

# Zur Theorie des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG



*Karl-Heinz Thiemann*

## **Zusammenfassung**

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) ist inzwischen fest in der ländlichen Bodenordnung etabliert. Es verfolgt die Beseitigung agrarstruktureller Mängel bei gleichzeitiger Unterstützung von Vorhaben Dritter mit den Möglichkeiten der Koordination, Planung und Flächenbereitstellung und damit einhergehend die Lösung von Landnutzungskonflikten im Interesse der Grundstückseigentümer. In diesem Zusammenhang stellt sich die Flächenbereitstellung für öffentliche Anlagen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Rahmen der Sozialpflichtigkeit dar, sofern die Bodenordnung insgesamt im Interesse der Beteiligten liegt und die wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer sichergestellt ist.

## **1 Einleitung**

Die Ausführungen sollen an die Beiträge des Autors in Heft 3/2004 und 4/2006 dieser Zeitschrift anschließen, in denen die heutigen Aufgabenschwerpunkte der Flurbereinigung erläutert und die ländliche Bodenordnung in Deutschland im Überblick dargestellt wird. Dabei kommt deutlich zum Ausdruck, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG mit seiner Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3), gerade im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) maßgeblich zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume beiträgt und gleichzeitig das private Grundeigentum vor einer schleichenden Entwertung durch zunehmende Überplanung und Inanspruchnahme für öffentliche Zwecke schützt. *Ewald*, 2008 stellt die Zusammenhänge in seinem Beitrag »Flächenmanagement und Bodenordnung im Dienst der integrierten ländlichen Entwicklung«

für Bayern an Hand des Ansatzes der ILE und deren strategischer Ausrichtung sowie konkreter Beispiele sehr anschaulich dar. Um Wiederholungen zu vermeiden, muss an dieser Stelle auch auf die Beiträge des Autors in Heft 4/2004 und 2/2008 der Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv) verwiesen werden, in denen die Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften des § 86-Verfahrens näher erläutert und seine Ausrichtung und Anwendungsmöglichkeiten als Landentwicklungsverfahren im Einzelnen erörtert werden.

Dies als bekannt vorausgesetzt, soll der Beitrag im Folgenden der Frage nachgehen, wie das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG aus grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist. Auch wenn die Erwägungen für die tägliche Praxis der ländlichen Entwicklung eher weniger relevant sind, leisten sie dennoch einen wichtigen Beitrag zur bisher vernachlässigten Theorie-diskussion und grundsätzlichen Methodik der Bodenordnung.

## **2 Entscheidungen zur Rechtsnatur der Bodenordnung**

Zur Rechtsnatur der Bodenordnung liegen bisher erst zwei direkte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vor. Im sog. Boxberg-Urteil vom 24.03.1987 (BVerfGE 74, S. 264–297) charakterisiert das BVerfG die (städtebauliche) Unternehmensflurbereinigung als Vollzug der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 Grundgesetz (GG). Unerheblich ist dabei, ob die Teilnehmer einen Landabzug für das Vorhaben hinnehmen müssen oder eine wertgleiche Landabfindung erhalten, denn dies ist nur eine Frage der verfassungsmäßig gebotenen Entschädigung in Land und/oder Geld. Entscheidend für die Einordnung ist ausschließlich, dass die Unternehmensflurbereinigung in erster Linie der Realisierung des jeweiligen Vorhabens dient und damit einen fremdnützigen Zweck verfolgt.

Im sog. Baulandumlegungsbeschluss vom 22.05.2001 (BVerfGE 104, S. 1–13) ordnet das BVerfG die städtebauliche Bodenordnung nach § 45 Baugesetzbuch (BauGB) in die Kategorie der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) ein, auch wenn die Umlegung mit der zweckmäßigen Neugestaltung der Grundstücke zur baulichen Nutzung der Umsetzung öffentlicher Interessen dient. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass die Baulandumlegung in erster Linie einen Interessenausgleich der Grundstückseigentümer verfolgt, den diese nicht allein bewerkstelligen können, und damit überwiegend privatnützig ausgerichtet ist.

