

RzF - 14 - zu § 64 LwAnpG

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 02.09.1998 - 11 C 4.97 = RdL 1999 S. 16 = VIZ 1999, 91 = BVerwGE 107, 177

Leitsätze

1. Eine Zusammenführung von Boden- und Sondereigentum gemäß § 64 LwAnpG ist nicht deswegen ausgeschlossen, weil das Sondereigentum nach der Vorschrift des § 459 Abs. 1 ZGB entstanden ist, sofern der zugrunde liegende sachenrechtliche Konflikt gerade im Zusammenhang mit der Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR steht und es sich bei dem Sondereigentum nicht um Verwaltungsvermögen im Sinne des Art. 21 Einigungsvertrag handelt.
2. Die Entscheidungsbefugnis des Präsidenten der Oberfinanzdirektion nach Art. 233 § 2 b Abs. 3 EGBGB steht der selbständigen Feststellung von Sondereigentum durch die Flurneuordnungsbehörde im Verfahren nach § 64 LwAnpG nicht entgegen.
3. Die Entstehung von Sondereigentum nach § 459 Abs. 1 ZGB setzte nicht die Zustimmung des Eigentümers voraus.

Aus den Gründen

2.

Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend bejaht.

a)

Die Revision hält eine Zusammenführung des Sondereigentums an den Oxidationsteichen und des davon betroffenen Grundeigentums nach dieser Vorschrift schon deswegen für ausgeschlossen, weil das Landwirtschaftsanpassungsgesetz allein dem privaten Interessenausgleich zwischen Landwirtschaftsbetrieben und Privatpersonen diene; Rechtsbeziehungen aufgrund staatlicher Maßnahmen, die - wie hier - allenfalls die Entstehung von Volkseigentum zur Folge haben könnten, seien von vornherein nicht erfaßt.

Diesen Überlegungen, wonach sich § 64 LwAnpG nicht auf selbständiges Volkseigentum an Gebäuden und Anlagen beziehen soll, vermag sich der erkennende Senat nicht anzuschließen. Eine solche Beschränkung des Anwendungsbereichs des Bodenordnungsverfahrens findet bereits im Wortlaut des § 64 LwAnpG keine Stütze. Diese Vorschrift spricht von "selbständig Eigentum der LPG oder Dritten". Damit ist ersichtlich

gerade auch sozialistisches Eigentum im Sinne der §§ 18 ff. des Zivilgesetzbuchs der DDR vom 19. Juni 1975 - GBl I S. 465 - (ZGB) und insbesondere Volkseigentum in der Rechtsträgerschaft von volkseigenen Betrieben gemeint. Letztere sind ebenso vom Begriff des "Dritten" im Sinne des § 64 LwAnpG erfaßt wie Bürger, denen persönliches Eigentum (§§ 22 ff. ZGB) an Gebäuden und Anlagen zustehen konnte. Die vom Kläger vertretene enge Auslegung steht auch mit der Zielsetzung des § 3 LwAnpG, in deren Licht § 64 LwAnpG auszulegen ist, nicht im Einklang. Wie der Senat bereits in einer früheren Entscheidung ausgeführt hat, zielt das Landwirtschaftsanpassungsgesetz auf die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes im Interesse einer Strukturförderung des ländlichen Raumes; die von § 64 LwAnpG ermöglichte Zusammenführung von Grund- und Sondereigentum ist deswegen weder auf landwirtschaftlich genutzte Flächen beschränkt noch ausschließlich auf eine Rückkehr zu landwirtschaftlicher Nutzung gerichtet (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1997 - BVerwG 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 = Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 1 RzF - 1 - zu § 56 Abs. 1 LwAnpG).

