

RzF - 19 - zu § 64 LwAnpG

Flurbereinigungsgericht Greifswald, Urteil vom 30.03.1999 - 9 K 8.96 = RdL 2001, 47

Leitsätze

1. Der Wert der abzutretenden Fläche ist in Verfahren nach § 64 LwAnpG nach Maßgabe der Grundentscheidungen des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes zu ermitteln.
2. Eine Abfindung statt in Land durch Geld ist in Bodenordnungsverfahren nach § 64 LwAnpG ohne Zustimmung des Abfindungsberechtigten grundsätzlich ausgeschlossen.
3. Das Abfindungsgrundstück muß rechnerisch insgesamt wertgleich sein mit der Fläche, die der Grundeigentümer abzutreten hat; es soll in Nutzungsart, Beschaffenheit, Bodengüte und Lage seinen alten Grundstücken entsprechen. Als Soll-Vorschrift läßt § 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG in begründeten Einzelfällen Abweichendes zu.
4. Die zuständige Behörde ist gehalten, Ermittlungen nach geeignetem Ersatzland innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs bei dem Abfindungspflichtigen, den Gebietskörperschaften (Land, Landkreis, kreisfreie Stadt, Gemeinde) und den mit der Privatisierung von ehemals volkseigenem land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögen befaßten Stellen (TLG, BVVG, BVS) anzustellen. Geeignetes Ersatzland ist in das Verfahren einzubeziehen.
5. Die Gemeinde ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft von Amts wegen verpflichtet, der Flurneuordnungsbehörde Auskunft über ihr zur Verfügung stehendes Land zu erteilen und geeignetes, nicht für ihre eigenen Zwecke benötigtes Land als Ersatzland zu benennen.

Aus den Gründen

Der Kläger konnte nicht entgegen seinem Wunsch statt in Land in Geld abgefunden werden.

Der Kläger hat nicht gemäß § 58 Abs. 2 LwAnpG erklärt, daß er mit einer Abfindung überwiegend oder vollständig in Geld einverstanden sei. Insbesondere seine Erklärung in dem Termin zur Verhandlung über den Widerspruch am 27.11.1995 enthält eine solche unbedingte Zustimmung zur Abfindung lediglich in Geld nicht.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Senats (Urteil vom 04.07.1996 - 9 K 5/94 -VIZ 1996 S. 675 = AgrarR 1997 S. 59) kommt eine Abfindung des Grundeigentümers in Geld gegen seinen Willen dann in Betracht, wenn und soweit die Abfindung in Land oder durch gleichwertige Rechte unmöglich ist oder diese Abfindung mit dem Zweck des Bodenneuordnungsverfahrens nicht vereinbar ist. An dieser Rechtsauffassung hält der Senat in Anbetracht des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.1998 - 11 C 5.97 [RzF - 1 - zu § 58 Abs. 2 LwAnpG](#) nicht mehr fest. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in diesem Urteil mit den Gründen auseinandergesetzt, die den Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung zu einer anders lautenden Rechtsauffassung bewogen hat und ist zu einer abweichenden Ansicht gelangt. Ihr schließt sich der Senat aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtseinheit an.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist danach eine Abfindung statt in Land durch Geld ohne Zustimmung des Betroffenen grundsätzlich ausgeschlossen. Die zuständige Behörde ist gehalten, geeignetes Ersatzland zu beschaffen und entsprechend [§ 63 Abs. 2 LwAnpG](#), [§ 7 Abs. 1 S. 2 FlurbG](#) in das Verfahren einzubeziehen. Hierfür kommen insbesondere Flächen der im Zuständigkeitsbereich des Beklagten belegenen Gebietskörperschaften sowie der mit der Privatisierung von ehemals volkseigenem land- und forstwirtschaftlichem Grundvermögen befaßten Stellen sowie Flächen anderer Grundeigentümer, die in anderweitig durchgeführten Bodenordnungsverfahren auf eine Landabfindung verzichtet haben, in Betracht.

Das Ministerium für Landwirtschaft wird über den Antrag der Beigeladenen zu 3 auf Zusammenführung nach [§ 64 LwAnpG](#) neu zu verhandeln und zu entscheiden und dabei die Rechtsauffassung des Senats zu beachten haben. Danach sind der Entscheidung folgende Gesichtspunkte zugrunde zu legen:

Der Beklagte ist im Rahmen der *Wertermittlung* auch nach den nunmehr geltenden Grundsätzen zunächst zu Recht davon ausgegangen, den Wert der abzufindenden Fläche des Klägers nach Maßgabe der Grundentscheidungen des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes, namentlich unter Anwendung des sogenannten Halbteilungsgrundsatzes zu ermitteln. Insoweit hält der Senat an seiner bisherigen Rechtsprechung fest (Urteil vom 04.07.1996 - 9 K 5/94; Urteil vom 16.04.1998 - 9 K 28/97). Sie wird maßgeblich von zwei Gedanken geleitet: zum einen der Überlegung, daß bei unterschiedlicher Bewertung der Grundstücksfläche die Höhe der Entschädigung davon abhängen würde, in welchem Verfahren die Zusammenführung von Gebäude- und Grundeigentum durchgeführt wird, zum anderen dem Gedanken, daß die Vorschriften des § 19 SachenRBerG den spezifischen Besonderheiten einer nach [§ 27 ff. FlurbG](#) durchzuführenden Bewertung eines mit getrenntem Gebäudeeigentum bebauten Grundstücks Rechnung trägt. Der Senat hat im einzelnen ausgeführt:

