

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

**Band:** 98 (2000)

**Heft:** 3

**Artikel:** Bodenordnung in städtischen Verdichtungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland (2)

**Autor:** Weiss, E.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-235629>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 06.10.2024

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

# Bodenordnung in städtischen Verdichtungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland (2)

Die allgemeinen Rechtsgrundlagen der privatnützigen städtebaulichen Bodenordnung und der privatnützigen ländlichen Bodenordnung werden vorgestellt und nachfolgend die entsprechenden Rechtsgrundlagen für öffentlich-rechtliche Bodenordnungsmassnahmen zur Verwirklichung fremdnütziger Vorhaben, bezogen auf das Grundeigentum Privater erläutert.

*Les bases légales générales pour un aménagement foncier destiné à usage privé en sites urbanisé et rural sont présentées puis l'on explique les bases correspondantes pour des mesures d'aménagement foncier de droit public permettant la réalisation de projets de tiers avec leurs conséquences pour les propriétaires foncier privés concernés.*

L'articolo illustra le basi legali generali, relative all'uso privato dell'ordinamento fondiario per l'edilizia urbana e il corrispettivo rurale. Seguono delle spiegazioni sulle basi legali delle misure di ordinamento fondiario, nell'ambito del diritto pubblico per la realizzazione di progetti utili riferiti alla proprietà di privati.

E. Weiß

## Die neugestaltenden öffentlich-rechtlichen Bodenordnungsinstrumente

### Zur Umlegung und Grenzregelung nach dem Allgemeinen

#### Städtebaurecht des Baugesetzbuches

Eine Gemeinde kann durch Umlegung im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zur Erschliessung und/oder zur Neugestaltung bestimmter Gebiete bebaute und unbebaute Grundstücke neu ordnen, damit nach Lage, Form und Grösse für die bauliche oder die sonstige städtebaulich motivierte Nutzung zweckmässig gestaltete Grundstücke entstehen. Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kann eine Umlegung durchgeführt werden, wenn sich aus der Eigenart der näheren

Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben (§ 45 Abs. 1 BauGB).

Ein qualifizierter Bebauungsplan liegt für die Gemeinde (als Satzung) vor, wenn er allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Mass der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält. Hier ist ein Vorhaben zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschliessung gesichert ist. Ein Bebauungsplan, der diese Mindestfestsetzungen nicht enthält, gilt als einfacher Bebauungsplan. Die Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich in diesem Falle im übrigen nach den Vorschriften über die im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder das Bauen im Aussenbereich (§ 30 Abs. 1 und 3 BauGB).

Wegen seiner zunehmenden Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch auf das ergänzende Satzungsrecht der Gemeinden hinzuweisen; sie kann damit

- die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen – die Abgrenzungssatzung (nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB)

- bebaute Bereiche im Aussenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen bereits im vorbereitenden Bebauungsplan (Flächennutzungsplan) als Baufläche dargestellt sind – die Entwicklungssatzung (nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB)
- einzelne Aussenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung als angrenzende Bereiche entsprechend geprägt sind – die Abrundungssatzung (nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB).

Eine Gemeinde kann durch Grenzregelung im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zur Herbeiführung einer ordnungsgemässen Bebauung einschliesslich Erschliessung und/oder zur Beseitigung baurechtswidriger Zustände

- benachbarte Grundstücke oder Teile benachbarter Grundstücke gegeneinander austauschen, wenn dies dem überwiegenden öffentlichen Interesse dient oder
- benachbarte Grundstücke, insbesondere Splittergrundstücke oder Teile benachbarter Grundstücke einseitig zuteilen, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist.

Die Grundstücke und Grundstücksteile dürfen nicht selbständig bebaubar und eine durch die Grenzregelung für den Grundstückseigentümer bewirkte Wertminderung darf nur unerheblich sein (§ 80 Abs. 1 BauGB).

### Zur Flurbereinigung, vereinfachten Flurbereinigung, beschleunigten Zusammenlegung und zum freiwilligen Landtausch nach dem Fachplanungsrecht des Flurbereinigungs-gesetzes

Die Flurbereinigungsverwaltung eines Bundeslandes kann ein Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG einleiten, um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung zu för-

Vortrag zum 29. Symposium der Europäischen Fakultät für Bodenordnung, 20.–22. September 1999 in Salzburg (2. Teil; vgl. VPK 2/2000).