Daraus folgt wegen des noch in die DDR-Zeit fallenden Entstehungszusammenhangs des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes zwar - durchaus im Sinne der Revision - nicht, daß § 64 LwAnpG auf alle denkbaren Fälle des Auseinanderfallens von Grund- und Sondereigentum im ländlichen Raum anzuwenden wäre. Dem Entstehungszusammenhang wird aber dadurch vollständig Rechnung getragen, daß das Bodenordnungsverfahren auf die Lösung solcher sachenrechtlicher Konflikte begrenzt wird, die auf die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR zurückzuführen sind. Dieser Zusammenhang ist hier nach den bindenden und von der Revision nicht mit einer substantiierten Verfahrensrüge angegriffenen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts gegeben: Die Grundstücke des Klägers wurden von der LPG P. genutzt und auf dieser Grundlage als Standort der Oxidationsteiche verwendet, die ihrerseits anlässlich der Errichtung eines LPG-Gebäudes gebaut wurden, um - unter anderem - dessen Entsorgung sicherzustellen.

Entgegen der Auffassung der Revision war die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG auch nicht aufgrund speziellerer gesetzlicher Regelungen ausgeschlossen. Daß es sich bei der Errichtung der Oxidationsteiche mangels Regelung der Rechtsverhältnisse an den betroffenen Grundstücken um eine "steckengebliebene" Enteignung gehandelt hat, wie die Revision geltend macht, läßt keinen Schluß auf die Unanwendbarkeit des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes zu. Treuhandgesetz und Vermögenszuordnungsgesetz enthalten keine Regelungen zur Lösung des vorliegenden sachenrechtlichen Konflikts; sie schließen ein Vorgehen nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz deswegen weder aus noch beanspruchen die in jenen Gesetzen geregelten Verfahren zeitlichen Vorrang vor einem Bodenordnungsverfahren. Ob und in welchem Umfang die Vorschriften des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes bei der Auslegung und Anwendung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes zu beachten sind, bedarf keiner Entscheidung. Die hier allein für eine entsprechende Anwendung in Betracht kommende Ausschlußregelung des § 2 Abs. 1 Nr. 4 SachenRBerG greift jedenfalls nicht ein. Wie sich bereits aus der Gesetzesbegründung (vgl. BTDrucks 12/7425 S. 60) ergibt, bezieht sich die Vorschrift ausschließlich auf Verwaltungsvermögen im Sinne von Art. 21 Einigungsvertrag, also auf Vermögen, das unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben dient. Dazu können zwar auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge zählen, die zur Erfüllung kommunaler Aufgaben dienen, allerdings nur dann, wenn ihre Zweckbestimmung öffentlich-rechtlich gesichert ist; an einer solchen Sicherung fehlt es bei Vermögen, das im Zuge der Umwandlung ehemals volkseigener Wirtschaftseinheiten in Kapitalgesellschaften einem neuen Rechtssubjekt des Privatrechts zugeordnet wurde (BVerwGE 97, 240 <241>). In diesem Fall bestehen keine öffentlich-rechtlichen Schranken oder Hindernisse, die den vom Sachenrechtsbereinigungsgesetz und Landwirtschaftsanpassungsgesetz angestrebten privatrechtlichen Interessenausgleich fehlschlagen lassen könnten.

Nach diesen Grundsätzen handelt es sich bei den Oxidationsteichen nicht um Verwaltungsvermögen. Nach den nicht mit einer ordnungsgemäßen Verfahrensrüge angegriffenen und jedenfalls nicht aktenwidrigen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts war die Kläranlage dem Grundmittelbestand des Versorgungsträgers VEB Wasserversorgung und Abwasserbehandlung R. zugeordnet und konnte deswegen auf die am 11. Mai 1990 und mithin nach den Regelungen der Umwandlungsverordnung vom 1. März 1990 (DDR-GBl I S. 107) entstandene Beigeladene zu 2 gemäß §§ 23, 11 Abs. 2 (ohne die Einschränkung des Abs. 3) Treuhandgesetz als Rechtsnachfolgerin übergehen.

b)

Ohne Erfolg rügt die Revision, die Verfahrensvoraussetzungen für die Einleitung des Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG seien nicht erfüllt.