"Im vorliegenden Fall geht es aber nicht allein um die Bewertung von Grundstücken, die bebaut sind. Die Sonderproblematik der Bodenneuordnung besteht vielmehr darin, daß auf Grund unter der Rechtsordnung der ehemaligen DDR begründeter Rechte eine Nutzung des Grund und Bodens in der Form möglich war, daß selbständiges Eigentum oder selbständige Nutzungsrechte an aufstehenden Gebäuden begründet wurden. Dieser Problematik hat sich der Gesetzgeber im Sachenrechtsbereinigungsgesetz angenommen. Dessen materiell-rechtliche Regelungen sind auch im Verfahren nach [§ 64 LwAnpG](#) zu beachten (...).

Bei der Ausgestaltung der Abfindungen im einzelnen ist der Zusammenhang mit dem nunmehr geltenden Sachenrechtsbereinigungsgesetz zu beachten. Dieser Zusammenhang wird bereits durch § 28 Satz 1 Nr. 2 SachenRBerG hergestellt. Danach können Beteiligte Einsprüche nach diesem Gesetz nicht verfolgen, wenn in einem Verfahren auf Zusammenführung nach [§ 64 LwAnpG](#) Anordnungen zur Durchführung eines freiwilligen Landtausches oder eines Bodenordnungsverfahrens ergangen sind. Satz 2 bestimmt, daß dies dann nicht gilt, wenn das Verfahren ohne Landtausch oder eine bestandskräftige Entscheidung zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse beendet worden ist. Dies bedeutet, daß dann, wenn eine Anordnung auf Einleitung eines Bodenneuordnungsverfahrens ergangen ist, Ansprüche nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz nicht verfolgt werden können. Sie sind in diesem Fall aber nicht gleichsam

untergegangen, vielmehr kann das Verfahren nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz nach § 28 Satz 2 SachenRBerG weiter betrieben werden, wenn das Bodenneuordnungsverfahren ohne eine bestandskräftige Entscheidung zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse beendet worden ist. Das bedeutet gleichzeitig, daß die materiell-rechtlichen Ansprüche, die sich aus dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz ergeben, weiter bestehen. Dies folgt auch aus § 64 Satz 2 LwAnpG. Nach dieser Vorschrift bleiben die bisherigen Rechte bis zum Abschluß des Bodenordnungsverfahrens bestehen. Soweit daher der Gesetzgeber in anderem Zusammenhang für die Teilnehmer am Bodenneuordnungsverfahren Rechte begründet hat, werden sie durch die Anordnung eines Bodenneuordnungsverfahrens nicht suspendiert. Dies gilt namentlich für die durch das Sachenrechtsbereinigungsgesetz begründeten Rechtspositionen.

Zu den maßgebend materiell-rechtlichen Regelungen des SachenRBerG gehört auch § 19 Abs. 2 dieses Gesetzes. Danach bestimmt sich der Bodenwert nach dem um die Abzugsbeträge nach Satz 3 verminderten Wert eines baureifen Grundstücks. Mit dieser Regelung ist klargestellt, daß bei der Bewertung eines bebauten Grundstücks - was hier regelmäßig in Rede steht - der Wert des Bodens für unbebaute, aber entsprechend ihrer rechtlichen Qualifikation als Bauland bebaubare Grundstücke herangezogen werden soll. Der in diesem Punkt bei der Anwendung der allgemeinen Vorschriften bestehende Meinungsstreit ist insoweit verbindlich entschieden (vgl. Zimmermann/Heller: Das neue Sachenrechtsbereinigungsgesetz, Kap. 3 Rn. 62). Entschieden sind auch die gelegentlich als unlösbar eingestuften Probleme bei der Anwendung des § 13 WertV in den Zusammenführungsfällen (Kleber in ders./Simon/Weyers: Verkehrswertermittlung von Grundstücken 3. Aufl. VI Rn. 310). Diese Regelung ist Konsequenz des sog. Halbteilungsgrundsatzes, der das SachenRBerG beherrscht (§ 68 Abs. 1 SachenRBerG). Danach beträgt der Kaufpreis für den weichenden Grundeigentümer grundsätzlich (vgl. § 68 Abs. 2, §§ 69 ff. SachenRBerG) die Hälfte des Bodenwerts.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Bestimmung zu sehen, daß die hier maßgebliche Wertermittlung nur den Bodenwert betrifft (vgl. Knauber a.a.O. § 19 SachenRBerG § 19 Rn. 4). Da diese Entscheidung mithin durch die materiell-rechtlichen Vorgaben bedingt ist, die auch für das Verfahren nach § 64 LwAnpG gelten, ist auch aus diesem Grunde die Wertermittlung, *soweit* es das von der Zusammenführung von Gebäude und Boden betroffene Flurstück betrifft, anzuwenden (Simon in Kleber u.a. a.a.O. VIII Rn. 80; Knauber/Thöne a.a.O. Rn. 252).

