

Die besondere Stellung der Kommunen im Grundstücksverkehrs- und Reichssiedlungsgesetz.

RA Bernd Müller, Bürgermeister a.D.

RA Josef Deuringer, Fachanwalt für Agrarrecht, Augsburg

Einleitungstext:

Glücklich schätzen kann sich die Kommune die über ein Portfolio an landwirtschaftlichen Flächen verfügt. Ohne konkrete Tauschangebote lassen sich heute kaum noch von Landwirten Flächen, z.B. zur Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Umgehungsstraßen, Gewerbeansiedlungen etc.) beschaffen. Umso wichtiger ist es gerade dann, wenn keine besonderen gesetzlichen Vorkaufsrechte bestehen, alle Möglichkeiten zum Flächenerwerb auszuloten.

Beschränkungen des freien Grunderwerbs:

„Bauernland in Bauernhand“ das ist – plakativ formuliert – das gesetzgeberische Ziel, dass die Regelungen des Grundstücksverkehrs- und Reichssiedlungsgesetz in sich tragen. Deshalb ist die Veräußerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken sowie Moor- und Ödland, das in landwirtschaftliche oder forstliche Kultur gebracht werden kann, ab der Größe von 1 ha in Bayern genehmigungspflichtig. Die Größe des Grundstücks errechnet sich dabei unter Einschluss von Grundstücken, die innerhalb von 3 Jahren vor dem Geschäft aus dem im Zuständigkeitsbereich derselben Kreisverwaltungsbehörde gelegenen Grundbesitz des Veräußernden genehmigungsfrei veräußert wurden (§ 1 GrdstVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bayerisches Agrarstrukturgesetz). Bereits hier greift die erste Besonderheit zugunsten von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder kommunalen Zweckverbänden. Erwerben diese ein Grundstück, beträgt die Freigrenze 2 ha. Zuständig für die Erteilung oder Versagung von Genehmigungen, sind die Kreisverwaltungsbehörden in deren Bereich das Grundstück liegt.

Vorkaufsrecht – Chancen und Risiken

Mit dem Genehmigungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrsgesetz korrespondieren die Regelungen im Reichssiedlungsgesetz, in dem in § 4 RSiedlG ein Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens statuiert wird. Gemeinnütziges Siedlungsunternehmen im Sinne dieser gesetzlichen Regelung ist in Bayern, die BBV Landsiedlung GmbH, das der Aufsicht des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als oberster Siedlungsbehörde untersteht. Das Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens besteht wiederum für landwirtschaftliche (nicht aber für forstwirtschaftliche) Grundstücke ab 1 ha. Auch, wenn die gesetzlichen Regelungen deutlich auf den Vorrang von Landwirten beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen ausgerichtet sind, bleiben dennoch für Kommunen Chancen, sich der gesetzlichen Instrumente zu bedienen.

So gehört es nach § 1 Abs. 1 b RSiedlG zu den Aufgaben des Siedlungsunternehmens für die Gemeinde, geeignete Grundstücke zu beschaffen oder zur Verfügung zu stellen, wenn im Zusammenhang mit einer städtebaulichen Maßnahme einem Land- oder Forstwirt Ersatzland gewährt werden soll. Auch kann das Siedlungsunternehmen als Beauftragter der Gemeinde bei der Vorbereitung oder Durchführung einer städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme, insbesondere als Sanierungs- oder Entwicklungsträger, sowie als Betreuer von Eigentümern bei der Durchführung von Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen tätig werden (§ 1 Abs. 1a RSiedlG).

Wie komplex die gesetzlichen Regelungen sind soll folgendes Beispiel verdeutlichen:

Nach § 4 Nr. 4 GrdstVG, ist eine Genehmigung nicht erforderlich, wenn Grundstücke veräußert werden, die im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 des Baugesetzbuches liegen, es sei denn, dass es sich um eine Wirtschaftsstelle eines Land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes oder um Grundstücke handelt, die im Bebauungsplan als Grundstücke im Sinne des § 1 GrdstVG, d. h. land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke ausgewiesen sind. So ist es also denkbar, dass ein Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt und deshalb ein Vorkaufsrecht nach § 24 und 25 BauGB besteht und gleichzeitig (wenn die Fläche größer als 1 ha ist) ein Vorkaufsrecht nach § 4 RSiedlG.