### 3 Zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG

Art. 14 GG ist Gegenstand einer intensiven Rechtsprechung des BVerfG, die hier nicht nachgezeichnet werden kann. Hervorzuheben sind jedoch einige Entscheidungen, die sich grundlegend mit der Eigentumsgarantie und Sozialpflichtigkeit auseinandersetzen. Im Urteil vom 18.12.1968 (BVerfGE 24, S. 367–424 [389]) stellt das Gericht die besondere Bedeutung des Eigentumsschutzes im Kanon der Grundrechte heraus: »Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers. Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Grundrechts.«

Damit steht das Eigentum unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes. Es ist jedoch nicht »heilig«, wie *Hösch*, 2000 (S. 240) zu Recht betont. Denn der Staat muss das private Nutzungsrecht des Eigentümers, d. h. die grundsätzlich autonome Verfügungsbefugnis (Dispositionsfreiheit), beschränken, um ein geordnetes Gemeinwesen und das Wohl der Allgemeinheit zu gewährleisten. Dabei liegt es auf der Hand, dass das Grundeigentum im Verhältnis zu anderen Vermögensbereichen, wie z. B. Geld, Wertpapiere oder bewegliche Sachen, einem weit stärkeren Ordnungsanspruch des Staates ausgesetzt ist. Das BVerfG verdeutlicht dies im Beschluss vom 12.01.1967 (BVerfGE 21, S. 73–87 [82 f.]) sehr anschaulich:

»Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögensgütern ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden. Aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 3 GG kann daher nicht eine Verpflichtung des Gesetzgebers hergeleitet werden, alle geldwerten Vermögensgüter den gleichen rechtlichen Grundsätzen zu unterwerfen. . . . Das Grundgesetz selbst hat dem Gesetzgeber für die Bestimmung des Eigentumsinhalts in Art. 14 Abs. 2 GG einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsbereich eingeräumt. Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern »sein Gebrauch

soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.« Dass der Verfassungsgeber hierbei vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben eindeutig die Materialien (Parlamentarischer Rat, 8. Sitzung des Grundsatzausschusses, Stenographisches Protokoll, S. 62 ff.). Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung der Eigentumsinhalte das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interesse der Gemeinschaft hat.«

Zur Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG hat der Bundesgerichtshof (BGH) mit Verweis auf seine ständige Rechtsprechung folgende Grundsätze entwickelt (siehe Urteil vom 26.01.1984, BGHZ 90, S. 17–33 [24 f.]): »Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit, sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine »Situation« geprägt. Darauf muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus der Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht ... ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks kann angenommen werden, wenn ein – als Leitbild gedachter – vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und Umweltverhältnisse seines Grundstücks von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde.«

In der oben genannten Boxberg-Entscheidung (siehe BVerfGE 74, S. 264–297 [280 f.]) stellt das BVerfG jedoch klar heraus, dass aus der Situationsgebundenheit des einzelnen Grundstücks allein keine Verpflichtung hergeleitet werden kann, es zur Verwirklichung eines öffentlichen Interessen dienenden Vorhabens zur Verfügung stellen zu müssen. Wie nachfolgend näher ausgeführt wird, ist der Zugriff auf ein Grundstück zu diesem vorrangigen Zweck nur als Enteignung möglich. Diesbezüglich weist das BVerfG darauf hin, »dass es schon keine gesetzliche Regelung gibt, die den Grundeigentümer verpflichtet, sein Grundstück zur Verwirklichung eines im Fremdinteresse liegenden Zwecks gegen ein anderes auszutauschen.«

Andererseits greifen die Sozialpflichtigkeit und »Situationsgebundenheit des einzelnen Grundstücks und eine daraus folgende Pflicht zur Rücksichtnahme und sozialen Solidarität gegenüber strukturverbessernden Maßnahmen« sehr

wohl, wenn diese in erster Linie den Interessen der Grundstückseigentümer selbst dienen (vgl. BVerfGE 74, S. 264–297 [280 f.]). In diesem Zusammenhang hebt das BVerfG ausdrücklich hervor, dass »die Begründung solcher Eigentümerpflichten dem Gesetzgeber obliegt, der gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt.« Zur Klärung der hier in Rede stehenden Frage, ob und inwieweit dabei auch fremdnützige Zwecke mit verfolgt werden können, ist zunächst auf die Abgrenzung und Definition der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) gegenüber der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) näher einzugehen.