Unter diesen Umständen ist im übrigen davon auszugehen, daß die ansonsten geltenden Wertermittlungsvorschriften eine Regelungslücke aufweisen. Diese Regelungslücke ist durch die Anwendung des § 19 SachenRBerG zu schließen.

Die Anwendung dieser Normen ist im übrigen auch deshalb geboten, weil anderenfalls eine Verletzung des Gleichheitssatzes gegeben wäre. Die Bewertung des Grundstückes und damit auch die Bemessung der Geldabfindung kann nicht davon abhängen, ob die Zusammenführung von getrenntem Eigentum an Grundstück und Haus in einem Verfahren nach dem SachenRBerG oder nach § 64 des LwAnpG erfolgt. Da die hier in Rede stehende Problematik eine ausdrückliche Regelung in § 19 SachenRBerG gefunden hat, läßt sich die erforderliche Gleichbehandlung nur dadurch herbeiführen, daß die fehlende Regelung dieses Problemkreises im LwAnpG durch entsprechende Anwendung des § 19 SachenRBerG ergänzt wird.

Auch die weiteren Regelungen des SachenRBerG tragen den bewertungsrechtlichen Besonderheiten Rechnung, die sich hier im Gegensatz zu den sonstigen Anwendungsfällen des allgemeinen Bewertungsrechts ergeben. Soweit in ihnen materiell-rechtliche Grundsätze enthalten sind, die über die Frage der bloßen Bewertung hinausgehen, sind auch sie für die Entscheidung nach dem Bodenordnungsverfahren aus dem bereits angeführten Grund maßgebend, weil hierdurch der Gesetzgeber in diesen Fällen eine wertgleiche Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten ermöglichen will und insoweit zu Gunsten des einen wie des anderen Beteiligten durch das Sachenrechtsbereinigungsgesetz entsprechende Rechtspositionen entstanden sind.

Daraus folgt für die Wertermittlung in einem Verfahren nach § 64 LwAnpG: Soweit es um die Wertermittlung der Fläche geht, die im Rahmen eines Verfahrens nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz Gegenstand der Zusammenführung wäre, sind die materiell-rechtlichen Grundsätze der §§ 19, 20 SachenRBerG anzuwenden; soweit es um die Wertermittlung von Flächen geht, die als Abfindungsflächen (§ 58 Abs. 1 LwAnpG) dienen oder im Wege eines erweiterten Flurbereinigungsverfahrens mit einbezogen werden (§ 63 Abs. 3 LwAnpG), gelten die Wertermittlungsvorschriften des Flurbereinigungsgesetzes."

Da an der Verbindlichkeit der Vorgaben des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes nicht zu zweifeln ist, soweit die Zusammenführung nach diesem Gesetz erfolgt, würde es eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bedeuten, wenn einer der Beteiligten schlechter gestellt würde, nur weil der andere in Kenntnis dessen die Anordnung des Verfahrens nach § 64 LwAnpG beantragt mit der Folge, daß die Gegenseite gemäß § 28 SachenRBerG ihrerseits das notarielle Vermittlungsverfahren nach diesem Gesetz nicht durchführen kann. In diesem Zusammenhang mißt der Senat den Unterschieden zwischen dem von Amts wegen durch eine Behörde durchgeföhrten Verfahren nach § 64 LwAnpG und dem Verfahren nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetzes keine entscheidende Bedeutung zu. In beiden Fällen ist zunächst der Weg zu einer einvernehmlichen Lösung durch entsprechende vertragliche Vereinbarungen eröffnet (§ 54 LwAnpG, §§ 87 ff. SachenRBerG). Beide Gesetze regeln den Fall, daß eine Einigung nicht zustande kommt. Im Falle des § 64 LwAnpG hat die zuständige Behörde von Amts wegen unter Beachtung der zwingenden Rechtsvorschriften gleichsam streitschlichtend eine Entscheidung zu treffen, die sodann das Flurbereinigungsgericht zu überprüfen hat. Kommt im notariellen Vermittlungsverfahren eine Einigung zwischen den Beteiligten nicht zustande, hat das zuständige ordentliche Gericht direkt ohne Zwischenschaltung einer behördlichen Entscheidung ebenfalls unter Anwendung zwingenden Rechtes zu entscheiden (§§ 103 ff. SachenRBerG).

Die gebotene Gleichbehandlung bezieht sich namentlich auch auf den Ausgangspunkt des § 19 Abs. 1 SachenRBerG, wonach die Wertermittlung auf der Grundlage eines baureifen Grundstückes durchzuführen ist. Unabhängig davon, ob tatsächlich im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde ein Grundstücksmarkt besteht, aufgrund dessen im Vergleichswertverfahren Wertermittlungen für Fälle der Veräußerung von Grundstücken zur Komplettierung des Eigentums der Gebäudeeigentümer angestellt werden könnten, ist es aus den genannten Gründen der Gleichbehandlung nicht gerechtfertigt, zu abweichenden Ergebnissen je nach dem eingeleiteten Verfahren zu kommen.