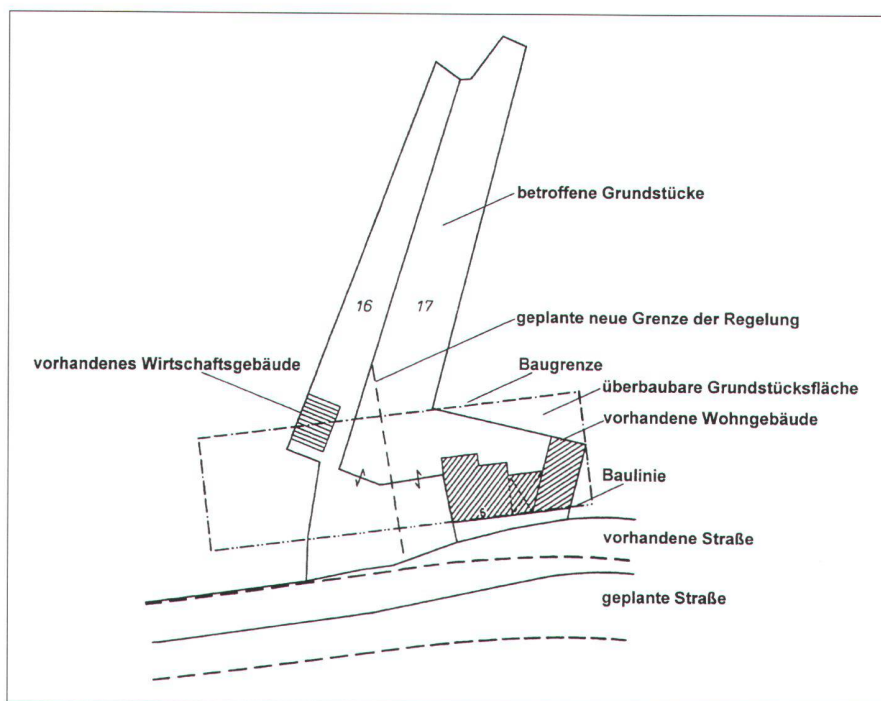


Abb. 1: Zur Grenzregelung nach dem Allgemeinen Städtebaurecht des Baugesetzbuches. Quelle: Professur für Bodenordnung und Bodenwirtschaft der Universität Bonn (1990).

dern (Programmsatz der Flurbereinigung (nach § 1 FlurbG)).

Daraus erwachsen die allgemeinen Aufgaben der Flurbereinigung im engeren Sinne (§ 37 Abs. 1 FlurbG):

- Das jeweilige Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der vorhandenen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten sowie den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert.
- Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz ist nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen und nach Lage, Form und Grösse zweckmässig zu gestalten.
- Wege, Strassen, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen.
- Bodenverbessernde, bodenschützende und landschaftsgestaltende Massnahmen sind vorzunehmen.

- Die rechtlichen Verhältnisse sind zu ordnen.
- Alle sonstigen Massnahmen zur Verbesserung der Grundlagen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, zur Verminderung des Arbeitsaufwandes und zur Erleichterung der Bewirtschaftung sind vorzunehmen.
- Massnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden; dabei wird die Zuziehung von Ortslagen zur Flurbereinigung durch Bebauungspläne und ähnliche Planungen nicht ausgeschlossen.

Diese allgemeinen Aufgaben werden durch folgende besondere Aufgaben der Flurbereinigung im engeren Sinne ergänzt (§ 86, § 91 und § 103 a FlurbG):

*Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren* kann danach eingeleitet werden, um

1. Massnahmen der Landentwicklung, insbesondere Massnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Massnahmen, Massnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Ent-

wicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen,

2. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Massnahmen entstehen oder entstanden sind,
3. Landnutzungskonflikte aufzulösen oder
4. eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfanges, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.

*Ein beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren* kann in den Gemarkungen stattfinden, in denen die Anlage eines neuen Wegenetzes und grössere wasserwirtschaftliche Massnahmen zunächst nicht erforderlich sind, um

1. die in der allgemeinen Flurbereinigung angestrebte Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft möglichst rasch herbeizuführen oder
2. um notwendige Massnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen.

