Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 98 (2000)

Heft: 2

Artikel: Bodenordnung in städtischen Verdichtungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland

Autor: Weiss, E.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-235624

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Bodenordnung in städtischen Verdichtungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland

Wesentliche Aspekte der besonderen Bedeutung des Grundeigentums werden zusammengestellt. Daraus werden die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Bodenordnung abgeleitet und das zugrundeliegende System der Bodennutzungsplanung erläutert. Schlussendlich werden die wichtigen öffentlich-rechtlichen Bodenordnungsinstrumentarien mit ihren privatnützigen und fremdnützigen Ausprägungen vorgestellt.

Les aspects essentiels de la signification particulière de la propriété foncière sont mis en évidence ainsi que les tâches du droit foncier public qui en résultent. Le système de base du plan d'affectation du sol est expliqué. Enfin, les principaux instruments de planification de droit public sont présentés ainsi que leurs caractéristiques déterminantes pour l'usage de ceux-ci par des privés et des tiers.

Il testo presenta gli aspetti essenziali del significato particolare della proprietà fondiaria. Successivamente se ne deriva il mandato di diritto pubblico della sistemazione del territorio e si spiega il sistema che sta alla base della pianificazione nell'utilizzazione del suolo. In conclusione, sono elencati i più significativi strumenti di diritto pubblico nella sistemazione del territorio con la loro rilevanza a livello pubblico e privato.

E. Weiß

Zur Bedeutung des Bodeneigentums

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, eines freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates, wird entscheidend geprägt durch das Verhältnis der allgemeinen Freiheitsrechte nach Artikel 2 Grundgesetz (GG) und der Eigentumsgewährleistung nach Artikel 14 Grundgesetz.

In Artikel 2 GG heisst es:
«Artikel 2 GG – Allgemeines Freiheitsrecht
(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmässige Ordnung oder das Sittengesetz verstösst.
(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletztlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.»[1)]

In Artikel 14 Grundgesetz heisst es:
«Artikel 14 GG – Eigentum, Erbrecht und Enteignung
(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.
(3) Die Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmass der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.»[2)]

Bereits der grosse Staatsmann und Vordenker unserer abendländischen Kultur, Aristoteles, hat dreihundert Jahre vor unserer Zeitrechnung diesen untrennbaren Zusammenhang zwischen Freiheit und Eigentum klar erkannt und formuliert, dass die Entwicklung zu einer freiheitlichen Demokratie an die Existenz von Menschen gebunden ist, die über Bildung und Eigentum verfügen.[3)]

In der Geschichte haben wiederholt grosse Enteignungs- bzw. Konfiskationswellen unser Land überflutet.[4)] Dabei sei nur an folgendes erinnert:

- Im Jahre 1789 liess Robespierre während der Französischen Revolution Menschen enthaupten und ihren Besitz einziehen, um eine bessere Gesellschaftsordnung zu errichten.
- Im Jahre 1803 entzog Napoleon I während der Säkularisation den Schlössern, Klöstern und Kirchen ihren Besitz, um die Wurzeln des Feudalismus zu beseitigen und die Prinzipien von Freiheit und Gleichheit für alle Menschen durchzusetzen.
- In den Jahren ab 1933 entwürdigten die Hitlerschergen unsere jüdischen Mitbürger und raubten ihnen das Eigentum als Folge der herrschenden antisemitischen Ideologie. Deshalb manifestiert das Gesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts, welches auf Absprachen zwischen Konrad Adenauer und David Ben Gurion beruht, die Rückkehr der Bundesrepublik Deutschland in die geistesgeschichtliche Welt von Freiheit und Eigentum des westlichen Europas.
- In den Jahren ab 1945 entzog die sowjetische Besatzungsmacht in den fünf östlichen Provinzen Deutschlands zunächst mittels sogenannter Bodenreform, dann durch die Kollektivierung der Landwirtschaft der Bevölkerung in grossem Umfange das Grundeigentum und schliesslich durch den Mauerbau von 1961 die Freiheit, um die eigenen Machtverhältnisse abzusichern.[5)]

Der russische Soziologe Fedor Stepun, der in den 20er Jahren in Dresden lehrte, hat bei diesen Zusammenhängen einmal darauf hingewiesen, dass Russland infolge seines byzantinischen Christentums, nicht wie Rom, vom aristotelischen Naturrecht nicht geprägt sei und daher den europäi-

Vortrag zum 29. Symposium der Europäischen Fakultät für Bodenordnung, 20.–22. September 1999 in Salzburg (1. Teil).