Davon unabhängig ist zu beurteilen, wie das *Abfindungsgrundstück* beschaffen sein muß, das dem weichenden Grundeigentümer im Wege der Landabfindung zugewiesen wird. Insoweit schreibt § 58 Abs. 1 S. 1 LwAnpG vor, daß die Abfindung wertgleich sein muß, und Satz 2, daß die Landabfindung in der Nutzungsart, Beschaffenheit, Bodengüte und Lage seinen alten Grundstücken entsprechen soll.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17.12.1998 ausgeführt, der Grundsatz wertgleicher Abfindung werde verkannt, wenn hieraus ein Anspruch auf Abfindung mit *überbautem Ersatzland* abgeleitet würde, da sich dieser Grundsatz nur auf die eingebrachte Fläche bezieht.

Die Landabfindung muß auch *nicht von vornherein baureifes Land* sein. Diese Folgerung ergibt sich nicht aus dem Umstand, daß im Rahmen der Wertermittlung gemäß 19 Abs. 1 SachenRBerG von einer derartigen Grundstücksqualität auszugehen ist. Denn dieser Ausgangspunkt beruht - wie dargelegt - auf der Entscheidung des Gesetzgebers, die Wertsteigerung, die durch die Bebauung entstanden ist, dergestalt zwischen dem Gebäudeeigentümer und dem Grundeigentümer zu teilen, daß beiden jeweils die Hälfte

zukommt. Umgekehrt nämlich ist das Grundeigentum von vornherein mit dem Nutzungsrecht und dem dadurch entstandenen getrennten Gebäudeeigentum belastet. Ausgangspunkt ist mithin nicht die Annahme, die Fläche habe von vornherein die Qualität eines baureifen Grundstücks (zum Unterschied der Qualifizierung eines Grundstücks in der Wertermittlung und der Bestimmung der konkreten Nutzbarkeit im Rahmen der Zuweisungsentscheidung in Hinblick auf § 44 FlurbG BVerwG, U. v. 10.05.1990 - 5 C 1/87 - BVerwGE 85, 129/135).

So gesehen, bedeutet die Anwendung des Halbteilungsprinzips im Rahmen der Wertermittlung bzw. der Bestimmung der Abfindung in Land gemäß § 58 Abs. 1 LwAnpG auch nicht, daß hier ein Verstoß gegen die Prinzipien wertgleicher Abfindung gegeben wäre. Ausgangspunkt der Abfindung ist nämlich zunächst, daß dem weichenden Grundeigentümer Land zugewiesen wird, das insgesamt rechnerisch wertgleich mit der Fläche ist, die er an den Grundeigentümer abzugeben hat (§ 58 Abs. 1 S. 1 LwAnpG).

Die Gleichwertigkeit der Abfindung mit der Einlage drückt sich allerdings auch nicht allein darin aus, daß die ermittelten Werte für Alt- und Neubesitz übereinstimmen (§ 58 Abs. 1 Satz 2 LwAnpG). Für den maßgeblichen Gesamtauschwert kommen vielmehr neben diesen Werten noch weitere den Wert der konkreten Gesamtabfindung mitbestimmende Faktoren in Betracht, die bei der Zuteilung in Ansatz gebracht werden müssen. Der Abfindungsanspruch muß sich also nicht mit der Summe der bei der Wertermittlung ermittelten Werteinheiten decken. Trotz richtiger Bewertung der einzelnen Flächen kann durch die *Gestaltung der Abfindung* die Wertgleichheit von Einlage und Abfindung in Frage gestellt sein (vgl. BVerwG, B. v. 27.11.1961 - 1 B 127.61 - RdL 1962, 243/244). Welche Merkmale in letzterer Hinsicht bedeutsam sein können, ist unter anderem § 44 Abs. 2 Halbs. 2 FlurbG zu entnehmen. Danach sind bei der Landabfindung alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluß haben. Diese Vorschrift enthält eine an die Flurbereinigungsbehörde gerichtete Ermessensrichtlinie für die Gestaltung der Abfindung und steht in engem Zusammenhang mit § 58 Abs. 1 S. 2 LwAnpG (vgl. § 44 Abs. 4 FlurbG; vgl. BVerwG, U. v. 23.06.1959 - 1 C 78.58 - Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 2 S. 7). Im Verfahren nach § 64 LwAnpG ist als weiterer wesentlicher Zweck zu beachten, daß nach § 3 LwAnpG das Landwirtschaftsanpassungsgesetz zum einen der Entwicklung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft und zum anderen der Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe dient, um die in ihnen tätigen Menschen an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu beteiligen. In denjenigen Fällen, in denen auf der Grundlage des gesetzlichen Nutzungsrechts der LPG landwirtschaftliche Flächen zur Wohnbebauung zur Verfügung gestellt worden sind, ist zumindest eine von den Gebäudeeigentümern beantragte Zusammenführung von Gebäude- und Grundeigentum mit dieser Zielstellung nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang zu bringen. Die Entflechtung der Rechtsbeziehungen auf dem Grundstück führt in diesen Fällen nicht dazu, daß die geänderte Nutzung aufgegeben und die Flächen wieder landwirtschaftlichen Zwecken zugeführt werden. Es soll nicht der Zustand wiederhergestellt werden, der vor den bodenrechtlichen Maßnahmen der DDR-Organe bestanden hat. Angestrebt wird vielmehr eine "Neuordnung der Eigentumsverhältnisse" (Überschrift des 8. Abschnitts; vgl. auch § 53 Abs. 1 LwAnpG). Dabei läßt § 64 Satz 1 LwAnpG erkennen, daß Ergebnis der Neuordnung die Sicherung der baulichen Investitionen der Gebäudeeigentümer sein kann, auch wenn insoweit eine Rückkehr zu einer landwirtschaftlichen Nutzung der bebauten Flächen ausscheidet. Die Parallele zum Flurbereinigungsgesetz liegt darin, was - deutlicher als das Landwirtschaftsanpassungsgesetz - in § 1 FlurbG zum Ausdruck kommt, daß im Interesse einer Strukturförderung "ländlicher Grundbesitz" neu geordnet wird (so BVerwG U. v. 09.07.1997 - 11 C 2/97).