*Ein freiwilliger Landtausch* kann durchgeführt werden,

1. um ländliche Grundstücke zur Verbesserung der Agrarstruktur in einem schnellen und einfachen Verfahren neu zu ordnen oder
2. aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Bei der Verwirklichung dieses umfangreichen Kataloges der Flurbereinigungsaufgaben im engeren Sinne haben die Flurbereinigungsverwaltungen ergänzend einen Rahmen der Flurbereinigungsaufgaben im weiteren Sinne zu beachten (§ 37 Abs. 2 FlurbG), indem sie die öffentlichen Interessen wahren und den Erfordernissen der Raumordnung, der Landes-

planung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschliesslich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung tragen.

«Rechnung tragen» heisst dabei nach einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster<sup>21)</sup> je nach Lage des Einzelfalles die vorstehend genannten öffentlichen Belange dann mitzuberücksichtigen und entsprechende Planungen anderer ganz oder teilweise mitzuverwirklichen, wenn dabei gleichwohl eine im Sinne des Flurbereinigungsgesetzes gerechte Abfindung aller Beteiligten des Flurbereinigungsverfahrens möglich bleibt, und wenn dadurch der Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens nicht oder nur unwesentlich verzögert wird.

Allgemein tendiert die Entwicklung der Flurbereinigungsaufgaben heute weg von den grossen und komplexen Aufga-

benstrukturen hin zu kleineren übersichtlich strukturierten Einzelaufgaben. Nicht ganz unproblematisch ist in diesem Zusammenhang die absolut anerkanntswerte bodenordnerische Verwirklichung umfangreicher Naturschutz- und Landschaftsplanungen als eigenständige Fachplanungen, denn auch sie sind in aller Regel überwiegend fremdnützig; sie werden aber dennoch in den besonderen Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz ermöglicht, die hier ausschliesslich dem Prinzip der Privatnützigkeit unterliegen. Entsprechendes gilt selbstverständlich auch für die Auflösung fremdnützig verursachter Landnutzungs-konflikte anderer Art.<sup>22)</sup>

### Zur fachplanerisch-ländlichen und zur städtebaulichen Unternehmensflurbereinigung nach dem Flurbereinigungs-gesetz bzw. nach dem Baugesetzbuch

Die Flurbereinigungsverwaltung eines Bundeslandes kann auf Antrag der jeweiligen Enteignungsbehörde eine fachplanerisch-ländliche Unternehmensflurbereinigung einleiten, wenn aus besonderem Anlass eine fachplanerische Enteignung zulässig ist, durch die ländliche Grundstücke in grossem Umfang in Anspruch genommen werden und der den Betroffenen entstehende Landverlust

auf einen grösseren Kreis von Eigentümern verteilt und/oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen (§ 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Eine städtebauliche Unternehmensflurbereinigung kann auf Antrag einer Gemeinde bei Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde eingeleitet werden, wenn durch städtebauliche (Enteignungs-) Möglichkeiten land- und/oder forstwirtschaftliche Grundstücke<sup>23)</sup> in Anspruch genommen werden, damit die den Betroffenen dabei entstehenden Landverluste auf einen grösseren Kreis von Eigentümern verteilt und/oder dabei entstehende Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden können. Der Träger des Unternehmens wäre in diesem Falle die Gemeinde (nach § 190 Abs. 1 BauGB).

Im Detail sind dabei folgende wesentliche Aspekte hervorzuheben:

- Die für das Unternehmen benötigten Flächen sind, soweit sie nicht vorab freihändig erworben werden konnten, von den Teilnehmern nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Verfahrensgebietes aufzubringen. Für diese von den Teilnehmern aufgebrauchten Flächen hat ihnen der Träger



Abb. 2: Zur fachplanerisch-ländlichen Unternehmensflurbereinigung nach dem Flurbereinigungs-gesetz; Flurbereinigung Broichweiden zur Realisierung des Autobahnkreuzes Aachen, BAB Köln-Aachen; Belgien-, Hollandlinie (links: alter Zustand, rechts: neuer Zustand). Quelle: Landesamt für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen (1972), Münster.

des Unternehmens Geldentschädigung zu leisten.