Abb. 1: Zum Begriff der Bodenordnung am Beispiel eines qualifizierten Bebauungsplanes im Zusammenhang mit einer städtebaulichen Umlegung nach dem Allgemeinen Städtebaurecht des Baugesetzbuches: a) Bebauungsplan, b) alter Bestand, c) neuer Bestand. Quelle: Aderhold, D. (1997): Praxisbeispiele der Stadt Bonn; in: Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung, Heft 70 des Instituts für Städtebau Berlin, S. 103 ff.

schen Eigentumsbegriff nicht übernommen habe; deshalb fehle seinen Landsleuten möglicherweise eine Vorstellung von Freiheit und Unabhängigkeit, wie sie sich im westlichen Europa entwickelt habe. Vielleicht sei es gerade deshalb Lenin im Jahre 1917 gelungen, entgegen aller marxistisch-revolutionären Theorien in Russland die Macht zu ergreifen und mittels Enteignung bzw. Konfiskation seine Gesellschaftsordnung zu errichten.[6)] Konsequent erscheint daher auch die Politik der sowjetischen Besatzungsmacht nach dem zweiten Weltkrieg in Deutschland oder andererseits das Scheitern des kommunistischen Systems gerade in Polen sowie in aller Stringenz der verfassungsmässige Verzicht der Irischen Republik auf eine Enteignung.[7)]

Der Bundesgerichtshof hat schliesslich zu dem hier nur kurz angerissenen Gesamtsachverhalt bereits in seiner Grundsatzentscheidung vom 10. Juni 1952 geäussert:[8)] «Der in den Staat eingegliederte Einzelne bedarf, um unter seinesgleichen als Person, d. h. frei und selbstverantwortlich leben zu können, und um nicht zum blossen Objekt einer übermächtigen Staatsgewalt zu werden, also um seiner Freiheit und Würde willen, einer rechtlich streng gesicherten Sphäre des Eigentums.»

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 18. Dezember 1968 ergänzend bestätigt:[9)] «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.» Diese Gedankengänge verdeutlichen die grundlegende Bedeutung von Eigentum und insbesondere von Grundeigentum, weil dieses Gut nicht beliebig vermehrbar ist. In diesem Zusammenhang stellt sich sogleich auch die Frage, inwieweit die Eigentumssicherung privatisiert werden

kann, werden doch elementare Grundrechte des Menschen davon betroffen.[10] Ich denke, dieses beleuchtet zugleich auch die Schwierigkeiten, die sich bei der Annäherung so grundverschiedener Rechtssysteme aus Osteuropa und Westeuropa heute noch zeigen.
Mögen die politisch Verantwortlichen hier nur die Orientierung in diesen Wertestrukturen nicht verlieren.

Begriff der Bodenordnung

Die Bodenordnung umfasst eine statische und eine dynamische Komponente. Die statische Komponente der Bodenordnung beinhaltet die Eigentums- (Rechts-) Verfassung unseres Grund und Bodens einschliesslich seiner Nutzung und Besteuerung. Die dynamische Komponente der Bodenordnung beinhaltet alle Massnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Grund und Boden – die subjektiven Rechtsverhältnisse – möglichst weitgehend mit den in der Bodennutzungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nutzung – die objektiven Planungsziele – in Übereinstimmung zu bringen und störende externe Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eleminieren, also private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen. Dabei werden als Bodennutzungsplanung die Teile der Raumordnung, Landesplanung, Fachplanung und Bauleitplanung zusammengefasst, die unmittelbar für die Nutzung des Grund und Bodens und nicht für die darauf stehenden Bauwerke und deren Gestaltung gelten.
Die Bodenordnungsmassnahmen können, je nachdem, ob sie vorrangig aus der land- und forstwirtschaftlichen oder der städtebaulichen Planungsmotivation resultieren, in ländliche oder städtebauliche Bodenordnungen unterschieden werden.
Die Bodenordnungsmassnahmen können aber auch nach ihren rechtlichen Grundlagen in privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche bzw. in freiwillig oder von Amts wegen durchgeführte Bodenordnungen unterschieden werden.