Die Flurbereinigungsbehörde ist danach gehalten, einerseits das öffentliche Interesse an einer sachgerechten und zweckmäßigen Durchführung der Bodenordnung und andererseits das Einzelinteresse des Beteiligten daran, daß keine Verschlechterung in der bisherigen Nutzungsart eintritt, in gerechter und billiger Weise gegeneinander abzuwegen. Das Ergebnis dieser Abwägung kann unterschiedlich ausfallen je nachdem, welche Art von Grundstücksnutzung auf Seiten des Grundeigentümers betroffen ist.

Diese allgemeinen Abwägungsgrundsätze sind zunächst in der Weise zu konkretisieren, daß die Teilnehmer im Regelfall gemäß § 58 Abs. 1 LwAnpG mit Grundstücken abgefunden werden, die *die gleiche Art der Nutzung* wie die Einlagegrundstücke gestatten.

Das gilt v.a., wenn in das Bodenordnungsverfahren Flächen eingebracht werden, die, weil ihre Erschließung in ortsüblicher Weise ausreichend gesichert oder gar schon fertiggestellt ist, ohne weiteres Zutun Dritter *baulich genutzt* werden können. Solche Flächen stehen nicht unbeschränkt zur Verfügung. Sie haben deshalb für den, dem sie gehören, einen besonderen Wert. Diesem Interesse wird eine Landabfindung, die, was den erreichten Stand baulicher Entwicklung angeht, hinter dem Zustand erschlossenen, sofort bebaubaren Landes zurückbleibt, auch dann nicht gerecht, wenn für das Weniger an Qualität ein entsprechendes Mehr an Fläche gegeben wird. Denn dieses Mehr gleicht den Verlust der Möglichkeit, die Abfindung wie die Einlage ohne weiteres der baulichen Nutzung zuzuführen, nicht aus. Der Grundeigentümer kann Bauland einer niedrigeren Entwicklungsstufe nicht ohne Mitwirkung anderer verändern, daß es aktuell bebaut werden kann. Auch die Möglichkeit, die zugewiesene, im Umfang größere Abfindungsfläche zu veräußern, sichert schon deshalb keinen adäquaten Ersatz, weil nicht davon ausgegangen werden kann, daß er mit dem Veräußerungserlös stets ein Grundstück erwerben kann, das hinsichtlich seiner

Bebaubarkeit dem in das Verfahren eingebrachten Altbesitz entspricht. Der Grundeigentümer hat deshalb grundsätzlich einen Anspruch darauf, daß im Rahmen der ihm zu gewährenden Abfindung Einlagegrundstücke, deren Erschließung im Sinne der §§ 30 ff. Baugesetzbuches - BauGB - gesichert ist und die mit Rücksicht darauf die Voraussetzungen für eine bauliche Nutzung erfüllen, mit Bauflächen gleicher Qualität abgefunden werden.

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG spricht für dieses Ergebnis. Diese Garantie hat die Aufgabe, den konkreten Bestand des Eigentums in der Hand des Eigentümers zu sichern. Die Maßnahmen und die mit ihnen notwendig verbundenen Veränderungen des konkreten Eigentumsbestandes sind als Teil einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich nicht zu beanstanden. Doch bedeutet dies nicht, daß der Gedanke des eigentumsrechtlichen "Bestandsschutzes" im Einzelfall, bei der Behandlung bestimmter Eigentumsobjekte, nicht in modifizierter Form berücksichtigt werden müßte. Bei der Abfindung für erschlossene und mit Rücksicht darauf baureife Flächen ist die Notwendigkeit dazu wegen der Knappheit und des besonderen Wertes solcher Flächen gegeben. Dem Postulat der Bestandssicherung ist hier in der Weise Rechnung zu tragen, daß als Abfindung Grundstücke auszuweisen sind, die hinsichtlich ihrer Qualität nicht hinter dem Altbesitz zurückbleiben (zu alledem BVerwG, U. v. 10.5.1990 - 5 C 1.87 [RzF - 90 - zu § 44 Abs. 2 FlurbG = BVerwGE 85, 129 ff.](#)).

