



# Die Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen nach § 40 Satz 3 FlurbG aus Sicht von Art. 14 GG

## Provision of Land for Public Facilities according to the Land Consolidation Act (Federal Republic of Germany) as a Constitutional Instrument

Karl-Heinz Thiemann

In der ländlichen Bodenordnung (Flurbereinigung bzw. Flurneuordnung) ist die Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen gegen Geldausgleich an die Teilnehmergemeinschaft aus dem Landbeitrag der Teilnehmer gemäß §§ 40 und 47 FlurbG gängige Praxis. Der Beitrag geht der Frage nach, wie diese Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke in privatnützigen Bodenordnungsverfahren aus Sicht von Art. 14 GG einzuordnen ist. Hierzu wird auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Abgrenzung der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums von deren Enteignung zurückgegriffen und insbesondere der Beschluss zur Rechtsnatur der Baulandumlegung herangezogen. In Verbindung mit der vom Bundesgerichtshof näher definierten Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums ergibt sich, dass die Landbereitstellung nach § 40 Satz 3 FlurbG als Eigentumsbindung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zu sehen ist, die sich im Rahmen der Eigentümerpflichten nach Art. 14 Abs. 2 GG bewegt.

**Schlüsselbegriffe:** Flurbereinigung, öffentliche Anlagen, Landbereitstellung

Under the land consolidation procedure, land may be contributed on a comparatively small scale for facilities serving public transport or other public interest. Where a facility does not at the same time serve the economic interests of the participants, the owner of the facility shall pay an adequate amount of money to the Body of Participants in compensation for the land and any damage incurred (Section 40 Land Consolidation Act). The land needed for common and public facilities according to the provisions of Section 40 shall be provided by all the participants relative to the value of their old parcels in relation to the aggregate value of all the parcels of the land consolidation area. Land consolidation proves to be a constitutional instrument in order to implement these tasks and serves as a bridge between individual freedom rights and interests of public weal by the use of real estate property. Statutory land readjustment procedures create the legal prerequisites for sustainable land use and the solution of land use conflicts. In addition, they make land available for public projects in order to avoid expropriation.

**Keywords:** land consolidation, public facilities, provision of land

### Intention

Der Beitrag klärt die Rechtsnatur der Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen aus dem Landbeitrag der Teilnehmer in der ländlichen Bodenordnung. Sie stellt sich vor dem Hintergrund der modernen Dogmatik zu Art. 14 GG als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums dar.

### 1 Einleitung

Der folgende Beitrag schließt an die Ausführungen des Autors (THIEMANN 2009a) in Heft 10/2009 dieser Zeitschrift an, in denen „Das Landentwicklungsverfahren



nach § 86 FlurbG aus Sicht der Rechtsprechung zu Art. 14 GG“ näher betrachtet wurde. Danach ist feststellen, dass das (vereinfachte) Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG inzwischen fest in der ländlichen Bodenordnung etabliert ist. Es verfolgt die Behebung agrarstruktureller Mängel durch Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung und Arrondierung des ländlichen Grundbesitzes bei gleichzeitiger Unterstützung von Vorhaben Dritter mit den Möglichkeiten der Abstimmung, Planung und Flächenbereitstellung. Damit einher geht die Lösung von Landnutzungskonflikten im Interesse aller Beteiligten. Mit dieser Zweckbestimmung ist das § 86-Verfahren überwiegend privatnützig ausgerichtet und stellt somit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die sich im Rahmen der Sozialpflichtigkeit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG bewegt, sofern die Bodenordnung insgesamt im Interesse der Beteiligten liegt, die wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer sichergestellt ist und sie nicht mit Kosten der Landentwicklung als solcher belastet werden (vgl. SCHWANTAG/WINGERTER 2008, § 1, Rd.-Nr. 7).

