

Ein Zwischenruf zum Pro und Kontra der Landentwicklung nach § 86 Flurbereinigungsgesetz

Erich Weiß

– Als kurze Gegendarstellung zu diesbezüglichen Veröffentlichungen des Herrn Universitätsprofessor Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann, Neubiberg (Thiemann, K.-H. 2004, 2007a, 2008a, 2008b) –

Die Gewährleistung des Grundeigentums in der Bundesrepublik Deutschland umfasst nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) unter anderem den gesamten Grundstücksbestand, also insbesondere seine Lage, Beschaffenheit und Nutzbarkeit. Dieses Grundeigentum ist ein Menschenrecht, welches 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 Grundeigentums als Rechtseinrichtung dient also der Sicherung eines Menschenrechts (Weiß 2002). Deshalb erfordert der Umgang mit Grundeigentum ganz besondere Sorgfalt und Sensibilität.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität unterscheidet der Gesetzgeber im Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) unter anderem die Vereinfachte Flurbereinigung zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG sowie die Regelflurbereinigung nach den §§ 1, 4 und 37 Abs. 1 FlurbG zur umfassenden agrarstrukturellen Neugestaltung der Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Grundeigentum als Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG unter Würdigung seiner Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 GG. Davon abgehoben gilt die Unternehmensflurbereinigung nach den §§ 87 ff. FlurbG als Ausgestaltung einer gesetzmäßigen Enteignung i.S. des Art. 14 Abs. 3 GG. Sie ist gekennzeichnet durch den staatlichen Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen; sie zielt dabei auf die teilweise oder vollständige Entziehung konkreter Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet sind, also auf die Lage, Beschaffenheit und/oder Nutzbarkeit des konkreten Grundstücksbestandes. Ob betroffene Grundeigentümer dabei nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG eine gleichwertige Entschädigung in Land ohne Abzüge oder nur eine entsprechende Entschädigung in Geld erhalten, ist für diese verfassungsrechtliche Einordnung unerheblich; dabei geht es nämlich nur noch um Art und Ausmaß der nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG gebotenen Entschädigung einer verfassungs- und gesetzmäßigen Enteignung. Die Bestandsgarantie des Grundeigentums wandelt sich also hier mittels Enteignung in eine Wertgarantie des Grundeigentums (BVerfG 1987).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der zwischenzeitlich angeglichenen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes kann keine Maßnahme der hoheitlichen privatnützigen Bodenordnung aus der vorstehend zuerst genannten Kategorie einer Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums durch irgendwie gestaltete Eingriffsintensitäten in fremdnützige Enteignungsmaßnahmen umschlagen oder umgekehrt (Jarass 2000, Papier 2000).

Es wirkt daher für den aufmerksamen Beobachter der Flurbereinigungstheorie und der Flurbereinigungspraxis beängstigend, in der einschlägigen Fachliteratur die vom Gesetzgeber angebotenen Möglichkeiten der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz beliebig gedeutet und/oder umgedeutet zu sehen sowie dabei leichtfüßig von Sachverhalten nach Art. 14 Abs. 1 GG in Sachverhalte nach Art. 14 Abs. 3 GG zu geraten und umgekehrt (Thiemann 2004, 2007a, 2008a, 2008b). Diese Gedankengänge mit daraus gegebenenfalls resultierenden Anwendungsfällen widersprechen, wie vorstehend kurz dargelegt, unserem Verfassungsrecht und sind daher in keinem Falle akzeptabel. Diesbezügliche Veröffentlichungen in fachwissenschaftlichen Zeitschriften, die sich mit den vorliegenden Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts aus der »Boxberg-Entscheidung« vom 24. März 1987 inhaltlich nicht auseinandersetzen, sie inhaltlich nicht einmal nachvollziehbar zur Kenntnis nehmen, fallen in der Theoriediskussion zum Flurbereinigungsrecht mindestens 20 Jahre, nämlich hinter den Zeitpunkt von 1987 zurück. Wissenschaftsmethodisch bedenklich wird der Sachverhalt, wenn diesbezüglich unmissverständliche Klarstellungen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zum Verhältnis der Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG sowie nach den §§ 87 ff. FlurbG im entsprechenden Gesetzgebungsverfahren des Jahres 1994 nur indirekt zitiert werden (Thiemann 2008a, 2008b), um sich ihrem wahren Gehalt (Weiß 2005a, 2006, 2007) nicht stellen zu müssen.