Die privatrechtlichen Bodenordnungsmassnahmen sind nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zu unterscheiden in Kauf, Tausch, Schenkung und Teilung. Hierauf wird nachfolgend nicht mehr näher eingegangen.
Die öffentlich-rechtlichen Bodenordnungsmassnahmen (im engeren Sinne) können nach der Gesetzsystematik weiter unterschieden werden in die Umlegung und die Grenzregelung nach dem Baugesetzbuch (BauGB)[11] sowie in die Flurbereinigung, die vereinfachte Flurbereinigung, die beschleunigte Zusammenlegung und den freiwilligen Landtausch nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)[12], wenn man die städtebaulichen und die fachplanerisch-ländlichen Enteignungsmöglichkeiten sowie einige partielle bundesrechtliche und spezielle landesrechtliche Bodenordnungsvorschriften hier zunächst ausser Betracht lässt. Der Einsatz dieser o.g. gesetzlichen Bodenordnungsmassnahmen ist rechtlich jeweils nur dann zulässig, wenn durch den Einsatz der privatrechtlichen Bodenordnungsmassnahmen die Ziele der Bodennutzungsplanung nicht unter angemessenen Bedingungen erreicht werden können – Subsidiaritätsprinzip.
Wirtschaftlich betrachtet ist der Einsatz dieser gesetzlichen Bodenordnungsmassnahmen ein mit öffentlich-rechtlichen Zwangsmitteln ausgestattetes Grundflächentauschverfahren, weniger ein «Grundstückstauschverfahren». Durch die rechtliche Ausführung von Bodenordnungsplänen treten regelmässig nach Lage, Beschafffenheit und Nutzbarkeit neue Grundstücke an die Stelle der alten Grundstücke; nur in diesem Sinne wäre es auch ein Tausch. Rechtlich betrachtet wird dem (abstrakt) unveränderten Eigentumsrecht ein neues verändertes Eigentumsobjekt zugeordnet – Surrogationsprinzip.
Im übrigen werden die öffentlich-rechtlichen Bodenordnungsmassnahmen durch folgende Prinzipien geprägt:[13]

- Die Rechtsverhältnisse der alten Grundstücke werden den zweckdienlichen Massgaben für die angestrebte Verbesserung der Bodennutzung durch neue Grundstücke angepasst – Konformitätsprinzip.
- Die Grundflächen für die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen werden i. d. R. anteilig von allen Grundeigentümern aufgebracht – Solidaritätsprinzip.
- Das Grundeigentum wird in der Substanz grundsätzlich nicht vermindert und für den jeweiligen Inhaber erhalten – Konservationsprinzip.
- Die Bodenordnung selbst geschieht im wohlverstandenen Interesse der privaten Grundstückseigentümer – Privatnützigkeitsprinzip.

Die regelmässig nicht objektbezogene Enteignung und in ihrem Vollzuge die städtebauliche Unternehmensflurbereinigung nach dem BauGB sowie die fachplanerisch-ländliche Unternehmensflurbereinigung nach dem FlurbG unterscheiden sich von diesen Bodenordnungsmassnahmen im engeren Sinne grundsätzlich durch ihr Fremdnützigkeitsprinzip.[14]
Die öffentlich-rechtliche Bodenordnung (im engeren Sinne) ist Ausfluss der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Enteignung als Bodenordnungsmassnahme (im weiteren Sinne) findet ihre Grundlage davon streng getrennt in Artikel 14 Abs. 3 GG. Und eine städtebauliche Umlegung nach dem BauGB bleibt auch dann eine inhaltsbestimmende Massnahme, wenn sie zu nicht unerheblichen Minderausweisungen, oder sogar dazu führt, dass bestimmte Kleineigentümer kein Land zugeteilt erhalten. Die diesbezüglichen Abfindungsvorschriften sind folglich keine Enteignungsentschädigungsregelungen. Die Vorschriften der §§ 93 ff. BauGB sind daher auf sie, wie § 59 Abs. 2 Satz 2 BauGB zutreffend sagt, (nur) entsprechend anzuwenden.[15] Für die ländlichen Bodenordnungsmassnahmen (im engeren Sinne) nach dem FlurbG darf dieser Sachverhalt überhaupt nicht auftreten. Das bedeutet, ein Umschlagen einer öffentlich-rechtlichen Bodenordnung (im engeren Sinne) in eine Enteignung als Bodenordnungsmassnahme (im weiteren Sinne) ist regelmässig undenkbar; diese

