausgestaltet und der Anwendungsbereich des eigenständigen Flurneueordnungsverfahrens erweitert worden. Die Vorschriften lauten seitdem:

■ **§ 53 Abs. 1 LwAnpG:** „(1) Auf Grund des Ausscheidens von Mitgliedern aus der LPG oder der eingetragenen Genossenschaft, der Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften oder zur Wiederherstellung der Einheit von selbstständigem Eigentum an Gebäuden, Anlagen sowie Anpflanzungen und Eigentum an Grund und Boden sind auf Antrag eines Beteiligten die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken unter Beachtung der Interessen der Beteiligten neu zu ordnen.“

■ **§ 53 Abs. 2 LwAnpG:** „(2) Abs. 1 gilt entsprechend, wenn genossenschaftlich genutzte Flächen vom Eigentümer gekündigt und zur Bildung oder Vergrößerung bäuerlicher oder gärtnerischer Einzelwirtschaften verpachtet werden.“

Dazu findet sich die Festlegung der Beteiligten am Bodenordnungsverfahren und damit der Antragsberechtigten in einer nachfolgenden Vorschrift:

■ **§ 56 Abs. 2 LwAnpG:** „(2) Am Verfahren sind als Teilnehmer die Eigentümer der zum Verfahrensgebiet gehörenden Grundstücke und als Nebenbeteiligte die Genossenschaften, die Gemeinden, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, Wasser- und Bodenverbände und Inhaber von Rechten an Grundstücken im Verfahrensgebiet beteiligt.“

#### 5 FLURNEUEORDNUNGSAUFGABEN IN DER BODENORDNUNGSPRAXIS

In der Praxis und der kurzen Umstrukturierungsphase Anfang der 1990er-Jahre hat die Flurneueordnung zur Vermögensauseinandersetzung in der LPG im Sinn von § 46 Abs. 2 Satz 1 LwAnpG keine Bedeutung erlangt. Aus Sicht der Agrar- und Landentwicklungsverwaltungen ist es rückblickend als glücklicher Umstand zu betrachten, dass die weit überwiegende Mehrheit der LPG-Mitglieder mit Grundeigentum kein Interesse an einer Eigenbewirtschaftung ihrer Grundstücke hatte, sondern ihre Flächen nur verpachten wollte und dies nach den Grundbuch- und Katasterangaben vollzogen hat. Denn in Anbetracht der Tatsache, dass die Flurneueordnungsbehörden neu aufgebaut werden mussten und Fachkräfte mit Bodenordnungserfahrung auf dem Arbeitsmarkt zu dieser Zeit nur sehr begrenzt zur Verfügung standen, wären die Verwaltungen gar nicht in der Lage gewesen, den Umstrukturierungsprozess begleitend zu unterstützen, sondern konnten allenfalls einzelne schwerwiegende Konflikte lösen /Scharff 1991/.

Nach einer Erhebung Ende des Jahres 1990 waren regional unterschiedlich nur 5 % bis 20 % der LPG-Mitglieder auch Grundstückseigentümer und hatten nur etwa 1 % der LPG-Mitglieder ernsthafte Absichten, wieder einen Familienbetrieb einzurichten (BT-Drucksache 12/161 vom 16.02.1991). Heute gibt es in den neuen Ländern rd. 25 000 landwirtschaftliche Betriebe, davon



rd. 3500 LPG-Nachfolgeunternehmen, etwa je zur Hälfte in der Rechtsform der Genossenschaft und der GmbH. Sie haben eine durchschnittliche Größe von 800 ha und bewirtschaften etwa 50 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF). Ferner gibt es rd. 3500 Personengesellschaften, überwiegend als Mehrfamilienbetriebe in der Rechtsform der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) mit einer durchschnittlichen Größe von 400 ha auf rd. 24 % der LF, rd. 8000 bäuerliche Haupterwerbsbetriebe mit einer durchschnittlichen Größe von 150 ha auf 21 % der LF und schließlich rd. 10 000 Nebenerwerbsbetriebe mit einer durchschnittlichen Größe von 30 ha auf nur 5 % der LF.