#### **4 Zur modernen Dogmatik zu Art. 14 GG**

Die vom BVerfG herausgearbeitete und inzwischen vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und BGH übernommene moderne Dogmatik zu Art. 14 GG geht heute davon aus, dass es sich bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung einerseits und der Enteignung andererseits um jeweils eigenständige Rechtsinstitute handelt, die nur nach formalen, typologisierenden Kriterien abzugrenzen sind (vgl. *Rozek*, 1998, S. 292 f. und die dort genannte Rechtsprechung). Die früher vom BGH und BVerwG vorgenommene Unterscheidung nach materiellen Kriterien (Sonderopfer, Schwere- und Umschlagtheorie) ist insoweit überholt und nicht mehr anzuwenden. Ebenso ist die Doppelqualifikation eines Aktes ausgeschlossen, so dass eine Regelung für alle Anwendungsfälle entweder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung oder eine Enteignung darstellt. Dies ist insofern von entscheidender Bedeutung, weil es die Charakterisierung von Rechtsnormen als Eigentumsbindung durch Ausschluss der Enteignung ermöglicht. Jarass, 2000 stellt hierzu folgende Kriterien heraus:

##### **1. Vermögenswertes Recht:**

Eine Eigentumsbeeinträchtigung nach Art. 14 GG (Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung) kann nur dann vorliegen, wenn ein Recht betroffen ist, das durch die Eigentumsgewährleistung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt wird. Während dies bei öffentlichrechtlichen Positionen durchaus differenziert zu betrachten und mitunter schwierig zu beurteilen ist, ist die Voraussetzung stets erfüllt, wenn vermögenswerte Rechte des Privatrechts berührt sind, also insbesondere die Innehabung, Nutzung oder anderweitige Verwendung von Grundstückseigentum, grundstücksgleichen oder dinglichen Rechten.

##### **2. Hoheitlicher Akt:**

Weiteres Merkmal der Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG ist, dass sie nur durch einen hoheitlichen Rechtsakt erfolgen kann. Eine staatliche Maßnahme

kann also nur dann eine Enteignung sein, wenn sie entweder als Gesetz oder Verwaltungsakt eingestuft werden kann. Bei einem förmlichen Gesetz spricht man von einer Legalenteignung, bei einer Enteignung durch andere Rechtsnormen oder durch Verwaltungsakt von einer Administrativenteignung.

### **3. Entziehung:**

Nach Auffassung des BVerfG liegt ein entscheidendes Merkmal der Enteignung in der vollständigen oder teilweisen Entziehung von Eigentumspositionen im Wege einer ausnahmsweisen Durchbrechung der Eigentumsordnung. Eine teilweise Entziehung liegt zum Beispiel vor, wenn ein Grundstück zwangsweise mit einem dinglichen Recht belastet wird. Das kennzeichnende Element der Entziehung ist im Fall der klassischen Enteignung, die der Flächenbeschaffung für öffentliche Bau- und Investitionsvorhaben dient, zweifelsfrei gegeben. Sie führt zur Übertragung der Eigentumsposition auf den von der Enteignung begünstigten Träger. Die Bereitstellung von Ersatzland für den weichenden Grundeigentümer ist dabei kein Aspekt zur Beurteilung des Enteignungscharakters, sondern ausschließlich eine Frage der verfassungsmäßig gebotenen Entschädigung in Geld oder Land gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 u. 3 GG.

Eine Enteignung kann aber auch vorliegen, wenn die Beeinträchtigung einer Eigentumsposition nicht mit einer Übertragung auf einen neuen Rechtsinhaber verbunden ist, sondern Eigentum nur eingeschränkt wird. Denn das BVerfG lehnt es in seiner Rechtsprechung (siehe Beschluss vom 06.11.1985, BVerfGE 71, S. 137–146 [143]) ab, die Enteignung auf Güterbeschaffungsvorgänge zu beschränken; vielmehr genügt es, wenn eine Maßnahme darauf abzielt, »zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben konkrete subjektive Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ganz oder teilweise zu entziehen (Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinn, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.06.1985, BVerfGE 70, S. 191–214 [199 f. mit weiteren Nachweisen]).« Dies führt zum wesentlichen, hier ausschlaggebenden Kriterium zur Einordnung des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG als Eigentumsbindung, welches das BVerfG auch bei der Bestimmung der Rechtsnatur der Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB angewandt hat (BVerfGE 104, S. 1–13 [9 f.]):