Danach ist zunächst die für die Abfindungsgestaltung voreilige Frage der sofortigen Bebaubarkeit der dem Grundeigentümer gehörenden Parzelle zu klären. In den nach § 58 Abs. 1 Satz 1 LwAnpG gebotenen Gesamtwertvergleich von Einlage und Abfindung sind die beteiligten Grundstücke in der Beschaffenheit einzustellen, die sie zum maßgebenden Zeitpunkt - jedenfalls zum Zeitpunkt des Erlasses des Bodenordnungsplans (vgl. aber § 44 Abs. 1 S. 3 FlurbG) - konkret und aktuell haben. Dies gilt hinsichtlich aller den Grundstückswert bestimmenden Merkmale, also auch hinsichtlich des Umstandes, ob das betroffene Grundstück ohne weiteres Zutun Dritter der baulichen Nutzung zugeführt werden kann. Dazu sind zunächst die Voraussetzungen der §§ 30 ff. BauGB zu prüfen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, ob gesichert ist, daß ein für eine solche Nutzung in Betracht kommendes Grundstück ausreichend erschlossen sein wird. Weiterhin muß das Grundstück nach Lage, Form und Größe so gestaltet sein, daß es für bauliche Zwecke

verwendet werden kann. Daß eine Fläche als bebaubar angesehen wird, obwohl sie für sich genommen wegen ungünstiger Form oder unzureichender Größe noch keinen geeigneten Bauplatz abgibt, mag im Rahmen der Wertermittlung im Einzelfall angehen können. Für die Bestimmung der konkret-aktuellen Nutzungsmöglichkeiten, die der von der Bodenordnung betroffene Grundbesitz eines Teilnehmers bietet, kann dies jedenfalls nicht gelten (vgl. auch hierzu BVerwG, U. v. 10.05.1990 - 5 C 1.87 - BVerwGE 85, 129 /134 f.).

Gegenüber den regulären Flurbereinigungsverfahren bestehen aber im Bodenordnungsverfahren zwei Besonderheiten: Zum einen kann das *eingebrachte Grundstück* zwar als Bauland zu qualifizieren sein, aber selbst *relativ klein* sein. Das trifft v.a. in sogenannten Häuslebauerfällen zu, da das Nutzungsrecht und damit die zuzuweisende Funktionalfläche in der Regel nur zu einer Größe von 500 m² bestand. Unter Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes und der gleichen Qualität des Grundstückes als baureifes Land würden sich daher in vielen Fällen Grundstücke ergeben, die lediglich die Hälfte dieser Fläche betragen und damit wegen dieser Größe nicht mehr bebaubar sind. Zum anderen kann - wie hier - die in Anspruch genommene Fläche ohnehin klein sein.

Hier gewinnt der Umstand Bedeutung, daß § 58 Abs. 1 S. 2 LwAnpG eine Sollvorschrift darstellt. Danach ist im Regelfall so zu verfahren, kann aber in begründeten Einzelfällen Abweichendes entschieden werden. Mithin muß zunächst versucht werden, unter Beachtung aller Vorgaben dieser Vorschrift ein wertgleiches Grundstück als Abfindungsgrundstück zu finden. Ist dies nicht möglich, ist ein anderes Grundstück bereitzustellen, das zwar der Qualität, jedenfalls soweit es Bauland betrifft, entspricht, nicht aber sämtliche übrige der in dieser Vorschrift genannten Parameter in gleicher Weise wie das abzufindende Grundstück erfüllt. Bei kleinen abzufindenden Flächen lässt sich dies zum einen dadurch erreichen, daß ein im Quadratmeter-Preis erheblich billigeres, in der Qualität gleiches Grundstück mit einer größeren Fläche zur Verfügung gestellt wird. In Betracht kommt aber auch die Lösung, ein qualitativ gleichwertiges, aber zu großes Grundstück zuzuweisen; in diesem Falle müßte der Grundeigentümer aber als Geldleistung den Differenzbetrag erbringen, den das zugewiesene Grundstück mehr wert ist als er Anspruch auf Abfindung hat. Hier sind allerdings die Grenzen zu beachten, die § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG zieht (vgl. BVerwG, U. v. 21.11.1998 - 11 C 5.97 RzF - 1 - zu § 58 Abs. 2 LwAnpG; im einzelnen unten).

Dem Vorrang des sich aus Art. 14 GG ergebenden Gebots, qualitativ gleichwertiges Land zur Verfügung zu stellen, hat auch der *Umfang der Ermittlungen* hiernach Rechnung zu tragen. Da aus den genannten Gründen weniger die Lage maßgebend ist, kommt als geeignete Fläche grundsätzlich jedes in der Qualität gleiches Land in Betracht, auf das die zuständige Behörde im Rahmen eines Verfahrens nach § 64 LwAnpG, ggf. unter Erweiterung des Verfahrensgebiets (§ 7 FlurbG) zugreifen kann. Daher beschränkt sich das Ermittlungsgebiet nicht auf den Bereich eines wie auch immer bemessenen Teils des Zuständigkeitsbereiches. Insoweit sind hier andere Erwägungen maßgebend als bei der Bestimmung des Verfahrensgebiets einer Flächenflurbereinigung. Davon geht das BVerwG aus, wenn es aufgibt, im Zuständigkeitsbereich der Behörde nach geeigneten Ausgleichsflächen zu suchen (BVerwG, U. v. 21.11.1998 - 11 C 5.97).

Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt und der Auftrag des Bodenordnungsverfahrens des LwAnpG, der bei Fehlen geeigneten Austauschlandes scheitert, bedingt auch, daß die Flurneuordnungsbehörde im Rahmen des Zumutbaren erhebliche Anstrengungen unternehmen muß, um solche Flächen zur Verfügung zu erhalten.