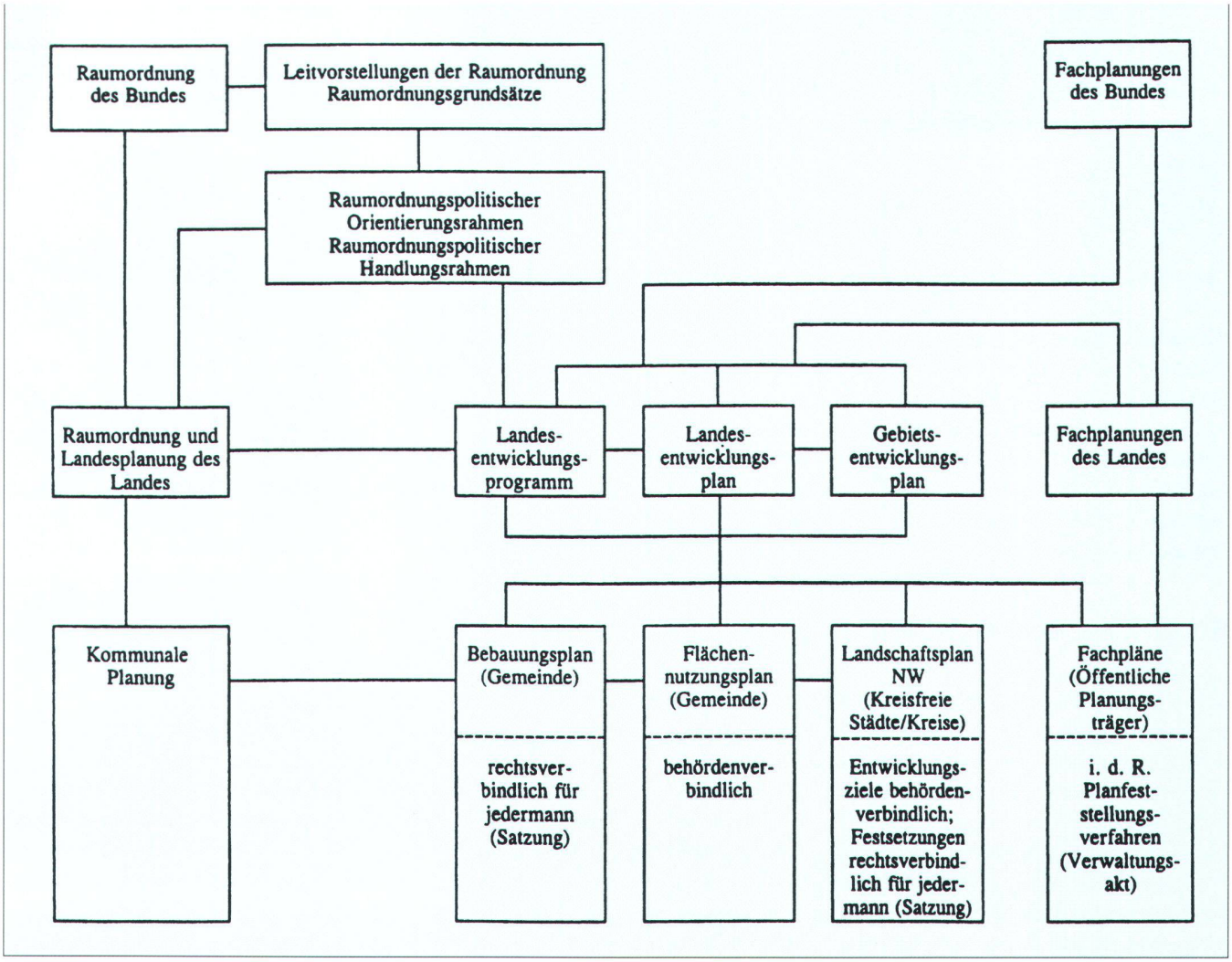

Abb. 2: Wirkungsgefüge wesentlicher Sach- und Fachzusammenhänge der Bodennutzungsplanung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Nordrhein-Westfalen. Quelle: Linke, H.-J. (1996): Zur Harmonisierung der Grundstücksneuordnungsinstrumentarien, Dissertation Universität Bonn, S. 11.

