

# Gedanken zur Trinität von Bodeneigentum, Bodenordnung und Bodenwirtschaft\*

Erich Weiß

## Zusammenfassung

Der inhaltliche Zusammenhang und die gesellschaftspolitische Bedeutung von Bodeneigentum, Bodenordnung und Bodenwirtschaft werden in ihren wesentlichen Grundzügen für die Bundesrepublik Deutschland kurz dargestellt.

## Summary

*The recent context and the social-political meaning of land property, land regulation and real estate management are represented in its essential aspects for the Federal Republic of Germany.*

## 1 Einführung

In der Bundesrepublik Deutschland setzt eine effiziente Gewährleistung des Bodeneigentums nach Artikel 14

---

\* Vortrag zum akademischen Festakt der Ehrenpromotion durch die Vilniaus Gedimino Technikos Universitetas (Litauen) am 14. September 2001

Grundgesetz offensichtlich die Existenz von Bodenordnung und Bodenwirtschaft voraus. Wohl deshalb wurde dem Gesetzgeber mit dieser Gewährleistung zugleich der Auftrag einer inhaltlichen Ausgestaltung des Bodeneigentums erteilt und von diesem in vielgestaltiger Art und Weise wahrgenommen. Die wesentlichen Grundzüge dieses Zusammenwirkens werden nachfolgend aufgezeigt.

## 2 Zum Bodeneigentum

In diesem Sachzusammenhang umfasst der Boden die feste Erdoberfläche, gegebenenfalls mit geringen rechtlichen Modifikationen (Seele 1956). Der Boden ist begriffsinhaltlich bedeutsam als originärer Produktionsfaktor, als standortgebundene Rohstoffquelle, als naturgegebene Energiequelle u. v. a. m. Der Boden ist als besonderer Produktionsfaktor im Grundsatz unvermehrbar, unbeweglich, aber auch nicht abnutzbar. Aus seinem wirtschaftlichen Einsatz resultiert eine Bodenrente, wie

z. B. aus der Vermietung der Mietzins (MEYERS Lexikon 1972).

Kennzeichnend für Eigentum ist, dass man eine Sache haben kann, sie gebrauchen und über sie verfügen kann. Als geometrisch abgegrenzten Teil der Erdoberfläche bezeichnet man den Eigentumsgegenstand als Grundstück. Bodeneigentum ist also die rechtliche Zuordnung von Grundstücken zu Personen, die durch die Merkmale der Privatnützigkeit und der ausschließenden Verfügungsbefugnis bestimmt wird. Inhaber solcher Eigentumsrechte können alle natürlichen Personen sein, juristische Personen jedoch nur, soweit sie dazu fähig sind (BVerfGE 95, 267 (300) – m. w. N. – »Altschuldenregelung«).

Die besonderen Eigenschaften des Bodeneigentums erklären seine herausragende Bedeutung in den verschiedenen gesellschaftspolitischen Entwicklungen der Geschichte: Das Bodeneigentum ist ein Menschenrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit des Menschen steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Menschenrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Menschenrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Bodeneigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung eines Menschenrechts. Das Menschenrecht des Einzelnen setzt das Rechtsinstitut Bodeneigentum voraus; es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn ein Gesetzgeber an die Stelle des Bodeneigentums Privater etwas setzen könnte, was den Namen Bodeneigentum nicht verdiente (BVerfGE 24, 367, 289).

Damit wird zugleich offensichtlich, warum frühere Potentaten bzw. totalitäre Machthaber regelmäßig durch so genannte Reformen in die Strukturen des Bodeneigentums eingriffen: Sie wollten, sie mussten die Freiheitsrechte der Menschen einschränken, um ihr eigenes Machtssystem zu sichern.

### 3 Zur Bodenordnung

Die Bodenordnung umfasst eine statische und eine dynamische Komponente (Seele 1980). Die statische Komponente der Bodenordnung beinhaltet die Eigentumsverfassung des Bodens einschließlich seiner Sicherung durch Kataster und Grundbuch sowie seiner Nutzung und Besteuerung. Die dynamische Komponente der Bodenordnung umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Boden, die so genannten subjektiven Rechtsverhältnisse, möglichst weitgehend mit den in der Bodennutzungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nutzung, die so genannten objektiven Planungsziele, in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eliminieren, also private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen. Dabei werden

als Bodennutzungsplanung die Teile der Raumordnung und Landesplanung, der Fachplanung und der städtebaulichen Planung zusammengefasst, die unmittelbar für die Nutzung des Bodens und nicht für die darauf stehenden Bauwerke und deren Gestaltung gelten.