Allerdings ist hier wiederum eine Besonderheit zugunsten von Körperschaften des öffentlichen Rechts – also auch Gemeinden – zu beachten. Nach § 4 Abs. 2 RSiedlG besteht das Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens (z.B. zugunsten eines Landwirts) nicht, wenn der Verkäufer das Grundstück an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts veräußert. Auch dazu gleich wieder eine Ausnahme: Hat der Eigentümer an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (z.B. Bund) verkauft, kann das Vorkaufsrecht vom Siedlungsunternehmen dennoch zugunsten einer Kommune ausgeübt werden, wenn es gilt für diese Ersatzlandflächen im Sinne des § 1 Nr. 1 b RSiedlG zu beschaffen. Erwirbt also z.B. der Bund ein Grundstück, an dem die Gemeinde auch interessiert ist, kann diese das Siedlungsunternehmen mit der Ausübung des Vorkaufsrechtes nach § 4 Abs. 1 RSiedlG beauftragen und – wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen – dem Bund das Grundstück „wegschnappen“.

Im Regelfall wird allerdings die Gemeinde eher mit anderen Landwirten um, zum Verkauf stehende landwirtschaftliche Flächen konkurrieren. Auch dann sollte man sich an die Regelung des § 4 Abs. 2 RSiedlG erinnern, durch die der Grunderwerb durch Gemeinden, Gemeindeverbänden oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts privilegiert wird. Das allgemeine Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens (im Regelfall zugunsten von Landwirten) greift dann nicht. Diese Privilegierung gilt allerdings nur für die Gemeinde als solches und nicht für Zweckverbände oder gemeindliche Unternehmen, auch wenn sie zu hundert Prozent im Eigentum der Gemeinde stehen.

Ringieren um eine Genehmigung:

Dass bei einem Grunderwerb durch die Kommune kein Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens zugunsten eines Landwirts besteht, bedeutet aber nicht, dass ein solcher Erwerb zwingend „glatt“ gehen muss. Voraussetzung für den Erwerb bleibt die Erteilung der Genehmigung nach dem Grundstücksverkehrsgesetz, die auch für Kommunen keine Selbstverständlichkeit ist.

So ist nach § 9 GrdstVG die Genehmigung zu versagen oder durch Auflagen und Bedingungen einzuschränken, wenn die Veräußerung der land- oder forstwirtschaftlichen Fläche zu einer ungesunden Verteilung von Grund und Boden führen würde (§ 9 Abs. 1 GrdstVG). Eine solche liegt vor, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht (§ 9 Abs. 2 GrdstVG). Konkurriert die Kommune mit einem Landwirt, der erwerbsinteressiert und aufstockungswürdig ist um eine land- und forstwirtschaftliche Fläche, wird im Regelfall das Rechtsgeschäft der Gemeinde nicht genehmigt. Weitere Versagungsgründe können die unwirtschaftliche Verkleinerung oder Aufteilung von Flächen (§ 9 Abs. 3 GrdstVG) oder ein grobes Missverhältnis, zwischen dem Kaufpreis und dem Wert des Grundstücks (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG) sein. Liegen solche Versagungsgründe vor, wird auch eine noch so wohlwollende Kreisverwaltungsbehörde das Rechtsgeschäft der Gemeinde nicht genehmigen. Umso wichtiger für die Kommune ist es, dass das Gesetz in bestimmten Konstellationen einen Genehmigungszwang statuiert:

Genehmigungszwang zugunsten der Gemeinde:

So ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband an der Veräußerung beteiligt ist, das veräußerte Grundstück im Gebiet der beteiligten Gemeinde oder des beteiligten Gemeindeverbandes liegt und durch einen Bauleitplan im Sinne des § 1 Abs. 2 BauGB nachgewiesen wird, dass das Grundstück für andere als die in § 1 GrdstVG bezeichneten Zwecke (Land- und Forstwirtschaft) vorgesehen ist (§ 8 Nr. 1 GrdstVG). Diese Privilegierung wird auch schon dann angenommen, wenn mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes begonnen wurde. Das zu erwerbende Grundstück muss allerdings durch die Bauleitplanung seine Zweckbestimmung als Land- oder forstwirtschaftliches Grundstück verloren haben. Dies bedeutet z.B., dass ein Erwerb einer landwirtschaftlichen Fläche als Ausgleichsfläche zu genehmigen ist, nicht jedoch wenn die Erwerbsfläche nur als landwirtschaftlich nutzbares Tauschland erworben werden soll. Ist das Grundstück im Flächennutzungsplan weiterhin als landwirtschaftliche Fläche ausgewiesen oder liegt das Grundstück außerhalb des Gemeindegebietes, besteht kein Genehmigungszwang. Werden mehrere Grundstücke in einem Vertrag erworben, die in verschiedenen Gemarkungen liegen, besteht Genehmigungszwang nur für das Grundstück, das im Gemeindegebiet der Erwerberin liegt.