Bodenordnungsmassnahme wird ggf. rechtlich dann wohl unzulässig.

Zum System der Bodennutzungsplanung

Die wesentlichen Grundlagen der Bodennutzungsplanung sind im Bundesraumordnungsgesetz (ROG)[16], in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen (LaPlaG)[17] sowie im BauGB dargestellt; sie werden durch die verschiedenen Fachplanungsgesetze des Bundes und der Länder ergänzt. Gegliedert ist dieses Planungssystem in:

- die obere Ebene der Raumordnung des Bundes,
- die mittlere Ebene von Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung der Länder,
- die untere Ebene der Bauleitplanung der Gemeinden.

Die spezialbehördliche Fachplanung erfolgt zwischen diesen Planungsebenen. Insgesamt prägt dabei der Träger der jeweils niedrigeren Ebene die Planung auf der jeweils höheren Ebene im sog. «Gegenstromverfahren» mit.

Das Raumordnungsgesetz enthält naturgemäss nur abstrakt formulierte Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze. Danach sind der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Massnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und Vorsorge für die einzelnen Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen (§ 1 Abs. 1 ROG).

Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, grossräumig ausgewogenen Ordnung führt; dabei sind

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftiger Generationen zu gewährleisten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln,
- die Standortvoraussetzungen für die wirtschaftlichen Entwicklungen zu schaffen,
- die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten,
- die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken,
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,
- die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen und
- die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im grösseren europäischen Raum zu schaffen.

Dabei soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll zugleich die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (§ 1 Abs. 2 und 3 ROG).

Inhaltlich und räumlich konkretisiert werden diese Vorgaben der Raumordnung des Bundes durch die Raumordnung und Landesplanung des jeweiligen Bundeslandes. Deren Entwicklungsprogramme und Entwicklungspläne stellen die Richtlinien für die nachgeordneten Planungsebenen dar. Raumordnung und Landesplanung sind dabei räumlich und sachlich umfassend. Sie beziehen sich jeweils auf das gesamte Bundes- bzw. Landesgebiet und beinhalten alle planerisch bedeutsamen Sachverhalte. Noch weiter konkretisiert, spezifiziert und lokalisiert werden diese übergeordneten und überörtlichen Planungen durch die Bauleitplanung der Gemeinden und die sektoral sehr differenzierten Fachplanungen.

Die Verwirklichung der verbindlichen Bauleit- und Fachplanungen bleibt bezüglich der privaten Nutzung grundsätzlich dem Grundeigentümer überlassen. Nur ausnahmsweise kann die geplante private Nutzung hoheitlich erzwungen werden, z. B. durch Bau- oder Nutzungsgebote. Indes sind die jeweiligen Planungsträger, wie der Bund, die Bundesländer und die Gemeinden grundsätzlich gehalten, die verbindlich geplante Nutzung unter angemessenen Bedingungen zu ermöglichen. So obliegt der Gemeinde die Pflicht, neue Baugebiete zu erschliessen, d. h. alle verkehrlichen und versorgungstechnischen Voraussetzungen zu schaffen, die für die Nutzung von Gebäuden und sonstigen plangemässen Grundstückseinrichtungen erforderlich sind. Um die Erschliessung und plangemässe Bebauung zu ermöglichen, sind erforderlichenfalls die betroffenen Grundstücke nach Lage, Form und Grösse zweckmässig zu gestalten, also städtebauliche Bodenordnungsmassnahmen, wie Umlegung (nach den §§ 45 ff. BauGB) und Grenzregelung (nach den §§ 80 ff. BauGB) oder mittels städtebaulichem Enteignungsrecht als Entwicklungsmassnahme (nach den §§ 165 ff. BauGB) und Unternehmensflurbereinigung (nach den §§ 190 ff. BauGB) einzuleiten. Und sofern diese Bodenordnungsmassnahmen nicht vom Grundstückseigentümer selbst bewerkstelligt werden können, obliegen sie nach dem Subsidiaritätsprinzip der Gemeinde.

