

Als namhafter Jurist und einflussreiches ehemaliges Mitglied im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist es **Jochen Konrad Fromme** maßgeblich mit zu verdanken, dass der engagierte Einsatz der ARE für die Schadensbegrenzung und Verbesserung der Lage der Bodenreform Betroffenen 2009/10 zu einem unerwarteten Erfolg wurde. Fromme wurde später Mitglied des Vorstands und rechtlicher Berater der ARE. Sein detaillierter Bericht gibt ein eindrucksvolles Bild einer erfolgreichen Strategie unter schwierigsten politischen Verhältnissen.

Jochen Fromme, MdB a.D.

### **Zweites Flächenerwerbsänderungsgesetz**

Im Rahmen der Wiedervereinigung wurde entschieden, das noch im Staatsbesitz befindliche Grundeigentum den früheren Eigentümern nicht zurückzugeben, sondern diesen als Ersatz einen Flächenerwerb zu günstigen Konditionen zu ermöglichen. Die Entscheidung über die Entschädigung für besatzungsrechtliche Enteignungen war im Einigungsvertrag dem Bundesgesetzgeber überlassen worden.

Laut Mitteilung des Parlamentarischen Staatssekretärs Joachim Grünewald vom 01.09.1994 –Nr. 134/94 wurde im Vermittlungsausschuss ein Kompromiss für die Entschädigung von Alteigentümern sowie Neu- und Wiedereinrichtern gefunden. Danach konnte eine natürliche Person rund 50 ha zum Preis von durchschnittlich 3000 DM/ha erwerben. Nichtselbstwirtschaftende Alteigentümer konnten bis zur halben Ausgleichsleistung maximal 3000 Ertragsmesszahlen erwerben. Das sollte im künftigen Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz (EALG) geregelt werden.

Dies wurde mit dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 27. September 1994 umgesetzt. Mit dessen Art. 2, Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) (BGBl. I S. 2624; 1995 I S. 110), wurde festgelegt, dass den zwischen 1945 und 1949 enteigneten Grundeigentümern der begünstigte Flächenerwerb ermöglicht werden sollte. Wiedereinrichter durften Boden mit einem Gegenwert von bis zu 600.000 Ertragsmesszahlen und Nichtwiedereinrichter mit bis zu 300.000 Ertragsmesszahlen erwerben. Bei einer durchschnittlichen Bodengüte von 43 Bodenpunkten in den neuen Ländern entsprach das ungefähr 69 ha (Hauer, in: Kommentar zum EALG, Grundwerk, Ergänzungslieferung 17, Juni 2012, Rn. 103).

Die Entschädigung erfolgte in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst musste bei den Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten der Vermögensverlust festgestellt werden. Mit dieser Feststellung konnten die Begünstigten zur BVVG gehen. Der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH sind die noch im Staatsbesitz befindlichen Flächen zur Bewirtschaftung übertragen. Aus diesem Bestand werden die Ansprüche der Alteigentümer befriedigt. Dabei sollen ihnen vorrangig enteignete Flächen übertragen werden und wenn das nicht möglich war, in der Nähe ihrer eigenen Flächen übereignet werden.

Angesichts der beschränkten Arbeitskapazitäten der Vermögensämter verzögerten sich die Verfahren bis weit über die Jahrtausendwende. Diese Verfahrensverzögerungen waren unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ausgesprochen kritisch zu sehen. Sie drohten aber verheerende Folgen für die Betroffenen zu haben. In der Zeit von 1998 bis 2008 haben sich die Bodenpreise fast verdoppelt. Die Welt am Sonntag (08.03.2020) dokumentiert von 2005 bis heute Bodenpreisstigerungen von 200 Prozent auf durchschnittlich 25.000 €/ha. Das hatte zur Folge, dass sich der Anspruch auf den Flächenerwerb durch die

Verfahrensverzögerungen für die Anspruchsberechtigten auf rund 12 ha reduzierte.

Umgekehrt hätte der Bund entsprechend weniger Flächen für die Entschädigung einsetzen müssen und den freiwerdenden Teil zu überhöhten Preisen verkaufen können. Dieser „windfall-profit“ durch rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerungen war nicht hinnehmbar.