Sie sieht einen solchen Mangel darin, daß dem Einleitungsbeschuß kein Verfahren des freiwilligen Landtausches (§ 54 ff. LwAnpG) vorausgegangen ist. Der Durchführung dieses Verfahrens bedurfte es hier jedoch nicht. Die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens ist nach § 56 Abs. 1 LwAnpG davon abhängig, daß ein freiwilliger Landtausch gescheitert ist. Dem steht es aber gleich, wenn nach den Verhältnissen des Einzelfalls das Verfahren des freiwilligen Landtausches von vornherein absehbar einen Erfolg nicht erwarten läßt (so zutreffend OVG Frankfurt/Oder RdL 1998, 186 <187>). Zwar hat die Behörde regelmäßig im Falle eines Antrages nach § 64 LwAnpG zunächst auf ein freiwilliges Landtauschverfahren hinzuwirken, bevor sie den Einleitungsbeschuß erläßt; denn nach § 54 Abs. 1 LwAnpG ist ein freiwilliger Landtausch "anzustreben". Dieses Verhalten ist der Behörde aber im Hinblick auf den das Bodenordnungsverfahren beherrschenden Beschleunigungsgrundsatz (vgl. § 55 Abs. 3 LwAnpG in Verbindung mit § 103 a FlurbG) jedenfalls dann nicht abzuverlangen, wenn bereits feststeht, daß ein freiwilliger Landtausch nicht erreicht werden kann. Es ist nicht zu beanstanden, daß die Beklagte hier angesichts der - in zahlreichen zivilgerichtlichen Verfahren zum Ausdruck gekommenen - unterschiedlichen Rechtspositionen der Beteiligten hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an den betroffenen Grundstücken und der unbeschadet dieser Meinungsverschiedenheiten vertretenen, unvereinbaren Vorstellungen der Beteiligten über die Modalitäten eines eventuellen Landtauschs, insbesondere über Art und Wert der in Betracht kommenden Tauschgrundstücke, davon ausging, daß mit einer erfolgreichen Durchführung eines freiwilligen Landtauschs auch bei behördlicher Anleitung und Hilfestellung nicht zu rechnen war. Daß bei Durchführung eines freiwilligen Landtauschverfahrens wenigstens eine geringe Chance für eine Einigung bestanden hätte, macht auch der Kläger nicht geltend.

Soweit die Revision darüber hinaus rügt, vor Einleitung des Bodenordnungsverfahrens hätte gemäß § 59 LwAnpG ein Plan erstellt werden müssen, zu dem die Teilnehmer zuvor anzuhören gewesen wären, verkennt sie, daß diese Verfahrensschritte erst nach der hier streitgegenständlichen Einleitung des Bodenordnungsverfahrens durchzuführen sind. Die gemäß § 63 Abs. 2 LwAnpG in Verbindung mit § 5 FlurbG vor Erlaß des Einleitungsbeschlusses erforderliche Anhörung, deren Form im Ermessen der Behörde steht, hat durch Schreiben der Beklagten vom 24. März 1993 in geeigneter Weise stattgefunden.

c)

Entgegen der Auffassung der Revision war dem Oberverwaltungsgericht eine eigenständige Prüfung der sachenrechtlichen Voraussetzungen für die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG nicht verwehrt. Das in Art. 233 § 2 b Abs. 3 EGBGB geregelte Feststellungsverfahren vor dem Präsidenten der Oberfinanzdirektion beansprucht keinen Vorrang (vgl. auch OLG Dresden, VIZ 1995, 114). Es ist gemäß Absatz 3 Satz 4 dieser Vorschrift vielmehr seinerseits subsidiär gegenüber anderen Verfahren, bei denen es sich, wie die Formulierungen "bei keiner anderen Stelle" und "vergleichbarer Antrag" deutlich machen, nicht lediglich um Grundbuchberichtigungsverfahren nach Absatz 2, Absatz 3 oder Verfahren bei einer anderen Oberfinanzdirektion handeln kann. Auch Systematik und Zweck des Art. 233 § 2 b Abs. 3 EGBGB stehen der Annahme eines Vorranges entgegen: Mit dieser Vorschrift wollte der Gesetzgeber die