Anzumerken bleibt hier, dass für bestimmte fremdnützige städtebauliche, also enteignungsrechtliche Bodenordnungsprobleme kein adäquates Bodenordnungsinstrument zur Verfügung steht, da die Umlegung und Grenzregelung grundsätzlich privatnützig ausgerichtet sind und die städtebauliche Entwicklungsmassnahme in Stadt und Land nur eingesetzt werden kann, wenn deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen; bei städtebaulichen Unternehmensflurbereinigungen wird bisher immer einschränkend die Inanspruchnahme land- und/oder forstwirtschaftlicher Grundstücke vorausgesetzt, ansonsten ist dieses fremdnützige und in der allgemeinen Fachplanung sehr bewährte Bodenordnungsinstrument hier bisher nicht zulässig (man vergleiche das Problem Winterberg).[18)19)] Bei ggf. erweitertem Anwendungsbereich wäre die nur fingierte Privatnützigkeit mancher Umlegung obsolet.

Im Sinne der vorstehend genannten Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 und 3 ROG) sind im wesentlichen folgende Grundsätze der Raumordnung zur nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden (§2 Abs. 1 und 2 ROG):

- Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland ist eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur zu entwickeln.
- Die dezentrale Siedlungsstruktur des Gesamtraumes mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen ist zu erhalten.
- Die grossräumige und übergreifende Freiraumstruktur ist zu erhalten und zu entwickeln.
- Die Infrastruktur ist mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen.
- Verdichtete Räume sind als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern.
- Ländliche Räume sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln.
- Zu einer räumlich ausgewogenen, langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie zu einem ausreichenden und vielfältigen Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen ist beizutragen.
- Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen oder zu sichern, dass die Landwirtschaft als leistungsfähiger Wirtschaftszweig sich dem Wettbewerb entsprechend entwickeln kann und gemeinsam mit einer leistungsfähigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.
- Dem Wohnraumbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen; dabei ist die Eigenentwicklung der Gemeinden bei der Wohnraumversorgung ihrer Bevölkerung zu gewährleisten.
- Eine gute Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander durch Personen- und Güterverkehr ist sicherzustellen.
- Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren; dabei sind die gewachsenen Kulturlandschaften mit ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Natur- und Kulturdenkmäler zu sichern.
- Für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport sind geeignete Gebiete und Standorte zu sichern.
- Den räumlichen Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.

Um diese nachhaltige Raumentwicklung vor allem in den ländlichen Gebieten und am Rande der städtischen Verflechtungsgebiete verwirklichen zu können, haben die jeweiligen Organe der Gesetzgebung, der planenden Verwaltung und der Rechtsprechung in einer jahrzehntewährenden Entwicklung das Flurbereinigungsgesetz zu einem vielseitigen Fachplanungsin-

strument ausgestaltet. Flurbereinigung bedeutet dabei heute allgemein, eine Neuordnung ländlichen Grundbesitzes durch Massnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung (§ 1 FlurbG).
Die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft hat sich dabei an der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, d. h. ihrer Produktivität, zu orientieren. Die Förderung der allgemeinen Landeskultur umfasst dabei alle Massnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Landschaftspflege unter Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion der ländlichen Gebiete. Und die Förderung der Landentwicklung umfasst alle Massnahmen des Planens, Vorbereitens und Verwirklichens, die geeignet sind, die Wirtschafts-, Wohn- und Erholungsfunktionen in den ländlichen Gebieten und am Rande der städtischen Verflechtungsgebiete zu erhalten und zu verbessern, um damit für eine dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse ausserhalb der städtischen Gebiete zu sorgen.
Zur eigentumsrechtlichen Verwirklichung aller sonstigen grundeigentumsbezogenen Fachplanungen, wie

- der bundesfernstrassenrechtlichen Planfeststellung,
- der eisenbahnrechtlichen Planfestellung,
- der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung,
- der bundeswasserstrassenrechtlichen Planfeststellung,
- der personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellung,
- der wasserrechtlichen (wasserwirtschaftlichen) Planfeststellung,
- der abfallentsorgungsrechtlichen Planfeststellung,
- der energiewirtschaftlichen Planfeststellung,
- der fernmelderechtlichen Planfeststellung,
- der bergrechtlichen Planfeststellung u. v.a.m.

