

und Schleswig-Holstein auch langfristig Bestand haben werden und das bundesweit zunehmende Organisationsmodell eines zentralen Landesamtes für das amtliche Vermessungswesen – mit Integration der bisherigen Katasterämter an mehreren Standorten als Außenstellen – sich als zukunftsfähiges Modell durchsetzen wird.

„Nach der Reform ist vor der Reform“ wird schon so mancher für sich erkannt haben.

Weitere Informationen finden Sie unter:
www.lgln.niedersachsen.de
www.lverma.schleswig-holstein.de
www.geo.bremen.de

(Beate Ehlers, MI)

Sachenrechtsbereinigung für Straßenland – Aufarbeitung tausender „geerbter“ Grunderwerbs- und Entschädigungsrechtsfälle im Straßenwesen*)

1990 gab es zahlreiche Einzelfälle von öffentlichem Straßenland in Privateigentum. Viele Personen, die Straßenland besaßen, dachten an Straßensperrung, um ihr „Vermögen“ privaten Zielen zuzuführen. Aufgrund von Bestimmungen des Einigungsvertrages und dem Instrument straßenrechtlicher Widmung hatte die öffentliche Hand die Verfügungsbefugnis über die Straßen inne, ohne Eigentümerin zu sein. Sie war die Besitzerin, mit dem Recht zu bestimmen. Die grundbuchlich ausgewiesenen Privateigentümer und Privateigentümerinnen konnten ihre Flächen nicht nutzen, weil die Befugnisse des zuständigen Straßenbaulastträgers (Bund, Land oder Kommune) Vorrang hatten. Für diese Lage forderten die Eigentümerinnen und Eigentümer eine rechtliche Bereinigung. Neben den neuen, dem Aufbau zugewandten Aufgaben sah sich die Straßenbauverwaltung in der Pflicht, den Eigentümern und Eigentümerinnen einen Interessenausgleich anzubieten. Die Sachgebiete für Grunderwerb und Entschä-

digungsrecht in den Straßenbauämtern, heute Niederlassungen des Landesbetriebes Straßenwesen, machten sich ans Werk, diesen straßenrechtlich gebotenen



L 15 bei Lychen, Katastergrenzen zeigen, dass ein Teil der Straße kein Eigentum der Straßenbauverwaltung ist. © brandenburg-viewer – GeoBasis-DE/LGB 2010

sogenannten rückständigen Grunderwerb abzuarbeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder gemäß Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz (GG) die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes verwalten und somit die Bundes- und Landesaufgaben zu erledigen waren. Hinzu kommt, dass es

* erstmalig veröffentlicht in MIR AKTUELL 3.2010 (Vierteljahresschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft)

ein Landesstraßengesetz als Grundlage für den Eigentumserwerb noch gar nicht gab.

Anfang 1991 hatte man überschlägig ermittelt, dass die DDR für rd. 17 500 ha Autobahn- und Fernverkehrsstraßenflächen nicht die Eigentümerin gewesen war. Die Zahlen für Landes- und Kommunalstraßen sind nicht ermittelt worden, sie werden aber ein Vielfaches davon erreicht haben.

Offen waren 1990 in Brandenburg bzw. den neuen Bundesländern sämtliche Fälle, in denen:

- a) Kauf und Tauschverträge aus der Zeit vor 1945 nicht abgewickelt waren,
- b) Eigentumsübergänge nicht geregelt waren, weil Eigentümer und Eigentümerinnen nicht in der DDR lebten und
- c) Flächen, von in der DDR ansässigen Eigentümerinnen und Eigentümern ohne Regelung überbaut worden waren.

Allgemeines Kriegsfolgengesetz (AKG) – 1957

Gemäß Art. 90 Abs. 1 GG ist der Bund Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen. Die §§ 1 und 2 des AKG von 1957 legen allerdings fest, dass alle Forderungen gegen das Deutsche Reich und das Unternehmen Reichsautobahn sowie eventuelle Funktions- oder Rechtsnachfolger erlöschen. Somit waren weder Ansprüche gegen die Bundesstraßenverwaltung durchsetzbar noch durfte die Bundesstraßenverwaltung 1990 Leistungen erbringen. Damit waren alle oben unter a) genannten Fälle scheinbar gesetzlich erledigt. Die Grundbücher belegten aber gerade keine befriedigende

Erledigung, sondern wiesen Privateigentum aus.