### **4. Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben:**

»Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfGE 101, S. 239–274 [259]; 102, S. 1–25 [15 f.]; standige Rechtsprechung). Die Enteignung setzt den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug ist eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter ho-

heitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 38, S. 175–187 [179 f.]). Ist mit dem Entzug bestehender Rechtspositionen der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt, kann es sich nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln (vgl. dazu BVerfGE 101, S. 239–274 [259]).

Die Baulandumlegung ist danach eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG. Zwar erfolgt die Umlegung im Rahmen eines auch öffentlichen Interessen dienenden städtebaulichen Konzepts. Die Exekutive wird aber durch die §§ 45 ff. BauGB nicht ermächtigt, den Eigentümern ihre Grundstücke zu entziehen, um sie für ein konkretes, dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben einzusetzen. Das Instrument der Baulandumlegung ist in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet. Es soll diesen die bauliche Nutzung ihrer Grundstücke auch in den Fällen ermöglichen, in denen diese sich nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung ihrer Eigentumsrechte einigen. Bestandteil dieser Neuordnung ist auch der in § 55 Abs. 2 BauGB vorgesehene Flächenabzug für die in dem Bebauungsplan festgesetzten örtlichen Verkehrsflächen und Flächen für sonstige Anlagen, die überwiegend den Bewohnern des Umlegungsgebiets zugute kommen. Denn die Erschließung ist unabdingbare Voraussetzung für eine Bebaubarkeit des Gebiets und damit der einzelnen, den Eigentümern zugeteilten Grundstücke (vgl. BVerwGE 12, S. 1–9; BGHZ 89, S. 353–362 [357 f.]). Auch sie dient dem privaten Interessenausgleich. Der die Umlegung einleitende Umlegungsbeschluss stellt danach keine Enteignung dar, sondern aktualisiert die gesetzlich in den §§ 45 ff. BauGB vorgesehene Möglichkeit, die Grundstücke im Umlegungsgebiet zum Zwecke ihrer plangerechten Nutzung im konkreten Fall neu zu ordnen.«

Wie *Papier*, 2000 näher darlegt, hat die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG mit der Reduktion des verfassungsrechtlichen Enteignungsbegriffs in der Rechtsprechung des BVerfG auf die Entziehung konkreter Rechtspositionen zur Durchführung öffentlicher Vorhaben eine erhebliche begriffliche Erweiterung erfahren. Die Eigentumsbindung stellt sich demnach als generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter dar, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Zielsetzung ist die Normierung objektivrechtlicher Vorschriften, die den Inhalt des Eigentums vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft in allgemeiner Form bestimmen und somit auf eine situationsgebundene Umgestaltung der Eigentumsordnung durch oder auf Grund abstraktgenereller Gesetze gerichtet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.06.1979, BVerfGE 52, S. 1–42 [27]; BVerwG, Urteil vom

24.06.1993, BVerwGE 94, S. 1–16 [5]). Damit wird die primäre, im Vordergrund stehende Zweckorientierung, nämlich Umgestaltung der Eigentumsordnung im Allgemein- oder objektiven Eigentümerinteresse bzw. ihre ausnahmsweise Durchbrechung zur Erfüllung eines im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens, zum entscheidenden Abgrenzungskriterium zwischen Eigentumsbindung und Enteignung in der Bodenordnung.

## 5 Zur fremdnützigen Flächenbereitstellung in der Umlegung

Aus der hier auszugsweise zitierten Entscheidung des BVerfG zur Rechtsnatur der Baulandumlegung ist besonders hervorzuheben, dass das Gericht die Umlegung, obwohl sie die Grundlage für Entzug und Zuweisung konkreter Eigentumspositionen bildet, insgesamt als Eigentumsbindung qualifiziert, da sie sich mit der primär auf den privaten Interessenausgleich ausgerichteten Zielsetzung deutlich von der Enteignung unterscheidet, die den Entzug von Eigentumsrechten zur Verwendung für ein bestimmtes, dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben bezweckt.