Gegenstand der aktuellen Diskussion ist zurzeit unter anderem die Frage, wie in diesem Zusammenhang die Landbereitstellung für öffentliche Anlagen nach § 40 FlurbG zu sehen ist (vgl. insb. THOMAS 2009, THOMAS 2010, WEISS 2006 u. 2010). Die Vorschrift lautet:

**§ 40 FlurbG:** „Für Anlagen, die dem öffentlichen Verkehr oder einem anderen öffentlichen Interesse dienen, wie öffentliche Wege, Straßen, Einrichtungen von Eisenbahnen, Straßenbahnen und sonstigen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, Wasserversorgungs-, Energieversorgungs-, Abwasserwertungs-, Abwasserbeseitigungs-, Windschutz-, Klimaschutz- und Feuerschutzanlagen, Anlagen zum Schutze gegen Immissionen oder Emissionen, Spiel- und Sportstätten sowie Anlagen, die dem Naturschutz, der Landschaftspflege oder der Erholung dienen, kann Land in verhältnismäßig geringem Umfange im Flurbereinigungsverfahren bereitgestellt werden. Durch den Flurbereinigungsplan wird bestimmt, wem das Land zu Eigentum zugeteilt wird. Soweit eine Anlage nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient, hat der Eigentümer der Anlage für das Land und entstehende Schäden einen angemessenen Kapitalbeitrag an die Teilnehmergemeinschaft zu leisten.“ Die Norm steht in direktem Zusammenhang mit den Regelungen zum so genannten Land- bzw. Wegebeitrag in

**§ 47 FlurbG:** „(1) Den zu den gemeinschaftlichen Anlagen und zu öffentlichen Anlagen nach § 40 erforderlichen Grund und Boden haben alle Teilnehmer nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes aufzubringen, soweit er nicht durch vor der Flurbereinigung vorhandene Anlagen gleicher Art oder durch einen bei Neumessung des Flurbereinigungsgebietes sich ergebenden Überschuss an Fläche gedeckt oder von einzelnen Teilnehmern hergegeben wird; in gleicher Weise ist ein bei Neumessung sich ergebender Mangel an Fläche aufzubringen. Der von den Teilnehmern aufzubringende Anteil kann für unvorhergesehene Zwecke, für Mißformen und zum Ausgleich mäßig erhöht werden.

(2) Für solche Teile des Flurbereinigungsgebietes, in denen aus besonderen Gründen ein größerer Bedarf an Grund und Boden für gemeinschaftliche oder öffentliche Anlagen als in anderen Teilen besteht, kann zu Lasten der begünstigten Teilnehmer ein von dem übrigen Flurbereinigungsgebiet abweichender Maßstab festgesetzt werden. (3) Die Flurbereinigungsbehörde kann zur Vermeidung offensichtlicher und unbilliger Härten einzelne Teilnehmer ausnahmsweise von der Aufbringung ihres Anteils an den gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen ganz oder teilweise zu Lasten der übrigen Teilnehmer befreien.“

Die Diskussion um § 40 FlurbG verwundert zunächst, denn die Norm ist Gegenstand einer intensiven Rechtsprechung (vgl. Arge Landentwicklung 2010) und deren Kommentierung (QUADFLIEG 1989, Erl. zu § 40 FlurbG, SCHWANTAG/WINGERTER 2008, S. 196–201, S. 277 ff. und STEUER 1967, S. 242–247, S. 312 ff.) sowie zahlreicher Beiträge in der älteren Literatur (insb. HASSELHOFF 1984, HOECHT 1987, 1991, 1994 u. 1995, LILLOTTE 1973, THOMAS 1995). Dabei wird der Landabzug nach § 40 Satz 3 FlurbG in Verbindung mit § 47 Abs. 1 FlurbG zur Bereitstellung von Flächen für öffentliche Anlagen übereinstimmend nicht als Enteignung, sondern als Sozialbindung gesehen und als Gegenleistung für den allgemeinen Vorteil charakterisiert, den der einzelne Teilnehmer aus dem Flurbereinigungsverfahren erzielt (Plan-gewinnausgleich; vgl. SCHWANTAG/WINGERTER 2008, § 40, Rd.-Nr. 8 mit einer Auswertung der Rechtsprechung und Literatur, ebenso SEUFFERT 2011a, S. 62 ff.). Nur das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) stellt die Landbereitstellung nach § 40 FlurbG im Urteil vom 26. Nov. 1969 (BVerwGE 34, S. 199–207 [S. 204]) als „Maßnahme enteignenden Charakters“ dar, ohne dies jedoch in den nachfolgenden Entscheidungen aufzugreifen und zu vertiefen.