Die statistischen Angaben verdeutlichen, dass die Großflächenbewirtschaftung in Ostdeutschland bis heute weitgehend erhalten blieb. In der Umstrukturierungsphase Anfang der 1990er-Jahre haben die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Nutzungskonzepte überwiegend aufeinander abgestimmt und danach die Flächen von den Grundstückseigentümern gepachtet. So erklärt es sich, dass ernsthafte Differenzen zwischen Grundstückseigentümern, die ihre Flächen selbst bewirtschaften oder anders verpachten wollten, und den eingerichteten Betrieben, die diese Grundstücke bisher in Bewirtschaftung hatten, vergleichsweise selten auftraten. Derartige Probleme wurden von den Landwirtschaftsverwaltungen in der Regel durch Vermittlung und Moderation im Wege der freiwilligen Bodenordnung (Nutzungs- und Pachttausch) gelöst.

Hauptaufgabe und Schwerpunkt der Flurneuordnung war in den 1990er-Jahren zunächst die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum, entweder als punktuelle Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG oder in größeren Flächenverfahren nach § 56 i. V. m. § 64 LwAnpG /Dippold 1993/. Diese Aufgabe ist inzwischen weitgehend erledigt /Thiemann 2006/. In den neuen Ländern hat die Neuordnung zur Agrarstrukturverbesserung daher zunehmend an Bedeutung gewonnen /Thiemann 2009/. Sie erfolgt in Sachsen und Thüringen hauptsächlich über Flurbereinigungsverfahren nach § 1 bzw. § 86 FlurbG und in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt schwerpunktmäßig über Bodenordnungsverfahren nach § 56 LwAnpG /BMEL 2013/. Zur Anordnung dieser Verfahren wird § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG in der Regel in dem Sinn weit ausgelegt, dass Agrarbetriebe und Grundstückseigentümer unabhängig von der Vermögensauseinandersetzung in der LPG bzw. der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum einen Anspruch auf Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse zur Lösung ihrer heute vorhandenen und aus der kollektiven Bodennutzung entstandenen Eigentumsprobleme haben.

## 6 RECHTSPRECHUNG ZUM ANWENDUNGSBEREICH VON § 53 ABS. 1 UND 2 LWANPG

Die zuletzt skizzierte Anwendung von § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG ist Gegenstand der neueren Rechtsprechung. So führt das BVerwG im oben genannten Beschluss vom 29.10.2010 zum Begriff der Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften im Leitsatz aus: „§ 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG benennt die Fallgruppen, in denen ein Bodenordnungsverfahren durchzuführen ist. Die dort genannte Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften bezeichnet die Errichtung von Betrieben

dieser Art, nicht jedoch Maßnahmen, die sich auf die spätere Veränderung bereits eingerichteter derartiger Betriebe richten.“ In der Begründung heißt es dazu weiter: „§ 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG benennt die Fallgruppen, in denen ein Bodenordnungsverfahren durchzuführen ist. Die einzelnen Fallgruppen haben gemeinsam, dass es bei ihnen unmittelbar um die Entflechtung der problematischen Rechtsbeziehungen geht, die durch die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR entstanden sind. [...] Diese Begrenzung des Anwendungsbereichs darf nicht unter Berufung auf die allgemeine Zielregelung des § 3 LwAnpG übergangen werden. Die von der Beschwerde geforderte Auslegung des § 53 LwAnpG liefe demgegenüber darauf hinaus, jede Verfolgung der Ziele des Gesetzes als Voraussetzung für ein Bodenordnungsverfahren ausreichen zu lassen. Das wäre mit dem Konzept des § 53 LwAnpG, die Anwendungsfälle dieses Verfahrens enumerativ aufzulisten, nicht zu vereinbaren.“