Auch dem Monitum des o.g. Autors, dass fachlich-sachliche Kritik an Entscheidungen oberer und oberster Gerichte nicht weiterführend sei, kann nicht gefolgt werden (so Weiß 2005b, aber Thiemann 2007b). Allgemeine Wahrnehmungen rechtswissenschaftlicher Entwicklungen sprechen dagegen, aber auch ganz persönliche diesbezügliche Erfahrungen.

Beachtlich erscheint schlußendlich die Motivation zu den einleitend genannten Veröffentlichungen: Dazu lässt sich nachlesen (bei Thiemann 2008b), dass die fremdnützige, also enteignende Unternehmensflurbereinigung nach den §§ 87 ff. FlurbG, im überregionalen Wirkungsgefüge durchaus rechtmäßig und sachdienlich eingeschätzt wird

(da hier vermutlich alle wichtigen Entscheider im Verfahrensgang noch hinreichend anonym sind), während im Rahmen der weiteren Folgenminderung enteignender Eingriffe bei ortsnahe Wirkunggefüge die Vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 FlurbG nutzbar gemacht werden soll bzw. gemacht wird (da hier vermutlich alle wichtigen Entscheider im Verfahrensgang nunmehr persönlich bekannt sind und gegebenenfalls verantwortlich gemacht werden (können)). Solche hoheitlichen Wahlmöglichkeiten der öffentlichen Aufgabenbewältigung gelten in unserem Rechtsstaatsystem jedoch als Willkürinstrumentarien der öffentlichen Verwaltung; sie existieren allein deshalb rechtlich nicht. Im übrigen gibt es im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung unseres Grundeigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, also privatnützig, keine gesetzliche Vorschrift, die den Eigentümer verpflichten kann, sein Grundeigentum zur Verwirklichung eines fremdnützigen, also enteignenden Zweckes gegen ein anderes auszutauschen; diese Schranke ist nur mittels Enteignungsrecht zu überwinden (BVerfG 1987). Auch das argumentative Vertauschen von Ursache und Wirkung in solchen Konfliktfällen, um vom fremdnützigen zum privatnützigen Sachverhalt zu gelangen, ist zur Problembewältigung aus naheliegenden Gründen ungeeignet (vgl. Thiemann 2004, 2007a, 2008a, 2008b).

Literatur-/Quellennachweis

Bundesverfassungsgericht (BVerfG); Urt. v. 24.03.1987 – 1 BvR 1046/85 (Boxberg):

- BVerfG 74,264 = RdL 1987 S. 177 = NJW 1987 S. 1251.
 Jarass, H.-D.: (2000): Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung? in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 39, S. 2841 ff.
 Papier, H.-D. (2000): Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Artikel 14 GG; in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Heft Okt. S. 1398 ff.
 Thiemann, K.-H. (2004): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften; in: zfv, S. 261–265.
 Thiemann, K.-H. (2007a): Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte – ILEK – ein Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume; in: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), S. 12–21.
 Thiemann, K.-H. (2007b): Die wertgleiche Landabfindung für den Grund- und Gebäudeeigentümer in Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG; in: Recht der Landwirtschaft/Zeitschrift für Landwirtschafts- und Agrarumweltrecht (RdL), S. 309–312.
 Thiemann, K.-H. (2008a): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren) in: zfv, S. 90–97.
 Thiemann, K.-H. (2008b): Zum Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG; in: RdL, S. 57–60.
 Weiß, E. (2002): Gedanken zur Trinität von Bodeneigentum, Bodenordnung und Bodenwirtschaft; in: zfv, S. 87–89.
 Weiß, E. (2005a): Das Flurbereinigungsrecht der Bundesrepublik Deutschland (FlurbG) im Lichte der jüngeren Rechtsentwicklung zu Artikel 14 Grundgesetz; in: FuB, S. 81–84.
 Weiß, E. (2005b): Zur Entwicklung der Rechtsprechung zum Teilungsmodell beim LwAnpG; in: RdL, S. 88–90.
 Weiß, E. (2006): Unternehmensflurbereinigung zur Landschaftsgestaltung; in: RdL, S. 141–147.
 Weiß, E. (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Unternehmensflurbereinigung in: FuB, S. 37–42 sowie in: RdL, S. 57–60.