Trotz alledem ist festzustellen, dass die verfassungsrechtliche Einordnung von § 40 FlurbG bisher nicht befriedigend durchdrungen ist, da die Behandlung der Fragestellung im wesentlichen auf der älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruht und die moderne Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu Art. 14 GG (siehe hierzu THIEMANN 2009a, Ziffer 4 und ausführlicher SEUFFERT 2011a, S. 5 ff.) kaum berücksichtigt. Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, die Rechtsnatur von § 40 aus dem Kontext der Norm im FlurbG und der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Abgrenzung der Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums in der Bodenordnung, insbesondere dem Beschluss zur Rechtsnatur der Baulandumlegung (sog. Baulandumlegungsbeschluss) vom 22. Mai 2001 (BVerfGE 104, S. 1–13), näher zu ergründen. Die Erörterungen verstehen sich damit als Beitrag zur Theoriediskussion und grundsätzlichen Methodik der ländlichen Bodenordnung und sollen der Praxis eine Bestätigung für ihr Handeln geben.

## 2 Haupt- und Nebenzwecke der privatnützigen Bodenordnung

Im oben genannten Baulandumlegungsbeschluss vom 22. Mai 2001 hat das Bundesverfassungsgericht die städtische Bodenordnung nach §§ 45 ff. BauGB als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG qualifiziert. Bemerkenswert an der Entscheidung ist, dass das BVerfG in der Begründung die Vorschriften zur Baulandumlegung (§§ 45–79 BauGB) nicht im Einzelnen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG untersucht, sondern auf den Sinn und Zweck der Regelungen insgesamt abstellt, nämlich „dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen“ (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Damit ist, wie das Gericht näher ausführt (vgl. BVerfGE 104, S. 10), die Umlegung in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet und soll ihnen die bauliche Nutzung ihrer Grundstücke auch in den Fällen ermöglichen, in denen sie sich nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung der Eigentumsrechte einigen können. Mit dieser hauptsächlichen Zweckbestimmung verfolgt die Umlegung die Verwirklichung privater Interessen im Sinne der Eigentümer und hebt sich dadurch von der Enteignung ab, die auf die Entziehung bestehender Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist (vgl. THIEMANN 2009a, Ziffer 4). Gleichwohl betont das BVerfG in der Entscheidung (vgl. BVerfGE 104, S. 12), dass die Umlegung im Rahmen eines auch öffentlichen Interessen dienenden städtebaulichen Konzepts erfolgt und damit zugleich auch der Verwirklichung stadtentwicklungspolitischer Ziele, also fremdnütziger Zwecke dient. Entscheidend für die Einordnung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist jedoch die überwiegend privatnützige Ausrichtung, wobei dieser Hauptzweck mit für die Planverwirklichung notwendigen, fremdnützigen Aufgaben verbunden werden kann. Dies macht die Umlegung weder rechtswidrig, noch zur Enteignung (vgl. SPANNOWSKY 2004, S. 323).

Diese vom BVerfG für die städtische Bodenordnung entwickelte Zulässigkeit der Verknüpfung von übergeordneten, privatnützigen Haupt- mit untergeordneten, fremdnützigen Nebenzwecken ist für die ländliche Bodenordnung elementarer Bestandteil des FlurbG und insbesondere in § 1 sowie § 37 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 FlurbG näher geregelt. Hierzu erfolgt zunächst eine programmatische Definition der Flurbereinigung in

**§ 1 FlurbG:** „Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neugeordnet werden (Flurbereinigung).“ Diese Aufgaben- und Zweckbestimmung wird in einem Neugestaltungsauftrag nochmals aufgegriffen:

**§ 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG:** „Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen 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.“ Dazu wird bezüglich der Nebenzwecke weiter konkretisiert in