Das OVG ST folgt im oben genannten Urteil vom 13.11.2012 dieser Rechtsprechung und führt ergänzend aus: „Das Bodenordnungsverfahren nach dem LwAnpG ist folglich nicht generell auf alle nur denkbaren Fälle einer raumordnerischen Bodengestaltung anzuwenden. Denn es handelt sich um ein Gesetz, das am 29.06.1990 noch von der DDR-Volkskammer verabschiedet und sodann verkündet wurde und dessen Anwendungsbereich auf die Lösung sachenrechtlicher Konflikte begrenzt ist, die auf die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR zurückzuführen sind. [...] Gesetzeszweck ist dementsprechend vor allem die Zusammenführung von Grund- und Bodeneigentum. [...] Sinn und Zweck des Gesetzes ist mithin – auch in Bezug auf die Bildung einer einzelbäuerlichen Wirtschaft – die Entflechtung der problematischen Rechtsbeziehungen, die durch die Kollektivierung in der DDR entstanden sind.“

Die genannte Rechtsprechung begrenzt die Flurneuordnung auf die in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG genannten Neuordnungsanlässe, nämlich

- Ausscheiden von Mitgliedern aus der LPG oder der eingetragenen Genossenschaft,
- Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften,
- Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum oder
- Kündigung genossenschaftlich genutzter Flächen durch den Eigentümer und zur Bildung oder Vergrößerung von bäuerlichen Einzelwirtschaften.

Hauptsächliches Ziel muss dabei die Entflechtung der problematischen Rechtsbeziehungen sein, die durch die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR entstanden sind. Eine vergleichbar enge Auslegung der Vorschrift findet sich bereits bei /Läpple 1991/, /Steding 1992/, /Thöne 1993, S. 129 f./, /BMELF 1997/ sowie im Standardkommentar zum Recht der ländlichen Bodenordnung /Wingerter & Mayr 2013, § 1, Rd.-Nr. 23/. Andere Argumentationslinien und eine weite Auslegung /Thiemann 2004, 2009/ dürften damit als überholt gelten und zu revidieren sein.

Nicht ausreichend ist als Verfahrenszweck die Verfolgung der in § 3 LwAnpG genannten allgemeinen Zielstellung des Gesetzes, der Entwicklung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft und der Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe durch Maßnahmen, die mit der Lösung der aus der kollektiven Bodennutzung entstandenen Eigentumsprobleme nichts zu tun haben, wie die

Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes oder die Sicherung der wegemäßigen Erschließung. Ferner darf die Flurneuordnungsbehörde nur auf Antrag und nicht von Amts wegen tätig werden, um die Eigentumsverhältnisse neu zu ordnen. § 53 Abs. 1 LwAnpG nennt als Antragsberechtigte die Beteiligten und definiert diese in § 56 Abs. 2 LwAnpG näher, nämlich als Teilnehmer die Eigentümer der zum Verfahrensgebiet gehörenden Grundstücke und als Nebenbeteiligte weitere in das Verfahren Involvierte, insbesondere die Inhaber von Rechten an Grundstücken im Verfahrensgebiet. Damit steht zweifelsfrei fest, dass zum Beispiel auch Agrarbetriebe als Eigentümer oder Pächter von landwirtschaftlichen Grundstücken in Bezug auf ihren Grundbesitz antragsberechtigt sind. Da die Rechtsprechung bei der Auslegung von § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG sehr eng vom Wortlaut der Vorschriften ausgeht, vermag die von Thöne 1993, S. 129, S. 139/ vorgenommene Differenzierung des Beteiligtenbegriffs in einen engeren Kreis von Beteiligten als Antragsberechtigte nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG und einen weiteren Kreis von Beteiligten als vom Bodenordnungsverfahren Betroffene (§ 56 Abs. 2 LwAnpG) nicht zu überzeugen.

## 7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch die klare und eindeutige Definition der Beteiligten in § 56 Abs. 2 LwAnpG steht der Kreis der Antragsberechtigten unmissverständlich fest. Gegenstand eines Antrags auf Durchführung eines Flurneuordnungsverfahrens muss die Entflechtung und Bereinigung von Rechtsbeziehungen sein, die auf der Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR basieren, also zum Beispiel die fehlende Auffindbarkeit oder Erreichbarkeit von Grundstücken, deren Überbauung mit Meliorationsanlagen (Straßen, Wege, Gewässer und Windschutzhecken) oder die fehlerhafte und für den heutigen Rechtsverkehr unzureichende Erfassung in den öffentlichen Büchern (Grundbuch und Liegenschaftskataster). Diese Probleme müssen den Antragsteller betreffen, ihn also in der Nutzung und Verwertung seines Grundbesitzes behindern, und unmittelbar an die in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG genannten Neuordnungsanlässe anknüpfen.