Ein Genehmigungszwang gemäß § 8 Nr. 7 c GrdstVG besteht, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband Ersatzland zur alsbaldigen Verpachtung oder Veräußerung an einen bestimmten von ihr verdrängten Landwirt benötigt (Ersatzlandbeschaffung). Der Erwerb von Ersatzland nach dieser Regelung eröffnet allerdings nicht den Erwerb von Vorratsland für etwaige spätere Verkaufsfälle, sondern ist beschränkt auf echte Ersatzfälle z.B.

- Ersatz für ein gleichzeitig oder vorher veräußertes Grundstück,
- Ersatz für einen bereits eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Verlust landwirtschaftlicher Flächen (z.B. eingeleitetes Planfeststellungsverfahren für den Neubau einer Straße),
- Ersatz von enteigneten oder zur Enteignung anstehenden Land.

Des Weiteren besteht Genehmigungszwang nach § 8 Nr. 7b GrdstVG wenn Ersatzland zur Erfüllung dem Erwerber (Kommune) wesensgemäß obliegender Aufgaben zu dienen bestimmt ist und es sich bei dem Ersatzland nicht um einen Land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb (also nur Einzelgrundstücke) handelt. Diese Regelung privilegiert nur den Ersatz fortgegebener Land- oder forstwirtschaftlicher Grundstücke durch andere Land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke. Will die Gemeinde lediglich ihren Bestand an landwirtschaftlichen Grundstücken vermehren, um in der Zukunft in der Lage zu sein, bei Landbedarf solche Flächen wieder abzugeben, besteht kein Genehmigungszwang.

Berücksichtigung der Interessen der Gemeinde:

Aber auch, wenn kein Genehmigungszwang besteht und die Kommune mit Landwirten um die Fläche konkurriert, hat die Genehmigungsbehörde noch die Regelung des § 9 Abs. 6 GrdstVG in den Blick zu nehmen. Danach muss bei der Entscheidung über den Genehmigungsantrag auch allgemeinen volkswirtschaftlichen Belangen Rechnung getragen werden, insbesondere, wenn Grundstücke zur unmittelbaren Gewinnung von Roh- und Grundstoffen veräußert werden. Dies ist keineswegs ein Sondertatbestand für Kiesabbauflächen etc. Vielmehr eröffnet die Verwendung des Wortes „insbesondere“ in § 9 Abs. 6 GrdstVG auch die Berücksichtigung städtebaulicher Interessen, d. h. den Grunderwerb zur Erfüllung kommunaler Zwecke. Hierzu gibt es eine Reihe gerichtlicher Einzelfallentscheidungen. So kann z.B. die Erteilung der Genehmigung trotz der Konkurrenz mit erwerbsinteressierten Landwirten erfolgen, wenn die Gemeinde landwirtschaftliche Flächen auch für Tauschzwecke oder aber auch z.B. für vorbeugenden Grundwasserschutz, Sicherung der Energieversorgung (Standorte für Windenergieanlagen) etc. erwerben will. § 9 Abs. 6 GrdstVG ist kein „Freibrief“ für jedweden Erwerb von Tauschland. Vielmehr wird ein konkreter Bezug zu einem kommunalen Vorhaben, das allgemeinen volkswirtschaftlichen Belangen dient erforderlich sein. Im Einzelfall kann es hier durchaus lohnend sein, diese Belange gegenüber der Genehmigungsbehörde zu vertreten. Wird dennoch eine Genehmigung versagt, verbleibt die Möglichkeit hiergegen mit einem Antrag auf gerichtliche Entscheidung vorzugehen. Über einen solchen Antrag entscheidet das Amtsgericht als Landwirtschaftsgericht (besetzt mit einem Juristen und zwei landwirtschaftlichen Beisitzern).

Kommunen in den Grenzregionen von Bayern sollten sich bewusst sein, dass in anderen Bundesländern mitunter anderslautende gesetzliche Regelungen gelten, sodass bei einem Grunderwerb außerhalb der Landesgrenzen die teilweise abweichenden Regelungen des jeweiligen Bundeslandes gelten.

Besonderer Beratungsbedarf entsteht, wenn der Erwerb nicht durch die Gemeinde selbst, sondern durch einen Zweckverband oder ein kommunales Unternehmen erfolgt. Hier sind Vorkehrungen zu treffen, damit es nicht zur Ausübung eines Vorkaufsrechts des Siedlungsunternehmens zugunsten eines Landwirts kommt.