Einigungsvertrag (EV) – 1990

Mit dem EV wurde Vermögen der ehemaligen DDR, das bestimmten Verwaltungsaufgaben diene, als sogenanntes Fachvermögen zu Vermögen des jeweiligen Verwaltungsaufgabenträgers. Die Bundesrepublik Deutschland wurde Eigentümerin der ehemaligen Fernverkehrsstraßen, das Land Brandenburg erhielt überregionale und regionale Verbindungsstraßen in sein Eigentum und die überörtlichen und örtlichen Straßen wurden in das Eigentum der Landkreise und Gemeinden überführt. Sie wurden damit zu Straßenbaulastträgern im Sinne des Bundesfernstraßengesetzes und des Landesstraßengesetzes und waren danach für alle Bau- und Unterhaltungsarbeiten an diesen Straßen – im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zuständig. Voraussetzung war dabei, dass die Verwaltungsaufgabe weiterhin bestehen blieb. Diese zu erfüllen, war im Hinblick auf Straßen nicht schwer. Allerdings legte der EV fest, dass allein Vermögen der DDR direkt auf die neuen Aufgabenträger übergehen kann, Eigentumsrechte Privater blieben ausdrücklich unberührt. Für die oben unter a)–c) genannten Punkte ergab sich somit keine Lösung.

Verwaltungsvorschriften des Bundes – Herbst 1991

Das Bundesverkehrsressort hat entschieden, dass die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, die verstärkt auf die Notwendigkeit einer Bereinigung der Lage hinwiesen, nicht jahrelang auf eine

mögliche gesetzliche Regelung warten sollten. Im September 1991 hat es die „Hinweise für die Abwicklung des rückständigen Grunderwerbs für Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes in den fünf neuen Bundesländern und Berlin“ herausgegeben:

- a) Für Sachverhalte aus der Zeit vor 1945 sahen die Hinweise vor, das AKG zu beachten. Daneben war jedoch vorgesehen, für die anzustrebende Eigentümerstellung im Grundbuch, wofür die Zustimmung des Eigentümers oder der Eigentümerin notwendig war, eine Billigkeitsentschädigung zu zahlen. Die Hinweise sahen vor: „Bei Beachtung der in der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis als gerechtfertigt angesehenen Entschädigungsbeträge für Leitungsüberspannungen ... ist ein Betrag von 10–20 % des Wertes gerechtfertigt, der heute für ein Grundstück der Qualität zu zahlen wäre, die das Grundstück im Zeitpunkt der Inanspruchnahme hatte – ‚damalige Qualität/heutiger Preis‘.“ Geringere Grundstücksqualitäten sollten eher zum höheren Prozentsatz und höhere Qualitäten eher zum kleineren Prozentsatz erworben werden. Ferner war eine Verzinsung ab dem 3. Oktober 1990 von bis zu 4 % vorgesehen.
- b) und c) Hier wurde der Grundsatz „damalige Qualität/heutiger Preis“ für anwendbar erklärt. Auch für diese Fälle war eine Verzinsung ab dem 3. Oktober 1990 in Höhe von bis zu 4 % vorgesehen. Auch Flächen, die als sogenanntes Bodenreformland identifiziert wurden, sollten nach diesen Bestimmungen erworben werden. Allein

für Fälle, in denen es bereits Vertragsvorbereitungen oder geschlossene, aber noch nicht vollzogene Kaufverträge gab, wurden Ausnahmen fixiert. Nach dem Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ sollten diese Verträge erfüllt werden.