Hinsichtlich der in Betracht kommenden Grundstücke hat die zuständige Behörde das Augenmerk zunächst auf den Gebäudeeigentümer zu richten. Er ist in erster Linie derjenige, der nach § 58 Abs. 1 S. 1 LwAnpG die Entschädigung in Land zu leisten hat. Sie hat daher - bevor sie weitere Recherchen aufnimmt - den Gebäudeeigentümer aufzufordern, Auskunft über die in seinem Eigentum stehenden Ländereien in ihrem Zuständigkeitsgebiet zu geben. Sie hat diese Flächen daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie nach Maßgabe der oben dargelegten Grundsätze als Abfindung in Betracht kommen. Das gilt insbesondere auch, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine Gebietskörperschaft Gebäudeeigentümerin ist.

Die Gemeinde ist auch als öffentlich-rechtliche Körperschaft von Amts wegen verpflichtet, im angeordneten Bodenordnungsverfahren der Flurneuordnungsbehörde Auskunft über zur Verfügung stehendes Land zu geben. Da im Rahmen des Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG die Flurneuordnungsbehörde ein Zugriffsrecht auf geeignete Grundstücke hat, ist die Gemeinde verpflichtet, geeignetes Ersatzland zu benennen. Denn § 58 LwAnpG setzt voraus, daß sie die ohne eigene Vermögenseinbuße mögliche Bereitstellung von Ersatzgrundstücke nicht aus Gründen, die keinen Bezug zu ihrer sonstigen öffentlichen Aufgabenstellung haben, generell verweigert; dabei ist auch zu berücksichtigen, daß wegen der Bestimmungen des LwAnpG die Zurverfügungstellung geeigneter Grundstücke zu ihren Aufgaben gehört. Sie ist deshalb verpflichtet, ihren Grundstücksbestand daraufhin zu überprüfen, welche Grundstücke sie der zuständigen Behörde als Ersatzgrundstück benennen kann, weil sie sie nicht für ihre Zwecke benötigt (vgl. in ähnlichem Zusammenhang - § 9 und § 21 Abs. 3 Vermögensgesetz BVerwG 17.09.1998 - 7 C 6.98 - VIZ 1999 S. 30/31 f.). Gleiches gilt für sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die BvS oder für die in staatlicher Hand stehenden, öffentliche Aufgaben erfüllende juristische Personen des Privatrechts, wie die BVVG, TLG etc.

Hinsichtlich der Möglichkeiten, qualitativ gleichwertiges Austauschland zuweisen zu können, sind auch die Möglichkeiten zu untersuchen, durch Gestaltung des Verfahrensgebietes Raum für eine solche Lösung zu schaffen. Das gilt namentlich dann, wenn mehrere Komplettierungsfälle in räumlichen Zusammenhang stehen. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Möglichkeit, Teilbodenordnungspläne zu erlassen, eingeschränkt sein.

Wenn trotz eines entsprechenden Anspruchs des Grundeigentümers eine in der Qualität entsprechende - wo erforderlich baureife - Ausgleichsfläche nicht zur Verfügung steht, ist auch die Zuweisung eines *Grundstück mit minderer Qualität* möglich. Diese Lösung ermöglicht § 58 Abs. 1 LwAnpG als Sollvorschrift. Hat die zuständige Behörde die dargelegten Anstrengungen unternommen und kein Austauschland in der gebotenen Qualität gefunden, ist diese Lösung mit Art. 14 GG vereinbar. Die Situation des betroffenen Grundstücks ist anders und unterliegt insoweit einer vom Flurbereinigungsgesetz insoweit abweichenden Inhalts- und Schrankenbestimmung durch den Gesetzgeber.

Zum einen sieht der Gesetzgeber für Grundstücke, die die Voraussetzungen der Durchführung einer Zusammenführung nach § 64 LwAnpG erfüllen, aus den genannten Gründen des öffentlichen Interesses eine Komplettierung von Amts wegen vor. Dieser Auftrag wäre nicht zu erfüllen, wenn in einer solchen Situation nicht auch eine Abfindung in Land minderer Qualität möglich ist, sofern sich dann nicht der Grundeigentümer mit einer Abfindung in Geld gemäß § 58 Abs. 2 LwAnpG einverstanden erklärt. Dieses Ergebnis will § 58 Abs. 1 LwAnpG als Sollvorschrift vermeiden. Hinsichtlich der Situationsgebundenheit des betroffenen Grundeigentums ist weiter zu beachten, daß es seit seiner Bebauung mit einem fremden Gebäudeeigentum belastet ist. Zu berücksichtigen ist weiter, daß in aller Regel der Grund und Boden, der im ländlichen Raum, das heißt im Anwendungsbereich des LwAnpG nach § 3 dieses Gesetzes, dergestalt bebaut wurde, daß getrenntes Eigentum an den Gebäuden entstanden ist, *für die jeweiligen Eigentümer* kein bebaubares Land war. Nach den Verhältnissen der DDR wurden derartige Grundstücke nur dadurch bebaubar, daß aufgrund entsprechender Nutzungsrechte (vgl. § 64 Abs. 1 LwAnpG) die dadurch Begünstigten nach der Rechtsordnung der DDR in die Lage versetzt wurden, Gebäude zu errichten. Wegen