Genau an dieser Stelle setzt die Kritik von *Christ*, 2002 ein, soweit er mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die Boxberg-Entscheidung (BVerfGE 74, S. 264–297 [280 u. 283]) darlegt, dass die Flächenbereitstellung für öffentliche Zwecke in der Umlegung gegen Ersatzlandgestellung nach § 55 Abs. 5 BauGB eine Maßnahme der Enteignung darstelle. Die Problematik dieser Argumentation liegt darin, dass sie den Flächenbeitrag aus dem bodenordnerischen Gesamtvorgang herausbricht und isoliert betrachtet, ohne zu sehen, dass die Vorwegausscheidung nach § 55 Abs. 5 BauGB untrennbar in die Umlegung eingebunden ist und gerade der Abwendung der Enteignung dienen soll. So sehen die Rechtsprechung des BGH (statt vieler Winterberg-Urteil vom 13.12.1990, BGHZ 113, S. 139–150), die überwiegende Auffassung im Schrifttum (statt vieler *Schmidt-Aßmann*, 1982) und die Kommentierung zum BauGB (statt vieler *Otte*, 2008, § 55, Rd.-Nr. 9 ff.) § 55 Abs. 5 BauGB als Inhaltsbestimmung des Eigentums, wenn genügend geeignetes Ersatzland eingebracht wird und die Umlegung insgesamt die in § 45 BauGB definierte vorrangig privatnützige Zielsetzung erfüllt, nämlich »zur Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten ... nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke« zu schaffen.

*Spannowsky*, 2004 (S. 323) führt hierzu aus: »Der Umstand, dass § 55 Abs. 5 BauGB vom BVerfG im Zusammenhang mit dem Flächenabzug nicht explizit in die Gesamtbewertung der Vorschriften einbezogen worden ist, lässt nicht den Schluss zu, dass diese Vorschrift aus dem Rahmen einer Inhaltsbestimmung



fällt. Die Entscheidung des BVerfG vom 22.05.2001 bezog sich auf Verfassungsbeschwerden, mit denen sich die Beschwerdeführer gegen die Einbeziehung landwirtschaftlich genutzter Gebiete bzw. die Nichteinbeziehung von kleingärtnerisch genutzten Grundstücken in die Umlegung gewehrt hatten. Bei dieser Entscheidung stand die Zuordnung der Umlegung zu den Eingriffskategorien Inhaltsbestimmung und Enteignung in Frage. Das BVerfG hat die Umlegung auf Grund einer Zusammenschau der Umlegungsvorschriften, von denen es einige als für diese Kategorisierung besonders aussagefähig hervorgehoben hat, der Eingriffskategorie der Inhaltsbestimmung zugeordnet. Eine Vorschrift, die es ermöglicht, die überwiegend privatnützige Umlegung mit für die Planverwirklichung notwendigen fremdnützigen Zwecken zu verbinden, macht diese weder zur Enteignung noch rechtswidrig. Dies folgt schon daraus, dass die Umlegung neben der Verwirklichung privatnütziger Inhalte des Bebauungsplans, insbesondere der baulichen Nutzung durch die Grundstückseigentümer, auch der Verwirklichung damit zusammenhängender fremdnütziger, insbesondere stadtentwicklungspolitischer Zwecke dient... Insofern hat das BVerfG zugleich auf die Sozialgebundenheit des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG hingewiesen und hervorgehoben, dass die Verfassung es dem Gesetzgeber erlaube, die Interessen der Allgemeinheit bei Fragen der Bodenordnung in stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern, zumal bei der Ausweisung von Bauland eine Vielzahl städtebaulicher Belange zu berücksichtigen seien und die gemeindliche Bauleitplanung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung verpflichtet sei.«

## **6 Einordnung des Landentwicklungsverfahrens**

Diese Grundsätze zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Umlegung treffen wegen der Vergleichbarkeit der Rechtsinstitute auch auf die Flurbereinigung zu (vgl. *Haas*, 2002, S. 277), da auch sie im überwiegend privatnützigen Interesse der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer liegt und diese Interessen durch den Anspruch auf wertgleiche Landabfindung einen gerechten und ausgewogenen Ausgleich erfahren (*Schwantag/Wingarter*, 2008, vor § 1, Rd.-Nr. 3 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG und des BGH).