Von Anfang an zeigte sich in dem Verfahren ein versteckter Dissens zwischen der Staatsverwaltung einerseits - insbesondere dem BMF und der BVVG - und den Betroffenen andererseits. Den Betroffenen ging es im Wesentlichen um den Rückerwerb von Flächen, während die Bürokratie der Auffassung war, dass es im Wesentlichen um eine finanzielle Teilentschädigung gehen würde. Dieser Meinungsunterschied hatte erhebliche Folgen.

Die Europäische Kommission hatte mit Entscheidung vom 20.01.1999 die Pächterregelung und die Neueinrichterregelung beanstandet, weil sie eine verbotene Beihilfe beinhalte. Von dieser Entscheidung nicht erfasst waren die vergünstigten Erwerbsregelungen für Alteigentümer. Dennoch hat die rot-grüne Regierungskoalition gegen das ausdrückliche Votum der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit dem Gesetz vom 15.09.2002 (BGBl I S. 1382ff) zur Änderung und Ergänzung vermögensrechtlicher und anderer Vorschriften [(Vermögensrechtsergänzungsgesetz –VermRErgG) – Drucksache 14/1932, Bericht des federführenden Finanzausschusses Bundestagsdrucksache 14/3802] eine einheitliche Neuregelung eingeführt.

§ 3 Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz in der Neufassung von Art. 3 des Vermögensrechtsänderungsgesetz sieht eine einheitliche Obergrenze von 300.000 Ertragsmesszahlen vor. Damit wurde die Erwerbsmöglichkeit auch für Alteigentümer an die Bodenqualität und den Marktpreis gebunden. In diesem Zusammenhang wurde wegen der schon zum damaligen Zeitpunkt angestiegenen Bodenpreise die Beschränkung von der halben Ausgleichsleistung auf die Höhe der ganzen Ausgleichsleistung angehoben, damit die zu erwerbende Fläche unverändert blieb.

Als besonders problematisch erwies sich, dass wegen der schleppenden Arbeit der Vermögensämter der Zeitablauf bis zur Erledigung der Kaufanträge immer größer wurde und in dieser Zeit die Bodenpreise explodierten. Die Anträge mussten bis 1995 gestellt werden und waren im Jahre 2004 zu einem großen Teil noch nicht abgearbeitet. In der Zeit von 2004 bis 2010 gab es erhebliche Bodenpreissteigerungen. Damit wurde der Erwerbsanspruch faktisch gekürzt. Denn im Jahre 2004 und davor bekam man erheblich mehr Fläche als in den späteren Jahren, weil der festgeschriebene Erwerbsanspruch wegen der steigenden Bodenpreise mit immer weniger Fläche abgegolten werden konnte.

Das war eine Ungerechtigkeit gegenüber den potenziellen Erwerbern. Diese hatten überhaupt keinen Einfluss auf den Verfahrensablauf und waren den Geschehnissen hilflos ausgeliefert. Wenn die Anträge in einem rechtsstaatlichen Verfahren innerhalb von 5-10 Jahren nach Stellung der Anträge abgeschlossen worden wären, hätten sie einen Erwerbsanspruch von rund 36 ha im Durchschnitt realisieren können. Wäre das der Fall gewesen, wäre der Wertzuwachs den Erwerbern zu Gute gekommen. Das hätte dem Gesetzgebungswillen entsprochen.

Durch die Verwaltungsverzögerungen, die auch als „Verwaltungsunrecht“ gewertet werden müssen, hätte nun plötzlich der Staat diesen Bodenwertzuwachs vereinnahmt. Das stand der Intention des Gesetzes völlig entgegen. Deshalb habe ich als Berichterstatter für diese Gesetzesthematik im Haushaltsausschuss bereits anlässlich der Beratung des Gesetzes zur Änderung der Vorschriften zum begünstigten Flächenerwerb nach § 3 des Ausgleichsleistungsgesetzes und der Flächenerwerbsverordnung [(Flächenerwerbsänderungsgesetz – FlErwÄndG) BT-Drucks 16/8254 und Bericht des federführenden Haushaltsausschusses vom 22.04.2009, Drucks. 16-12709] im Jahre 2009 für eine Änderung plädiert. Dabei wurden zwei Ansätze in Aussicht genommen, einerseits hätte man das Gesetz dahingehend ändern können, dass statt eines Geldwertes zur Umrechnung des Erwerbsanspruches

wieder ein Flächenanspruch eingesetzt worden wäre, oder man hätte für die Bewertung einen Stichtag, zum Beispiel das Jahr 2004, einführen können. Letzteres wäre nicht willkürlich gewesen, denn bei ordnungsgemäßem Verwaltungsvollzug hätte man davon ausgehen können, dass das Gesetz innerhalb von zehn Jahren vollständig umgesetzt hätte werden müssen und können.