Zu den Neuordnungsanlässen ist anzumerken, dass das Problem des selbstständigen Gebäude- und Anlageneigentums inzwischen weitestgehend erledigt ist und das selbstständige Anpflanzungseigentum schon zum 01.01.1995 durch das Gesetz zur Regelung des Eigentums an von LPGen vorgenommenen Anpflanzungen (Anpflanzungseigentumsgesetz – AnpflEigentG vom 21.09.1994 (BGBl. I S. 2538, S. 2549)) beseitigt wurde. Da sich der Begriff der Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften nach dem oben genannten Beschluss des BVerwG vom 29.10.2010 nur auf die Errichtung von Betrieben dieser Art, nicht jedoch auf deren spätere Veränderung oder Konsolidierung bezieht, kommt der Anwendungsfall in der Praxis heute ebenfalls kaum noch vor. Gleiches gilt auch für die in § 53 Abs. 2 LwAnpG genannte Kündigung genossenschaftlich genutzter Flächen durch den Eigentümer und deren Verpachtung zur Bildung oder Vergrößerung von Einzelwirtschaften.

Damit verbleibt als heute relevanter Neuordnungsanlass und Anwendungsbereich das Ausscheiden von Mitgliedern aus der LPG oder der eingetragenen Genossenschaft, wenn man davon ausgeht, dass die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nicht unmittelbar folgen muss, sondern zwischen dem Austritt und dem Antrag auf Durchführung eines Flurneuordnungsverfahrens durchaus ein längerer Zeitraum liegen kann. Dies kann sich zum Beispiel aus der Tatsache ergeben, dass die Eigentumsprobleme erst im Nachgang erkannt werden oder deren Lösung bisher nicht für notwendig erachtet wurde bzw. erst jetzt als dringend erforderlich erscheint. Bei der Zusammenführung getrennten Boden- und Gebäudeeigentums nach § 64 LwAnpG ist dies gängige und akzeptierte Praxis, indem auch heute noch entsprechende Anträge angenommen und bearbeitet werden. Dies dürfte analog auch für das Ausscheiden von Mitgliedern aus der LPG oder der eingetragenen Genossenschaft Anfang der 1990er-Jahre gelten, die dabei den als Inventarbeitrag eingebrachten Grund und Boden zurück erhalten haben und somit die volle Verfügungsbefugnis über ihr Grundeigentum

# GNSS garantiert zukunfts- sicher

# GNSS UNLIMITED

Modulare Aufrüstbarkeit sichert  
Ihre Investition bis über das Jahr  
2020 hinaus ab.

- RTK Software-Update für BeiDou
- Vorrüstbar für Galileo und BeiDou
- Erweiterbar auf mehr als 500 Kanäle

im Sinne von § 903 BGB wieder erlangten, jedoch die Lösung der damit im Zusammenhang stehenden Eigentumsprobleme erst heute beantragt wird, zum Beispiel durch einen Agrarbetrieb, der die Grundstücke gepachtet hat. Das LwAnpG kennt jedenfalls keine Frist für die Antragstellung oder Verjährung der Antragsberechtigung in Bezug auf die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt.

## LITERATUR

**BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2013):** Jahresbericht Integrierte Ländliche Entwicklung 2012. In: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, (2013)12, 723–732.

**BMELF – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997):** Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) – Gesetzestext und Erläuterungen. 3., aktualisierte Auflage. Eigenverlag, Bonn.

**Böhme, K. (2010):** Ein besonderes Gesetz und seine weitreichenden Wirkungen – Zwei Jahrzehnte „Anpassung“ der ostdeutschen Landwirtschaft. In: Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht (NL-BzAR), 18(2010)7, 259–263.

**Dippold, R. (1993):** Besonderheiten bei der ländlichen Bodenordnung in Ostdeutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 100(1993)7, 277–281.