Dieses schnelle Handeln des Bundes hat das Signal gesetzt, zugefügtes Unrecht so bald wie möglich zu prüfen und so gut wie möglich auszugleichen. Es hat – so weit hier bekannt – zu großer Zufriedenheit bei den grundbuchlichen Eigentümerinnen und Eigentümern geführt.

Vermögensgesetz (VermG) und Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) – 1991

Es kam aber auch vielfach vor, dass private Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Grundstücke zurück haben wollten und bei den Ämtern für Vermögenszuordnung entsprechende Anträge stellten. Damals war die Straßenbauverwaltung in einer Fülle von Einzelfällen Verfahrensbeteiligte und hatte vorzutragen, aus welchen Gründen eine Rückübertragung ausgeschlossen werden musste. Hilfreich waren dabei § 5 des VermG und § 5 des VZOG. Gemäß § 5 Abs. 1 b) VermG war eine Rückübertragung von Eigentumsrechten an Grundstücken ausgeschlossen, wenn diese Grundstücke dem Gemeindegebrauch gewidmet waren. § 5 VZOG verwies auf die klare Verfügungsbefugnis für Verwaltungsvermögen nach dem Einigungsvertrag. Danach behielt der Straßenbaulasträger die Verfügungsgewalt, er war aber gehalten, die einzelnen Entschädigungsansprüche zu prüfen und zu befriedigen.

Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) – 1992

Im Juni 1992 ist das Brandenburgische Straßengesetz in Kraft getreten. Bis dahin hatte man für Fragen des Grunderwerbs die Bundesvorschriften und das Landesgesetz des Partnerlandes Nordrhein-Westfalen herangezogen und in Analogie dazu gearbeitet. Nunmehr gab es in § 13 eine landeseigene Bestimmung, die „den Träger der Straßenbaulast“ zum Eigentumserwerb „an den der Straße dienenden Grundstücken“ verpflichtete. Eigene Wertermittlungsgrundsätze hat das Land nicht entwickelt, sondern wie alle anderen Bundesländer, die Wertermittlungsverordnung – seit 1. April 2009 Immobilienwertermittlungsverordnung – und die Wertermittlungsrichtlinien des Bundes zur Ermittlung der Verkehrswerte (Definition in § 194 BauGB) herangezogen.

Sachenrechtsänderungsgesetz – Moratorium im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) – 1992 – 1994 – 2001

Auch wenn eine gesetzliche Regelung des Bundes zur Abwicklung des rückständigen Grunderwerbs fehlte, sollten doch Inhalt und Schranken des (Privat)Eigentums im Sinne von Art. 14 GG den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entsprechen. Dazu wurde 1992 in Artikel 233 § 2a Absatz 9 des EGBGB ein Passus aufgenommen, der den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern ein Nutzungsentgelt zusprach. Der Straßenbaulastträger war danach verpflichtet, auf Antrag des Privateigentümers oder der Privateigentümerin ein jährliches Nutzungsentgelt in Höhe von 0,8 % des Verkehrswertes zu

zahlen und ihn oder sie von allen Lasten frei zu stellen.

Das 1994 in Kraft getretene Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachenRBERG) war für Straßenflächen nicht anwendbar, denn Grundstücke, die mit zum Gemeingebrauch gewidmeten Anlagen bebaut waren bzw. Verwaltungszwecken dienten, sollten separaten Regelungen unterworfen werden.

Grunderwerbsbereinigungsgesetz (GrundRBERG) – Verkehrsflächenbereinigungsgesetz (VerkFIBerG) – 2001

Am 1. Oktober 2001 ist das VerkFIBerG als Artikel 1 des GrundRBERG des Bundes in Kraft getreten. Damit hat der Bund das letzte noch fehlende Element in einer Kette von Vorschriften geschaffen, um den rückständigen Grunderwerb für Straßenbaumaßnahmen des Deutschen Reiches und der DDR abschließend abarbeiten zu können.