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Dr. agr. h. c. Erich Weiß
 Institut für Geodäsie und Geoinformation
 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
 Nussallee 1, 53115 Bonn

Erwiderung zu »Ein Zwischenruf zum Pro und Kontra der Landentwicklung nach § 86 FlurbG«

Karl-Heinz Thiemann

Die Gendarstellung skizziert zunächst die hinlänglich bekannte Lehrmeinung zu Art. 14 GG und die verfassungsrechtliche Einordnung der Verfahren nach dem FlurbG. Dem ist voll und ganz zuzustimmen. Unzutreffend begegnet wird jedoch den Tatsachen, dass nach der übereinstimmenden Auffassung der Verwaltungspraxis, des Schrifttums und der Rechtsprechung auch in privatnützigen Bodenordnungsverfahren eine Flächenbereitstellung für öffentliche Vorhaben möglich ist, sofern der Grundsatz der mindestens wertgleichen Landzuteilung für alle beteiligten Grundeigentümer gewährleistet ist, und dass die Auflösung auch nicht agrarisch bedingter Landnutzungskonflikte durchaus im Interesse der Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens liegen kann. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung ist zweifelsohne eine differenziertere Betrachtungsweise notwendig, die bisher noch aussteht (hierzu nun Thiemann: Das Land-

entwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG als Inhaltsbestimmung des Eigentums, RdL 2008, S. 257–260).

Das Boxberg-Urteil des BVerfG vom 24. März 1987 (BVerfGE 74, S. 264–297) beschreibt und charakterisiert bei den hier relevanten Passagen in erster Linie die Unternehmensflurbereinigung als Vollzug der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG. Die in der Begründung getroffenen Aussagen sind in diesem Kontext zu sehen und zu interpretieren, so auch die im Zwischenruf zitierte Feststellung, dass »es schon keine gesetzliche Regelung gibt, die den Grundeigentümer verpflichtet, sein Grundstück zur Verwirklichung eines im Fremdinteresse liegenden Zwecks gegen ein anderes auszutauschen« (BVerfGE 74, S. 281).

Entgegen dieser Aussage ist es z.B. in der Baulandumlegung bekanntermaßen nach § 55 Abs. 5 BauGB gängige Praxis, »sonstige Flächen, für die nach dem Bebau-

ungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist«, gegen Ersatzlandgestellung vorweg auszuscheiden, dem jeweiligen Bedarfs- und Erschließungsträger zuzuteilen und die betroffenen Grundstückseigentümer auch gegen ihren Willen an anderer Stelle im Verfahrensgebiet wertgleich im Sinne von § 59 Abs. 1 BauGB abzufinden. Natürlich darf eine Umlegung nicht ausschließlich oder vornehmlich zu diesem Zweck eingeleitet werden, sondern muss die in § 45 BauGB definierte Zielstellung erfüllen, nämlich »zur Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten ... nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke« zu schaffen. Trotz der dabei möglichen fremdnützigen Flächenbereitstellung für öffentliche Zwecke ist die Umlegung nach dem Beschluss des BVerfG vom 22. Mai 2001 (BVerfGE 104, S. 1–13, FuB 2001, S. 281–288) insgesamt privatnützig und stellt eine sich in der Sozialpflichtigkeit (Art 14. Abs. 2 GG) bewegende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. auch Pressemitteilung Nr. 81/2001 des BVerfG vom 1. August 2001).

Diese Grundsätze zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Umlegung treffen wegen der Vergleichbarkeit der Rechtsinstitute auch auf die Flurbereinigung zu (vgl. Haas: Die Baulandumlegung – Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, NVwZ 2002, S. 272–277 [277]), da auch sie im privatnützigen Interesse der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer liegt und diese Interessen durch den Anspruch auf wertgleiche Landabfindung einen gerechten und ausgewogenen Ausgleich erfahren (vgl. Schwantag/Wingerter: FlurbG – Standardkommentar, 2008, Vorbem. v. § 1, Rd.-Nr. 3).