des über diesen Flächen liegende Nutzungsrechts der LPG (§ 18 LPGG 1957; § 27 LPGG 1974) bzw. volkseigener Betriebe und anderen in § 459 ZGB genannten Trägern kam eine Bebauung durch die Grundeigentümer nicht in Betracht. Im wertmäßigen Sinne waren die Grundstücke daher für andere als für die Genannten, die das Nutzungsrecht zugewiesen erhielten bzw. selbst inne hatten, eine Bebauung ausgeschlossen. Weiter fällt ins Gewicht, daß die Grundstückseigentümer erst durch die Wiedervereinigung überhaupt in die Lage versetzt wurden, Ansprüche in Bezug auf die ihnen gehörenden Grundstücke durchzusetzen. Schließlich ist zu beachten, daß der Gesetzgeber für den Fall, daß ein Verfahren nach § 64 LwAnpG nicht zustandekommt, das Verfahren nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz eröffnet, in dem es ohnehin für den weichenden Grundeigentümer nur eine Abfindung in Geld geben kann. Diese Lösung des Gesetzgebers ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Erst recht gilt dies dann, wenn dem Grundeigentümer Land als Abfindung gegeben wird, das allerdings nicht der Qualität, wenn auch in dem Wert dem betroffenen Grundstück entspricht.

Für das weitere Verfahren dürfte davon auszugehen sein, daß die Fläche von 227 m² mangels Größe nicht als Bauland in Betracht kommt. Auch die Erschließung zu einer öffentlichen Straße erscheint nicht gesichert. Damit dürfte dem Kläger von vornherein kein Anspruch auf Zuweisung eines baureifen Grundstücks zustehen. Im übrigen dürfte zu berücksichtigen sein, daß er geäußert hat, es komme ihm nicht darauf an, ob er Grund und Boden in vergleichbarer Lage und Beschaffenheit erhalte, soweit damit dem Wert des Grundstücks entsprochen werde; Hintergrund für das Festhalten einer Landabfindung sei, daß Grund und Boden wertbeständiger seien als Geld.

Es kann dahinstehen, in welchem Umfang § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG im einzelnen im Verfahren nach § 64 LwAnpG anwendbar ist (vgl. BVerwG, U. v. 17.12.1998 - a.a.O.). Die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Vorschrift hinsichtlich der betroffenen 223 m² großen Fläche liegen nicht vor, denn es kann nicht auf die Größe des gesamten früheren Flurstücks 45/2 abgestellt werden und im Verhältnis dazu die dem Kläger zugewiesene Fläche als unvermeidliche Minderausweisung angesehen werden.

Nach § 44 Abs. 3 Satz 1 FlurbG sind Landabfindungen in möglichst großen Grundstücken auszuweisen. Satz 2 bestimmt, daß unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen an Land in Geld auszugleichen sind. Nach der Rechtsprechung zu Flurbereinigungsverfahren, die unmittelbar nach diesem Gesetz durchgeführt werden, handelt es sich hierbei um eine Ausnahmebestimmung, die eng auszulegen ist. Bei der Minderausweisung darf es sich danach nur um eine geringfügige Wertdifferenz (Spitzenbeträge) handeln, die das gesetzliche Gebot der Landabfindung unangetastet lassen. Das Recht des einzelnen Teilnehmers, eine vollwertige Abfindung in Land zu erhalten, ist danach durch Art. 14 GG vor einer Schmälerung geschützt. Daher kommt eine solche Abfindung nur dann in Betracht, wenn und soweit die bei der Gestaltung des Bereinigungsgebietes zu wahren Interessen der Mehrheit der Beteiligten an einer zweckvollen Flurbereinigung eine andere Lösung nicht zulassen oder erheblich erschweren (BVerwG vom 13.01.1959 - BVerwGE 8 S. 95; OVG Koblenz vom 27.07.1982 - RdL 1983 S. 43).

Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Daß das gesamte Flurstück 45/2 in das Bodenordnungsverfahren einbezogen worden ist, ändert daran nichts, daß dies keinen unmittelbaren Bezug zu dem Neuordnungsauftrag hat, sondern auf der zufälligen Lage der durch die Bebauung betroffenen Fläche und des Zuschnitts der betroffenen Flurstücke beruht. Ob eine solche Minderausweisung möglich ist, wenn die Fläche außerordentlich klein ist und unter den Voraussetzungen des § 58 Abs. 1 LwAnpG auch nach der Zielsetzung des Verfahrens im Sinne der § 3, § 54 LwAnpG eine sinnvolle Lösung ausgeschlossen ist, kann hier dahinstehen. Nach dem Dargelegten ist hier eine solche Lösung nicht ausgeschlossen. Kommt nämlich eine Abfindung in Ackerland in Betracht, kann das Flurstück durchaus eine Größe umfassen, die auch unter den Gesichtspunkt des § 3 LwAnpG angemessen ist. Im übrigen muß, bevor § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG angewendet wird, auch erwogen werden, inwieweit durch eine Änderung des Verfahrensgebiets eine Anbindung einer kleinen, zur Abfindung dienenden Fläche an andere, dem Kläger gehörende Flächen eine sinnvolle Nutzung ermöglicht.