Dieser Ansatz wurde vom seinerzeitigen Koalitionspartner der CDU, der SPD, abgelehnt. Die SPD verlangte den Ausweis der Wertdifferenz in Höhe von 317 Millionen € als Haushaltsansatz. Sie bot lediglich an, den von 2004 an geltenden Zinsanspruch in eine zusätzliche Flächenerwerbsmöglichkeit umzuwandeln. Das hätte eine geringfügige Erhöhung der Flächenerwerbsmöglichkeit ergeben, wäre aber nicht im Ansatz dem ursprünglichen Gesetzesziel von 69 ha nahe gekommen.

Diesen Standpunkt konnte die Union nicht teilen, weil bei ordnungsgemäßem Vollzug der Gesetze die Flächen vor 2004 an die potenziellen Erwerber übertragen worden wären und somit überhaupt kein Verlust oder Scheingewinn beim Staat hätte entstehen können.

Da in der Koalition keine Einigung erzielbar war, musste man sich entscheiden: Entweder jetzt eine kleine Regelung in Form einer möglichen Anrechenbarkeit der Verzinsung hinzunehmen oder die bevorstehende Bundestagswahl abzuwarten und darauf zu hoffen, dass im Koalitionsvertrag – möglicherweise mit einem anderen Partner – eine den Vorstellungen der Union entsprechende Regelung zu erreichen wäre. Ich hatte mich als Berichterstatter für letzteres entschieden. Darin lag natürlich ein gewisses politisches Risiko.

Andere Interessenvertreter haben mich seinerzeit bedrängt, den Kompromissvorschlag des BMF anzunehmen. Es gab eine erstaunliche Übereinstimmung in der Argumentation des damaligen von der SPD gestellten Parlamentarischen Staatssekretärs beim BMF, Karl Diller, mit einem Teil der Lobbyisten.

Mir war klar, wenn man den kleinen Kompromiss jetzt annimmt, wird das Thema in der Zukunft nicht mehr aufgemacht. Dazu war es insbesondere bei den

Kollegen aus den neuen Bundesländern zu emotional belastet. Wenn ich es angenommen hätte, wäre ich das Gefühl nicht losgeworden, die berechtigten Interessen der Betroffenen für ein Linsengericht geopfert zu haben. Deshalb war ich entschlossen, das politische Risiko einzugehen und die Frage zu vertagen.

Der Kollege Norbert Brackmann hat dann in der nächsten Wahlperiode das Thema auf meinen Hinweis hin aufgenommen. Auf seinen Antrag hat die Arbeitsgruppe Haushalt von CDU/CSU und FDP eine entsprechende Initiative (Koalitionsentwurf Zweites Flächenerwerbsänderungsgesetz vom 06-10-2010, Drucksache 17/3183) eingebracht. Mit dem Ausschussbericht vom 15.12.2010 (Drucksache 17/4236) wurden die Beratungen abgeschlossen. Es wurde mit dem 2. Flächenerwerbsänderungsgesetz vom 21.03.2011 (BGBl I S 450 f) eine Stichtagsregelung dahingehend eingeführt, daß die Wertverhältnisse auf den 01.01.2004 berechnet werden. Damit wurde die Intention der ursprünglichen Einigung wiederhergestellt.

Am Ende hat sich die Strategie, das Problem grundlegend anzugehen, als richtig erwiesen. Insgesamt benötigt man im politischen Raum für Veränderungen einen langen Atem. Ohne das ständige Bohren der ARE in den letzten 25 Jahren wäre es sicherlich nicht zu diesem gerechtigkeitsschaffenden Gesetz gekommen. Die Aufgaben sind damit nicht beendet, z. B. sind die Rehabilitierungsmaßnahmen entfristet worden und damit für viele Betroffene neue Chancen eröffnet worden. Man muss also weiterhin mit langem Atem bei der Sache bleiben.