wird regelmässig auf die Enteignung als öfffentlich-rechtliche Bodenordnungsmassnahme (im weiteren Sinne) verwiesen. Nach dem allgemeinen Verwaltungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns greift hier das Instrument der fachplanerisch-ländlichen Unternehmensflurbereinigung (nach den §§ 87 ff. FlurbG). Dieses gewährleistet nach der Konfliktbewältigung im jeweiligen Planaufstellungs- bzw. Planfeststellungsverfahren den schonenden Umgang mit dem Grundeigentum der Betroffenen.[20]

Anmerkungen:

1) Art. 2 GG enthält also insgesamt folgende vier Grundrechte: Abs. 1 Satz 1 – das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit; Abs. 2 Satz 1 – das Recht auf Leben; das Recht auf körperliche Unversehrtheit; Abs. 2 Satz 2 – das Recht auf Freiheit der Person.
2) Art. 14 GG enthält also in seiner Systematik folgendes: Abs. 1 Satz 1 – das Grundrecht und das Rechtsinstitut; Abs. 1 Satz 2 – den Regelungsauftrag zur Inhalts- und Schrankenbestimmung; Abs. 2 – die Sozialpflichtigkeit; Abs. 3 – die Enteignung mit der Entschädigung.
3) Aus «Aristoteles Politik», übersetzt und erläutert von Carl Stahr, in: Langenscheidtsche Bibliothek sämtlicher griechischer und römischer Klassiker, Bd. 23, Aristoteles IV, Politik; Berlin und Stuttgart 1855– 1900.
4) Enteignung ist danach eine rechtmässige, vermögensmindernde Beeinträchtigung durch hoheitlichen Eingriff, die den Betroffenen gegenüber anderen ungleich oder unzumutbar schwer belastet. Konfiskation ist dabei ein entschädigungsloser Eigentumsentzug, der nicht primär zur Güterbeschaffung für die öffentliche Hand oder von dieser im öffentlichen Interesse geförderter Privater erfolgt, sondern als personenbezogener Eingriff oder als eigentumsrechtliche Strafmassnahme gegenüber einer bestimmten Personengruppe.
5) Weiß, E. (1992): Zur Entwicklung des ländlichen Bodenrechts bei der Vereinigung Deutschlands; in: Vermessungswesen und Raumordnung (VR), Heft 1, S. 1–15.
6) Bossle, L. (1992): Das Eigentum als Gewährleistung der Freiheit und Geborgenheit des Menschen, in: Festschrift für Theodor Paul: Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Staat, S. 2 1 ff.
7) Weiß, E. (1992): Verfassungsvorschriften der EG-Staaten zur Eigentumsgewährleistung; in: BDVI-FORUM, Heft 3, S. 282–289.
8) BGHZ 6, 276.
9) BVerfGE 24, 367.
10) Haug, V. (1999): Vgl.: Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum als Privatisierungsschranken; in: NVWZ, Heft 8, S. 816 ff.
11) Baugesetzbuch i. d. F. vom 27. August 1997 (BGBl. I, S. 2141).
12) Flurbereinigungsgesetz i. d. F. vom 16. März 1976 (BGBl. I, S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. August 1994 (BGBl. I, S. 2187).
13) Seele, W. (1982): Zur bodenpolitischen Bedeutung der Landumlegung; in: VR-Heft 7, S. 353 ff.
14) Bundesverfassungsgericht-Urt. v. 24. März 1987 – 1 BvR – 1046/85; NJW 1987, S. 1251 = AgrarR 1987, S. 190 .
15) Schmidt-Aßmann, E. (1997). Gestalt und Wandelbarkeit der städtebaulichen Umlegung im Lichte des Art. 14 GG; in: Staat–Wirtschaft–Steuern, Festschrift für K. H. Friauf zum 65. Geburtstag.
16) Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I, S. 2081).
17) z. B. im Bundesland Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 29. Juni 1994 (GB. NW. S. 474) .
18) BGHZ 113, 139 ff.
19) Weiß, E. (1999): Die städtebauliche Unternehmensflurbereinigung im Lichte der Fachliteratur; in: VR-Heft 6/7, S. 1 ff.
20) Weiß, E. (1991): Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen; in: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV), Heft 10, S. 420–441.

Prof. Dr.-Ing. Dr. agr. h.c. Erich Weiß
Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn
Professur für Bodenordnung und Bodenwirtschaft
Meckenheimer Allee 172
D-53115 Bonn
e-mail: probobo@uni-bonn.de