Als Instrumente der dynamischen Komponente der Bodenordnung mit ihren konstruktiv gestaltenden Maßnahmen sollten nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns als erstes rein bürgerlich-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, zum Beispiel Kauf, Tausch oder Teilung mit Hilfe eines Notariats. Führen solche Möglichkeiten der privaten Konfliktbewältigung nicht unter angemessenen Bedingungen zum Ziel, ist der Staat aufgerufen, in subsidiärer Art und Weise zunächst mit öffentlich-rechtlichen, aber privatnützigen Gestaltungsmöglichkeiten zu helfen, zum Beispiel in städtischen Bereichen durch Grenzregelungen oder Umlegungen, in ländlichen Bereichen durch Zusammenlegungen oder Flurbereinigungen. Erst danach, wenn also diese Möglichkeiten noch nicht zum notwendigen Ergebnis für konkrete öffentliche Erfordernisse hinreichend beitragen, darf der Staat unter gewissen, sehr strengen Bedingungen auch mit öffentlich-rechtlichen, nun aber fremdnützigen Gestaltungsmöglichkeiten in das Bodeneigentum, also in die Freiheitsrechte des Einzelnen eingreifen, um Konflikte in der Bodennutzung zu bewältigen. Sie kennen dieses Instrument als Enteignung, wobei jedoch ebenfalls noch gewisse bodenordnerische Modifikationen zur Abmilderung eines zweifelsfrei erforderlichen Eingriffs denkbar sind; sie können in langjährig bewährter Praxis beobachtet werden.

Von ganz besonderem Interesse ist natürlich bei den öffentlich-rechtlichen, aber privatnützigen Bodenordnungsmöglichkeiten die Ausgestaltung des jeweiligen Initiativrechts für den Staat. Zur Bewältigung von Bodennutzungskonflikten in städtischen und in ländlichen Bereichen der Schweiz wurden dazu folgende Gedankengänge entwickelt:

Wird die Einleitung einer städtebaulichen Umlegung von einem Mehrheits- bzw. Zustimmungserfordernis abhängig gemacht, so kann diese Vorschrift in bestimmten Baugebieten, in welchen oft kleinere Teilflächen umgestaltet werden müssen, zu sehr widersprüchlichen Verhältnissen führen. Besitzt nämlich eine Mehrheit der Eigentümer Grundstücke, die überbaubar sind, so wird eine Umlegung zum Nachteil der übrigen nicht durchgeführt werden. Dieses widerspricht nicht nur dem Grundsatz, dass der Boden zweckmäßig genutzt werden soll, sondern es verletzt auch die Eigentumsrechte der Minderheit, in dem diese möglicherweise genötigt wird, ihre Grundstücke zu veräußern, weil sie ohne Umlegung nicht überbaubar sind. Der Gleichheitssatz, aus dem sich nicht nur das Gebot gerechter inhaltlicher Ausgestaltung, sondern auch der folgerichtigen Verwirklichung des Rechts ergibt, verlangt daher, dass die zuständige Behörde, also der Staat, nötigenfalls von Amts wegen ein Bodenordnungsverfahren anordnet (Kuttler 1972).

Wird die Einleitung einer agrarischen Zusammenlegung bzw. einer Flurbereinigung von einem Mehrheits- bzw. Zustimmungserfordernis abhängig gemacht, so kann auch dieses zu sehr widersprüchlichen Verhältnissen führen. Besitzt nämlich eine Mehrheit der Eigentümer Land, welches rationell bewirtschaftbar ist, so wird eine agrarische Zusammenlegung bzw. Flurbereinigung gegebenenfalls zum Nachteil von Landwirten unterbleiben, die auf eine Verbesserung dringend angewiesen wären. Auch dieses widerspricht nicht nur dem Grundsatz, dass Boden zweckmäßig genutzt werden soll, sondern verletzt auch die Eigentumsrechte der Minderheit, indem diese möglicherweise genötigt wird, das Land zu veräußern, weil sich dessen Bewirtschaftung ohne agrarische Zusammenlegung bzw. Flurbereinigung nicht mehr lohnt. Der Gleichheitssatz, aus dem sich nicht nur das Gebot gerechter inhaltlicher Ausgestaltung, sondern auch jenes der folgerichtigen Verwirklichung des Rechts ergibt, verlangt daher, dass die zuständige Behörde, also der Staat, gegebenenfalls von Amts wegen eine agrarische Zusammenlegung bzw. Flurbereinigung anordnet (Bänziger 1978).