**Feldhaus, H. (1991):** Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz. Deutscher Agrar-Verlag, Bonn.

**GBL DDR I – Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik – Teil I vom 08.10.1949 bis 02.10.1990:** [http://www.recht.makrolog.de/bgbldplus/DR\\_GBL1.nsf/webaufschlagen](http://www.recht.makrolog.de/bgbldplus/DR_GBL1.nsf/webaufschlagen).

**Krüger, W. (1990):** Ausgangspunkt und Perspektiven der Entwicklung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse in der Landwirtschaft der 5 neuen Bundesländer. In: Flurbereinigung im vereinten Deutschland. Erstes gesamtdeutsches Flurbereinigungsseminar vom 05. bis 07. 12. 1990 in Hahnenklee/Oberharz, Tagungsbericht.

**Läpple, E. C. (1991):** Anwendung des Landwirtschaftsanpassungs- und des Flurbereinigungsgesetzes. Seminarkurs Ländliche Neuordnung an der Hochschule für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft, Bernburg, 14.01.1991.

**Maucksch, W. (1998):** Welche Vorteile bietet die Regel-Flurbereinigung für Großbetriebe mit erheblichem Pachtanteil? In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 105(1998)5, 158–165.

**Münch, I. (1990):** Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv), München.

**RGBL – Reichsgesetzblatt vom 03.04.1867 bis 15.02.1945:** [http://de.wikisource.org/wiki/Reichsgesetzblatt\\_\(Deutschland\)](http://de.wikisource.org/wiki/Reichsgesetzblatt_(Deutschland)).

**Scharff, B. (1991):** Aufgaben und Probleme der ländlichen Entwicklung am Beispiel einer Ortsbehörde in Brandenburg. In: Bedeutung der Bodenordnung für die Entwicklung der ländlichen Räume. Zweites deutsches Flurbereinigungsseminar vom 12. bis 14.11.1991 in Bad Kissingen, Tagungsbericht, 105–111.

**Schumann, M. (2014):** Veränderungen in der ländlichen Entwicklung und der ländlichen Bodenordnung in den letzten 25 Jahren. In: allgemeine vermessungs-nachrichten (avn), 121(2014)6, 220–225.

**Steding, R. (1992):** Grundzüge der Flurbereinigung und ihrer rechtlichen Gestaltung in den neuen Bundesländern. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 2(1992)11, 350–354.

**Thiemann, K.-H. (2001):** Der Beitrag des Landmanagements zur Landentwicklung am Beispiel der Bodenordnung nach dem LwAnpG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 108(2001)6, 218–227.

**Thiemann, K.-H. (2002):** Transformationsprozess Deutsche Einheit. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 109(2002)10, 335–341.

**Thiemann, K.-H. (2004):** Zum Neuordnungsauftrag der Flächenverfahren nach § 56 des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG). In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 111(2004)7, 242–247.

**Thiemann, K.-H. (2005):** Zu den Besonderheiten der Wertermittlung in Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 112(2005)2, 51–57.

**Thiemann, K.-H. (2006):** Zur Gestaltung der wertgleichen Landabfindung für den weichen Grundeigentümer in Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 113(2006)2, 61–67.

**Thiemann, K.-H. (2007):** Bodenordnungsbedarf trotz Großflächenbewirtschaftung? In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 114(2007)1, 28–33.

**Thiemann, K.-H. (2009):** Charakteristika und Schwerpunkte der ländlichen Bodenordnung in Deutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 116(2009)10, 356–362.

**Thöne, K.-F. (1993):** Die agrarstrukturelle Entwicklung in den neuen Bundesländern – Zur Regelung der Eigentumsverhältnisse und Neugestaltung ländlicher Räume. Dissertation. Verlag Kommunikationsforum Recht, Wirtschaft, Steuern, Köln.

**Wingerter, K.; Mayr, C. (2013):** Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 9. Auflage. Agricola, Butjadingen.

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann

UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR MÜNCHEN  
INSTITUT FÜR GEODÄSIE  
PROFESSUR FÜR LANDMANAGEMENT

Werner-Heisenberg-Weg 39 | 85577 Neubiberg  
[k-h.thiemann@unibw.de](mailto:k-h.thiemann@unibw.de)