- Der Träger des Unternehmens hat Nachteile, die den Beteiligten durch das Unternehmen entstehen, zu beheben und, soweit dies nicht möglich ist oder nach dem Ermessen der Flurbereinigungsbehörde nicht zweckmässig erscheint, für sie Geldentschädigung zu leisten.
- Für die jeweiligen Geldentschädigungen gilt das Recht des Unternehmens.
- Der Träger des Unternehmens hat die von ihm verursachten Ausführungs- und Verfahrenskosten der Unternehmensflurbereinigung zu tragen.

## Die städtebauliche Entwicklungsmassnahme nach dem Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuches

Mit städtebaulichen Entwicklungsmassnahmen sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden (§ 165 Abs. 2 BauGB).

Die Gemeinde kann einen Bereich, in dem eine städtebauliche Entwicklungsmassnahme durchgeführt werden soll, durch Beschluss förmlich als städtebaulichen Entwicklungsbereich festlegen, wenn

1. die Massnahme den vorstehend genannten Zielen und Zwecken entspricht,
2. das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmassnahme erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen,
3. die mit der städtebaulichen Entwicklungsmassnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder Eigentümer der von der Massnahme betroffenen Grundstücke nicht

bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu angemessenen Bedingungen zu veräussern,

4. die zügige Durchführung der Massnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraumes gewährleistet ist.

Die öffentlichen und die privaten Belange sind dabei gerecht gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 165 Abs. 3 BauGB).

Besonders beachtlich ist hierbei das Erfordernis des Wohls der Allgemeinheit, also die enteignungsrechtliche Grundlage nach Artikel 14 Abs. 3 GG, die in der anfänglichen Praxis nicht immer deutlich wurde. Ausserdem sollte der kombinierte Einsatz dieses städtebaulichen Bodenordnungsinstruments mit der städtebaulichen Unternehmensflurbereinigung, wie er im ursprünglichen Städtebauförderungsgesetz des Jahres 1971 angedacht war, einmal erprobt werden.<sup>24)</sup>

## Zusammenfassung

Die vielschichtige und vielgestaltige Bodennutzungsplanung gewährleistet regelmässig für alle Bereiche unseres Gemeinwesens hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten – ein gesondertes Problem in städtischen Verflechtungsgebieten bzw. am Stadtrand trat bisher nicht auf. Für die naturgemäss auftretenden Interessenverflechtungen und Interessengegensätze stehen vielfältige Mechanismen der Konfliktbewältigung zur Verfügung. Die Qualität der Planung bleibt natürlich insofern abhängig von der sorgfältigen Arbeit der Konfliktbewältiger. Ihre sinnvolle Ausgestaltung schützt in hohem Masse vor Fehlplanungen und damit vor Fehlinvestitionen und letztendlich vor volkswirtschaftlichen Schäden.

Bezüglich der eigentumsrechtlichen Konfliktbewältigung bei den jeweils betroffenen Grundeigentümern stehen ebenfalls vielschichtig und vielgestaltig wirkende Instrumentarien zur Verfügung. Dennoch – letztendlich ist jeweils nur ein ganz bestimmtes Bodenordnungsverfahren rechtlich zulässig; es besteht keine freie

Wahl der Instrumente, denn dieses würde Behördenwillkür manifestieren und verstiesse damit gegen das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Dieses möge man auch bei gelegentlichen politischen Massnahmen zur Gesetzesanwendung beachten.

Bodenordnungsmassnahmen bedingen immer auch eine zutreffende Wertermittlung für den Grund und Boden, sonst ist keine hinreichende Bodenmobilität zu erreichen. Und mit diesem Hinweis auf eine weitere komplexe Grundlage dieser Thematik ist der Einblick zu schliessen.

### Anmerkungen:

21) OVG Münster, Urt. vom 21. Nov. 1968; in: Recht der Landwirtschaft (RdL) 1969, S. 272 ff.

22) Weiß, E. (1998): Die allgemeine Bodenfrage – eine immer aktuelle Aufgabenstellung unserer gesellschaftspolitischen Entwicklungsmöglichkeiten; in: Vermessungswesen und Raumordnung (VR), Heft 7, S. 321–335.

23) Man beachte nochmals die eingeschränkten Einsatzmöglichkeiten dieses Bodenordnungsinstrumentes (insbesondere hinsichtlich der Problemstellung im Winterberg (BGHZ 113, 139 ff.)) wegen der vorgeschriebenen Grundstücksqualität sowie Fussnote 19.

24) Man beachte dazu insbesondere Fussnote 19.

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