Wie in der Rechtsprechung und Literatur vielfach dargestellt, soll in der programmatischen Definition und Zweckbestimmung der Flurbereinigung nach § 1 FlurbG »Förderung der Landentwicklung« im Gegensatz zu »Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft« zum Ausdruck bringen, dass die Flurbereinigungsbehörde nicht selbständig als überörtliche Trägerin etwa der Landes-, Bauleit- oder Landschaftsplanung tätig werden darf. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, durch Bodenordnung die

außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens zu verwirklichenden Planungen zu erleichtern, indem insbesondere die Vorhaben koordiniert und die benötigten Flächen bereitgestellt werden. Verfahrensmäßig wird dies vor allem durch die Regelungen in § 5 Abs. 3, § 10 Nr. 2 Lit. a u. b Alt. 1, § 38, §§ 39–41, § 44, § 47, §§ 52 f., § 58, § 80 Nr. 3 FlurbG umgesetzt.

*Schwantag/Wingerter, 2008* (§ 1, Rd.-Nr. 7, S. 10) werten diese Aufgabe wie folgt: »Die Förderung der Landentwicklung durch die Flurbereinigung ist insoweit Sozialbindung des Eigentums und wirkt nicht enteignend. Über die ökonomischen Interessen der Grundstückseigentümer hinaus gehende, der Allgemeinheit dienende Maßnahmen der Landentwicklung haben die Teilnehmer im Rahmen der Sozialpflichtigkeit zu dulden, solange die Flurbereinigung insgesamt noch im Interesse der Beteiligten im Sinne von § 4 FlurbG liegt, die Teilnehmer gleichwertig im Sinne von § 44 FlurbG abgefunden werden und sie zu den Kosten für die Landentwicklung als solcher nicht herangezogen werden (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 FlurbG) und insoweit auch keinen Landabzug aufbringen müssen.«

Mit der Novelle von § 86 FlurbG (Gesetz zur Änderung des FlurbG vom 23.08.1994 (BGBl. I S. 2187); BT-Drucksache 12/7909 vom 15.06.1994) hat der Gesetzgeber die Aufgaben der Flurbereinigung unter Betonung der Landentwicklungskomponente 1994 neu formuliert. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG zielt wie bisher auf die Unterstützung von Vorhaben Dritter durch Koordination, Planung und Flächenbereitstellung (»ermöglichen«) und stellt klar, dass einzelne Maßnahmen über § 78 VwVfG hinaus auch zur Durchführung auf das jeweilige Flurbereinigungsverfahren und deren Teilnehmergemeinschaft übertragen werden können (»ausführen«), sofern dies rechtlich möglich und sachlich sinnvoll ist und die betroffenen Träger zustimmen. § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG (Trägerverfahren) bezweckt, die von fremden Infrastruktur- und vergleichbaren Maßnahmen verursachten landeskulturellen Schäden wieder zu beseitigen und § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG Landnutzungskonflikte, d. h. sich gegenseitig störende Nutzungen in Gemengelage oder von Planungen Dritter ausgehende Flächenansprüche, aufzulösen.

Die skizzierten Verfahrensziele können allein oder in Kombination Gegenstand eines Flurbereinigungsverfahrens sein, wobei § 86 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 FlurbG auch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne, also Arrondierung, Wege-, Gewässer- und Landschaftsbau mit einschließt, die durch § 37 Abs. 1 Satz 2–4 FlurbG bereits in der Zuständigkeit der Flurbereinigungsbehörde liegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.06.1998, RzF 14 zu § 86 Abs. 1 FlurbG). Während die Zielsetzung nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG grundsätzlich privatnützig ist, indem die von Großprojekten verursachten Durchschneidungsschäden

in der Eigentums-, Nutzungs- und örtlichen Infrastruktur auf Kosten der Vorhabenträger behoben und andere Mängel in der Grundstücks- und Erschließungssituation beseitigt werden, bedarf dies bei den in der Regel miteinander verbundenen Zielstellungen nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG einer näheren Analyse des Einzelfalls, bei der natürlich auch die veränderten agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen mit berücksichtigt werden müssen.