Im Unterschied zur Umlegung (Neuordnung der Grundstücke zur Baureifmachung) ist die Zweckbestimmung der Flurbereinigung wesentlich weiter gefasst. Sie umfasst nach der bekannten Legaldefinition in § 1 FlurbG als gleichrangige Aufgaben sowohl die »Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft« als auch die »Förderung der Landentwicklung«, d. h. die Zielstellung, durch Bodenordnung die außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens zu verwirklichenden Planungen Dritter zu erleichtern, indem insbesondere die dafür benötigten Flächen bereitgestellt werden. Verfahrensmäßig wird dies vor allem durch die Regelungen in §§ 40, 44, 47 und 52 FlurbG umgesetzt.

Durch die Novellierung von § 86 FlurbG wurde die »Förderung der Landentwicklung« 1994 dahingehend konkretisiert, dass diese Aufgabe expressis verbis die Ermöglichung von Maßnahmen zur Landentwicklung (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) sowie die Auflösung von Landnutzungskonflikten (§ 86 Abs. 1 Nr. 3) umfasst und im Flurbereinigungsplan eine bessere Regelung der von Dritten verursachten Ausführungskosten möglich ist (§ 86 Abs. 3). Dazu ist festzustellen, dass die Flurbereinigungspraxis die erweiterten Anwendungsmöglichkeiten schnell aufgegriffen hat und ihr Vorgehen durch die Flurbereinigungsgerichte und das BVerwG durchweg bestätigt wurde. Das

FlurbG wird somit den sich wandelnden Aufgaben und agrarstrukturellen Rahmenbedingungen gerecht und trägt maßgeblich zur integralen Entwicklung der ländlichen Räume bei.

Dieser vom Gesetzgeber gewollten, von den Flurbereinigungsverwaltungen umgesetzten und von der Rechtsprechung bestätigten Weiterentwicklung der ländlichen Bodenordnung sollte nicht durch eine dogmatisch überzogene Auslegung der Entscheidungen des BVerfG zu Art. 14 GG entgegengewirkt werden. Es ist kein Grund erkennbar, weshalb von öffentlichen Vorhaben ausgehende Flächenansprüche in der ländlichen Bodenordnung stets mit dem Instrument des Enteignungsvollzugs nach § 87 FlurbG bewältigt werden müssten, anstatt die sich daraus ergebenden Nutzungskonflikte über eine vereinfachte Flurbereinigung zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG zu lösen. Sie stellt für die betroffenen Grundeigentümer das rechtsstaatlich gebotene mildere Mittel dar. Die in diesem Sinne wohlüberlegte und begründete Anwendung von § 86 FlurbG ist eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung und keinesfalls Willkür. Dass die Sachlage dabei für überregionale Infrastrukturvorhaben, deren Trassierung nach abgeschlossener Linienbestimmung ausschließlich nach verkehrlichen Aspekten erfolgt, schon allein aufgrund der stärkeren Eingriffsintensität anders zu beurteilen sein wird als bei örtlichen Vorhaben, in deren Planung weit mehr lokale und private Belange einfließen und berücksichtigt werden können, liegt auf der Hand. Zudem kann die Teilnehmergeinschaft nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG Trägerin dieser Maßnahmen sein, um sie in Planung und Umsetzung auszuführen. Bei dieser bisher allerdings kaum genutzten Variante können bodenordnerische Aspekte im Sinne des Wendehammer-Urteils des BGH vom 11. November 1976 (BGHZ 67, S. 320–330) unmittelbar in den Planungsprozess einfließen.

Abschließend ist anzumerken, dass die im Zwischenruf genannten drei Beiträge des Autors zu § 86 FlurbG bezüglich aller in der Gegendarstellung kritisierten Aussagen mit der renommierten Standardkommentierung des FlurbG (Schwantag/Wingerter: Flurbereinigungs-gesetz – Standardkommentar, 8. Aufl., Agricola-Verlag, 2008, Erläuterungen § 86, S. 409–419) übereinstimmen. Der Artikel zur ILE beruht auf einem gemeinsam mit Prof. Dr. T. Kötter, Uni Bonn, bearbeiteten Forschungsauftrag des Landes Rheinland-Pfalz, dessen Ergebnisse unter Mitwirkung namhafter Vertreter der Landentwicklungsverwaltungen erarbeitet wurden (Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Ländlicher Raum auf Roter Liste – Der Beitrag der Integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland, Sonderheft 1/2006).

Anschrift des Autors
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann
Professur für Landmanagement
Universität der Bundeswehr München
85577 Neubiberg