Entscheidung über das Bestehen von Sondereigentum nicht in einer Hand konzentrieren, sondern neben dem Grundbuchberichtigungsverfahren ein im Hinblick auf § 29 GBO vereinfachtes, insbesondere dem Amtsermittlungsgrundsatz unterworfenes Verfahren bereitstellen (BTDucks 12/2480 S. 79). Diese Zielrichtung wird durch die eigenständige Durchführung eines auf konstitutive Eigentumsänderung außerhalb des Grundbuchs gerichteten Verfahrens nach § 64 LwAnpG, für das gleichermaßen das Amtsermittlungsprinzip gilt (vgl. § 63 Abs. 2 LwAnpG in Verbindung mit § 10 bis § 14 FlurbG), nicht in Frage gestellt. Andererseits würde der Vorrang des Verfahrens vor der Oberfinanzdirektion die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens deutlich verzögern, ohne daß hierfür ein einleuchtender Grund erkennbar wäre.

Das Oberverwaltungsgericht war auch nicht aufgrund der zwischen den Beteiligten bereits ergangenen zivilgerichtlichen Entscheidungen an einer selbständigen Feststellung der Eigentumsverhältnisse gehindert. Allein das Urteil des Oberlandesgerichts R. vom 25. Februar 1993 bezieht sich auf die nach Erlaß des Widerspruchsbescheides noch streitgegenständlichen Flächen des Klägers. Mit dieser Entscheidung hat sich das Oberverwaltungsgericht aber schon deswegen nicht in Widerspruch gesetzt, weil das Oberlandesgericht die zivilrechtliche Frage des Entstehens von Sondereigentum an den Oxidationsteichen offengelassen und die Abweisung der Herausgabeklage des Klägers auf das sachenrechtliche Moratorium (Art. 233 § 2 a Abs. 1 Satz 1 lit. a EGBGB) gestützt hat. Hieraus kann der Kläger im vorliegenden Zusammenhang für sich nichts herleiten.

d)

Auch das Vorliegen der materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen revisibles Recht bejaht.

Zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, daß nach § 459 Abs. 1 ZGB entstandenes Volkseigentum einen zulässigen Anwendungsfall für die Zusammenführung von Boden- und Sondereigentum nach § 64 LwAnpG darstellt. Der Wortlaut des § 64 LwAnpG und die dargelegte Zielsetzung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes schließen diesen Fall ein. Das Sondereigentum ist entgegen der Auffassung der Revision auch auf der Grundlage eines Nutzungsrechts im Sinne dieser Vorschrift entstanden. Dafür ist ausreichend, daß der Grundeigentümer - wie hier - durch die Nutzungsvereinbarung im Interesse der staatlich verfolgten Kollektivierung der Landwirtschaft von der Verfügung und privatnützigen Verwendung seines Grundeigentums ausgeschlossen worden ist. Eine - weitergehende - Deckungsgleichheit von Nutzungsrecht und Sondereigentum im Sinne einer Identität von Nutzungsberechtigtem und Sondereigentümer sowie einer Übereinstimmung von Nutzungszweck und Funktion des Sondereigentums verlangt § 64 LwAnpG schon nach seinem Wortlaut nicht. Davon ist der Senat bereits in seiner Entscheidung vom 9. Juli 1997 (BVerwG 11 C 2.97 - a.a.O.) ausgegangen.