Als ganz wichtige Komponente ist in § 1 Abs. 2 des VerkFIBerG festgeschrieben worden, dass sämtliche bereits nach dem 3. Oktober 1990 begründete Rechte bzw. Einigungen unter den Beteiligten Bestand haben werden und nicht in den gesetzlichen Geltungsbereich fallen. Im Übrigen sind die Grundgedanken der „Hinweise“ aus dem Jahr 1991 weitgehend übernommen worden. Etwas schärfer normiert ist ein in § 3 fixiertes Erwerbsrecht des öffentlichen Nutzers. Danach kann der Verwaltungsträger vom Grundstückseigentümer oder der Grundstückseigentümerin den Verkauf des Grundstückes an sich verlangen. Dieser radikale Ansatz dient ganz klar dem Ziel, den Abschluss

der Aufgabe zu beschleunigen. Als Ausgleich für diese „scharfe Waffe“ gegenüber dem privaten Eigentum ist das Recht nur sechs Jahre gültig. Sollten die Mühlen der Verwaltung bis dahin noch nicht für alle Fälle gemahlen haben, erhält gemäß § 8 danach der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin das Recht, einen Ankauf oder eine entgeltliche Regelung zu verlangen.

Ungewöhnlich für ein Gesetz, aber äußerst hilfreich in seiner Anwendung sind die fixierten Preise. In § 5 des Gesetzes heißt es:

„Bei Verkehrsflächen beträgt der Kaufpreis 20 Prozent des Bodenwertes eines in gleicher Lage belegenen unbebauten Grundstücks im Zeitpunkt der Ausübung des Rechts nach § 3 Abs. 1 oder § 8 Abs. 2, mindestens jedoch 0,10 Euro je Quadratmeter und höchstens fünf Euro je Quadratmeter in Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnern, höchstens zehn Euro je Quadratmeter in Gemeinden mit mehr als 10 000 bis zu 100 000 Einwohnern und höchstens 15 Euro je Quadratmeter in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern. Maßgebend ist die Zahl der Einwohner am 31. Dezember des Jahres, das der Ausübung des Rechts aus § 3 Abs. 1 oder § 8 Abs. 2 vorausgeht. Bei der Wertermittlung ist derjenige Zustand des Grundstücks (§ 3 Abs. 2 der Wertermittlungsverordnung) zugrunde zu legen, den dieses vor der tatsächlichen Inanspruchnahme als Verkehrsfläche hatte.“

Schließlich wird dem Grundstückseigentümer oder der Grundstückseigentümerin in § 10 das Recht zugesprochen, das Grundstück wieder zu kaufen, für den Fall, dass es seine Zweckbindung verliert.

Zusammenfassung

Es ist bemerkenswert, dass es allein für diesen kleinen Ausschnitt aus der Menge notwendig gewordener Neuordnung von Rechtsverhältnissen rund zehn Jahre gedauert hat, bis er abschließend rechtlich geregelt war. Es hat viele Rechtsvorschriften gegeben, die Teilprobleme gelöst haben, aber andere spezielle Fragen offen lassen mussten. Daneben ist es beachtlich, wie mutig sowie rechtlich und sachlich ausgewogen – man könnte auch vertreten, rechtlich und sachlich richtig – der Bund 1991 ohne spezielle gesetzliche Grundlage die Probleme in den Blick genommen und tragfähige Lösungen ermöglicht hat.

Schließlich wird deutlich, wie viele Vorschriften die Beschäftigten im Sachgebiet Grunderwerb und Entschädigungsrecht der Straßenbauverwaltung im Blick haben, richtig auslegen, vollziehen und wie viele Verfahren sie manchmal über Jahre hinweg einem guten Ende zuführen mussten. Dazu sei betont, dass hier nur über rückständige Fälle früherer Staatssysteme berichtet worden ist. Die Kauffälle, Wertermittlungen, Besitzeinweisungs-, Enteignungs- und Flurbereinigungsverfahren usw., die nötig waren, um neue Autobahnen, Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Radwege anzulegen, sind dabei noch gar nicht erwähnt.

(Heidrun Panning,
Ref. 40 Grundsatzangelegenheiten
Verkehr, Ministerium für Infrastruktur
und Landwirtschaft)