Entscheidender Anlass zur Novellierung des FlurbG im Jahre 1994 war die Tatsache, dass die Situation der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Menschen heute zunehmend von einem mehrheitlich nicht mehr agrarisch geprägten kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeld bestimmt wird (BT-Drucksache 12/7909, S. 6 f.). Die ganzheitliche Gestaltung dieses Umfelds sichert den landwirtschaftlichen Betrieben eine funktionsfähige Agrarstruktur und damit die Basis ihrer wirtschaftlichen Betätigung, schafft zugleich aber auch unmittelbar zusätzliche Einkommensmöglichkeiten im Rahmen der Diversifizierung und Kooperation. Für die außerlandwirtschaftlichen Grundstückseigentümer bewirkt die Stabilisierung der Landwirtschaft auf Dauer sichere Pachteinahmen durch eine zukunftsfähige, flächendeckende Landbewirtschaftung. Ferner führt die umfassende Entwicklung des ländlichen Raumes zu einer nachhaltigen Werterhaltung des Grundvermögens für alle Eigentümer.

Vor dem Hintergrund dieser Handlungserfordernisse ergibt sich der Bodenordnungsbedarf in erster Linie nicht mehr aus einer unzureichenden Flurverfassung mit mangelhafter Grundstücks- und Erschließungsstruktur, sondern aus der Vielfalt der Flächennutzungsansprüche und der Notwendigkeit, ländliche Grundstücke unter Berücksichtigung komplexer Erfordernisse der Landentwicklung nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten (vgl. *Thomas*, 2005). Dabei gilt es, in einem integralen Entwicklungsansatz die verschiedenen Vorhaben und Projekte zur Agrarstrukturverbesserung und Landentwicklung aufeinander abzustimmen, die Realisierung von Planungen Dritter mit den Möglichkeiten der Bodenordnung zu unterstützen und auftretende Konflikte aus divergierenden Flächenansprüchen zum Vorteil aller Beteiligten zu lösen, um eine möglichst uneingeschränkte sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten (vgl. *Ewald*, 2008).

Genau dies ist seit 1994 *expressis verbis* Aufgabe des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 FlurbG, mit der Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen bzw. auszuführen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG). Die Zweckbestimmung ist im besonderen Maße auf die integrale Entwicklung der ländlichen Räume ausgerichtet und berücksichtigt, dass sie zunehmend vom Einfluss

Dritter auf die Landnutzung bestimmt wird. Kommt eine Gesamtbeurteilung der beabsichtigten Flurbereinigungsmaßnahmen dann unter sachgerechter Würdigung aller wesentlichen Umstände zu dem Ergebnis, dass ein geplantes Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG im objektiven Interesse der Beteiligten gemäß § 4 FlurbG liegt und somit die privatnützige Zweckorientierung im Vordergrund steht, kann es sich nach der modernen Dogmatik des Art. 14 GG insgesamt nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handeln, auch wenn beiläufig oder ergänzend zu den vorrangig privatnützig ausgerichteten Verfahrenszielen fremde Interessen befriedigt und Flächen für öffentliche Zwecke bereitgestellt werden. Der BGH hat im oben genannten Winterberg-Urteil (BGHZ 113, S. 139–150 [145 f.]) zur entsprechenden Einordnung einer Sanierungsumlegung folgendes ausgeführt: »Die Prüfung, ob die Gemeinde mit der Einleitung und Durchführung des Umlegungsverfahrens privatnützige Zwecke in dem hier maßgeblichen Sinn verfolgt, erfordert eine Gesamtbeurteilung aller wesentlichen Umstände. Entscheidend ist, ob die beabsichtigten Maßnahmen bei verständiger Würdigung der Interessenlage insgesamt auch im wohlverstandenen Interesse der Eigentümer der im Umlegungsgebiet befindlichen Grundstücke liegen. Dabei kann auch bei einer durch »fremde Interessen« ausgelösten Planung aus objektiver Sicht ein Interesse der betroffenen Eigentümer an einer angemessenen Lösung der Konfliktsituation bestehen. ... Es kommt also darauf an, ob die Umlegung insgesamt noch als privatnützig angesehen werden kann.«