Ebenfalls zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen der Voraussetzungen des § 459 ZGB bejaht. Diese Vorschrift setzt keinen engeren Zusammenhang zwischen dem eingeräumten Nutzungsrecht und der Entstehung von Sondereigentum voraus als § 64 LwAnpG. Es wäre - auch im Hinblick auf die sich aus der Überschrift zum Vierten Abschnitt des ZGB ergebende, auf "Sicherung des sozialistischen Eigentums" gerichtete Funktion der §§ 459 ff. ZGB - realitätsfern, § 459 ZGB eine Auslegung beizulegen, die dazu führte, daß das Eigentum an von DDR-Stellen veranlaßten Bauwerken gerade dem vertraglich "entmachteten" Grundeigentümer zufiele. § 459 Abs. 1 ZGB setzt auch nicht - wie die Revision meint - die Errichtung einer "besonderen technischen Anlage" voraus. Ausreichend ist vielmehr, daß es sich um eine "bauliche Maßnahme" handelt. Davon ging auch die DDR-Praxis aus (vgl. Kommentar zum Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik vom 19. Juni 1975, herausgegeben vom Ministerium der Justiz, § 459 Abs. 1 Ziff. 1.1; § 1 Abs. 3 der zur Verordnung über die Sicherung des Volkseigentums bei Baumaßnahmen von Betrieben auf vertraglich genutzten nicht volkseigenen Grundstücken vom 7. April 1983 - DDR-GBI I S. 129 - ergangenen Durchführungsbestimmung vom selben Tag, DDR-GBI I S. 130). Der danach vorausgesetzte Mindestbauwert von 15 000 Mark (§ 1 Abs. 3 der genannten

Durchführungsbestimmung) wurde beim Bau der Oxidationsteiche bei weitem übertroffen (vgl. Standortantrag vom 18. August 1987). Daß es sich bei den Oxidationsteichen um bloße Abgrabungen handeln könnte, die nach Auffassung der Revision nicht als "bauliche Maßnahmen" zu bezeichnen wären, ist nach den von der Revision nicht mit einer Verfahrensrüge angegriffenen und somit bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, wonach die Teiche über künstliche, unterirdische Zu- und Ableitungen (Rohrleitungen) verfügen, auszuschließen.

Da der gesetzliche Eigentumserwerb nach § 459 Abs. 1 ZGB an tatsächliches Handeln anknüpft (vgl. auch Kommentar zum Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik vom 19. Juni 1975, a.a.O.), hängt die Entstehung von Sondereigentum nach dieser Vorschrift nicht von der Zustimmung des Grundeigentümers ab (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. August 1997 - BVerwG 7 C 66.96 - ZOV 1997, 435). Auch davon ist das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgegangen.

Auch das Vorliegen der übrigen Voraussetzungen für die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens nach § 64 LwAnpG hat das Oberverwaltungsgericht in revisionsgerichtlich nicht zu beanstandender Weise bejaht. Für die Antragsbefugnis der Beigeladenen zu 2 ergibt sich dies aus dem unter 2 a) Gesagten. Daß sich der Einleitungsbeschuß auch auf das Flurstück 127/6 erstrecken durfte, folgt aus der bereits erwähnten Entscheidung des Senats vom 9. Juli 1997 (- BVerwG 11 C 2.97 - a.a.O.), wonach § 53 Abs. 1, § 63 Abs. 2 LwAnpG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ein weitreichender Neuordnungsauftrag zu entnehmen ist, der es gestattet, auch solche Grundstücke in das Verfahrensgebiet einzubeziehen, die zwar für sich die Voraussetzungen des § 64 LwAnpG nicht erfüllen, ohne die aber eine sinnvolle Lösung des zugrunde liegenden sachenrechtlichen Konflikts - hier die gesicherte Zuwegung zu den Oxidationsteichen - nicht zu erreichen wäre. Die - zutreffenden - Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit der Einbeziehung des gesamten Flurstücks 127/6 hat auch die Revision nicht beanstandet.