Die Bodenordnung ist also ein Gestaltungsinstrument zur nachhaltigen Sicherung des Bodeneigentums, der vermögensrechtlichen Komponente der persönlichen Freiheit, eines individuellen Menschenrechts. Dieses Gestaltungsinstrument darf man wegen der besonderen Eigenschaften des Bodens und der herausragenden gesellschaftspolitischen Bedeutung des Bodeneigentums einerseits nicht in beliebiger Form allein dem freien Spiel der Kräfte einer Marktwirtschaft überlassen; hier ist in ganz originärer Art und Weise die allgemeine Daseinsvorsorgefunktion des Staates gefordert, selbstverständlich unter demokratischer Kontrolle. Wenn aber andererseits die Funktionalität der verschiedenartigen Bodenordnungsinstrumentarien durch staatliche Maßnahmen eingeschränkt wird, wird zugleich auch die vermögensrechtliche Komponente der persönlichen Freiheit der Bürger dieses Staates eingeschränkt; darauf ist fortwährend mit größter Aufmerksamkeit und Sensibilität zu achten.

#### 4 Zur Bodenwirtschaft

Die Bodenwirtschaft beinhaltet als wesentliche Aufgabefelder die bereits vorab definierte Bodennutzungsplanung als allgemeine Grundlage einer nachhaltigen Nutzung des Bodeneigentums sowie die Grundstücksbewertung. Die vielfältigen und vielgestaltigen Aspekte einer modernen Bodennutzungsplanung aus Natur und Ökologie, aus Verwaltung und Ökonomie werden dabei heute selbstverständlich mittels komfortabler Informationssysteme betreut.

Die Bodennutzungsplanung sollte regelmäßig alle privaten und öffentlichen Bodennutzungsinteressen des jeweiligen Planungsgebietes umfassen. Selbstverständlich

resultieren aus diesem Ansatz gewisse Bodennutzungskonflikte, die für jedermann transparent und nachvollziehbar bewältigt werden müssen. Dafür sind alle privaten und öffentlichen Interessen des Bodennutzungskonfliktes in den Bewältigungsprozess einzustellen und jeweils untereinander und gegeneinander gerecht, also insbesondere unter Achtung des Bodeneigentums Privater sowie dem Wohl der Allgemeinheit abzuwägen und zu entscheiden. Die daraus resultierenden Planungsmaßnahmen sind dann gegebenenfalls Leitlinien dynamischer Bodenordnungsmaßnahmen in städtischen und/oder in ländlichen Bereichen zur zweckmäßigen Neugestaltung der Grundstücksstrukturen nach Lage, Form und Größe mit privatnützigem und/oder fremdnützigem Wesensgehalt.

Die plausible Ermittlung der maßgebenden Grundstückswerte gilt allgemein als bedeutsame Voraussetzung für ökonomische Abläufe auf dem Bodenmarkt, also insbesondere für die Realkreditsicherung sowie für die Bereitwilligkeit zur bürgerlich-rechtlichen Bodenordnung und für die Rechtmäßigkeit der öffentlich-rechtlichen Bodenordnung sowohl in privatnütziger als auch in fremdnütziger Ausprägung. Die Wertermittlung für Grundstücke erfolgt dabei regelmäßig aufgrund der Lage, der Beschaffenheit und der Nutzbarkeit des Objektes. Diese Nutzbarkeit als Ausfluss des Bodeneigentums wird dabei in stringenter Art und Weise durch die Aussagen bzw. Festlegungen der Bodennutzungsplanung bestimmt.

Damit ist die besondere Verantwortlichkeit der auf diesem sensiblen Gebiet persönlicher Freiheitsrechte allgemein Tätigen hinreichend umschrieben.

Und damit schließt sich die Trinität von Bodeneigentum, Bodenordnung und Bodenwirtschaft im Rahmen dieser Gedankenführung.

#### Literatur

- Bänziger, D.H.: Bodenverbesserungen, rechtliche Probleme der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung und der Gesamtumlegung; Heft 113 der Baseler Studien zur Rechtswissenschaft, S. 36, 1978.
- Kuttler, A.: Raumordnung als Aufgabe des Rechtsstaates; in: Der Staat als Aufgabe; Gedenkschrift für Max Imboden, S. 211 ff., 1972.
- MEYERS Enzyklopädisches Lexikon; Bibliographisches Institut Mannheim, Band 4, S. 407, 1972.
- Seele, W.: Die wechselseitigen Beziehungen zwischen städtebaulicher Planung und Bodenwertbildung; Diss. Universität Bonn, S. 5 ff., 1956.
- Seele, W.: Umdruck zur Vorlesung »Bodenordnung« an der Universität Bonn, 1980.

#### Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing., Dr. sc. techn. h.c., Dr. agr. h.c. Erich Weiß  
Lehrstuhl für Bodenordnung und Bodenwirtschaft  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
Meckenheimer Allee 172  
D-53115 Bonn