## **7 Fazit**

Die fast einhellige Meinung in der Praxis, Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte und Literatur betrachtet die Regelflurbereinigung nach §§ 1, 4 u. 37 FlurbG insgesamt als inhaltsbestimmende Maßnahme des Eigentums unter Würdigung der Sozialpflichtigkeit (vgl. *Thiemann*, 2008). Maßgebend für diese Einordnung ist nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG die überwiegend privatnützige Ausrichtung gegenüber der Enteignung mit ihrer spezifischen Zielsetzung, konkrete Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu entziehen. Die vom BVerfG für die Baulandumlegung vorgenommene Charakterisierung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich ohne weiteres auch auf das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG übertragen. Entscheidend ist dabei die primär privatnützige Zweckorientierung im Interesse der betroffenen Eigentümer. Im Rahmen dieser Eigentumsbindung sind untergeordnete fremdnützige Zweckbestimmungen als Sozialpflichtigkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG einzuordnen, solange die Flurbereinigung insgesamt noch im Interesse der Beteiligten liegt (§ 4 FlurbG), die wertgleiche

Landabfindung (§ 44 FlurbG) gewährleistet ist und die Teilnehmer nicht mit Kosten der Landentwicklung als solcher belastet werden (§ 19 FlurbG). Während in klassischen Neuordnungsverfahren mit dem hauptsächlichen Zweck der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft oder der Förderung der allgemeinen Landeskultur der private Nutzen im Sinne von § 4 FlurbG für die Teilnehmer auf der Hand liegt, ist dies in Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 u. 3 FlurbG durchaus schwieriger zu erkennen. Die Begründung des Anordnungsbeschlusses (§ 6 Abs. 3 Satz 1 FlurbG) sollte daher ausführlich darlegen, worin das wohlverstandene Interesse der Beteiligten an den verfolgten Verfahrenszielen liegt und wie sich darauf aufbauend die überwiegende Privatnützigkeit darstellt.

## **Literatur**

- Christ, J. 2002:* Die Umlegung als Instrument des privatnützigen Ausgleichs der Eigentümerinteressen. – Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 117, Heft 22, S. 1517–1529.
- Ewald, W.-G. 2008:* Flächenmanagement und Bodenordnung im Dienst der integrierten ländlichen Entwicklung. – Mitteilungen des DVW-Bayern 60, Heft 2, S. 243–256.
- Haas, E. 2002:* Die Baulandumlegung – Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 21, Heft 3, S. 272–277.
- Hösch, U. 2000:* Eigentum und Freiheit (Habil.). – Jus Publicum, Band 56.
- Jarass, H. D. 2000:* Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung? – Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 53, Heft 39, S. 2841–2845.
- Otte, E. 2008:* Erläuterungen zu §§ 45 – 84 BauGB. – In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M.: Baugesetzbuch – Kommentar, Loseblatt, Stand: 89. Erg., Okt. 2008.
- Papier, H.-J. 2000:* Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. – Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 115, Heft 19, S. 1398–1407.
- Rozek, J. 1998:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung (Habil.). – Jus Publicum, Band 31.
- Schmidt-Aßmann, E. 1982:* Die eigentumsrechtlichen Grundlagen der Umlegung (Art. 14 GG). – Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.) 97, Heft 3, S. 152–157.

- Schwantag, F.; Wingerter, K. 2008:* Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. – 8. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.
- Spannowsky, W. 2004:* Umlegung im Lichte des Eigentumsschutzes. – Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 24, Heft 9, S. 321–330.
- Thiemann, K.-H. 2004 a:* Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. – zfv 129, Heft 4, S. 261– 265.
- Thiemann, K.-H. 2004 b:* Zu den heutigen Schwerpunktaufgaben der Flurbereinigung. – Mitteilungen des DVW-Bayern 56, Heft 3, S. 287–303.
- Thiemann, K.-H. 2006:* Ländliche Bodenordnung in Deutschland – ein Überblick. – Mitteilungen des DVW-Bayern 58, Heft 4, S. 533–546.
- Thiemann, K.-H. 2008:* Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren). – zfv 133, Heft 2, S. 90–97.
- Thomas, J. 2005:* Zur Bedeutung und zum Bedeutungswandel der Flurbereinigung in Deutschland. – Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 67, Heft 4, S. 179–188.