**§ 37 Abs. 2 FlurbG:** „Die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen nach Abs. 1 die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich 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 zu tragen.“

Damit lassen sich die Flurbereinigungsziele eindeutig in Haupt- („Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ gemäß § 1 FlurbG) und Nebenaufgaben („Förderung der Landentwicklung“ gemäß § 1 FlurbG) gliedern, an deren Verwirklichung ein erhebliches öffentliches Interesse aus Sicht des Allgemeinwohls zum Erhalt der Kulturlandschaft und zur Entwicklung der ländlichen Räume besteht. Dies erklärt wiederum die intensive Förderung der ländlichen Bodenordnung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) nach Art. 91a GG. Sie stellt sich zum Beispiel für ein Regelverfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG im ehemaligen Realteilungsgebiet Süd-Westdeutschlands wie folgt dar (siehe auch THIEMANN 2009b): Nach § 104 trägt das Land die persönlichen und sächlichen Kosten der Behördenorganisation, also die Aufwendungen zur planungs- und verwaltungsmäßigen Durchführung der Bodenordnung. Diese so genannten Verfahrenskosten betragen bei einer Flurbereinigung mit umfassendem Neuordnungsbedarf im Mittel rund 2500 Euro pro ha. Berücksichtigt man, dass die Kosten der investiven Maßnahmen (Wege-, Gewässer- und Landschaftsbau) und anderer Aufwendungen zur Ausführung der Planungen bei einer Neuordnung in Gebieten mit erheblichen agrarstrukturellen Mängeln bei etwa 2000 bis 3000 Euro pro ha liegen, entstehen Gesamtkosten (Verfahrens- und Ausführungskosten) in Höhe von durchschnittlich 5000 Euro pro ha. Hiervon tragen die Teilnehmer unter Berücksichtigung der Zuwendungen im Rahmen der GAK nach dem GAK-Gesetz und dessen Rahmenplan 2011–2014 (vgl. Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Teil A: ILE, Ziffer 5.7.2 und 5.8) mit einem Fördersatz von 75 bis 90 % für die Ausführungskosten in der Flurbereinigung über die Beiträge nach § 19 FlurbG nur rund 10 %. Der Effekt für die Landwirtschaft ist beachtlich. Im Mittel führen die Ertragssteigerungen durch Verringerung der Randflächen und Vorgehende infolge der Grundstückszusammenlegung sowie die Einsparungen von durchschnittlich 20 bis 30 % an Arbeitszeit und Maschinenkosten infolge des ländlichen Wegebbaus und der Arrondierung der Nutzflächen zu monetären Ertragssteigerungen von rd. 170 Euro pro ha und Jahr (vgl. Bay. Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten 2006, S. 41 ff.).

### 3 Bodenordnung als Entziehung und Zuweisung von Grundeigentum

Die Ausführungen des BVerfG zur Rechtsnatur der Baulandumlegung lassen sich wegen der Vergleichbarkeit der Instrumente ohne weiteres auf die Flurbereinigung übertragen (vgl. HAAS 2002, S. 277). Auch die ländliche Bodenordnung stellt mit Ausnahme der so genannten Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG wegen der primär privatnützigen Ausrichtung eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar und unterscheidet sich dadurch von der fremdnützigen Enteignung, die in das Eigentum mit der hauptsächlichen Zweckbestimmung eingreift, bestimmte öffentliche Vorhaben zu ermöglichen. Dabei werden sowohl in der Umlegung als auch in der Flurbereinigung die Grundstücke neu geordnet, indem das alte Grundstückseigentum entzogen und neues Grundstückseigentum unter Ausscheidung der zur Erschließung notwendigen Flächen nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet wieder zugewiesen wird. In der Enteignung findet ein vergleichbarer Vorgang statt, wenn die Entschädigung nicht in Geld (vgl. zum Beispiel § 99 BauGB), sondern vollständig in Land erfolgt (vgl. zum Beispiel § 100 BauGB). Diese Tatsache verdeutlicht, dass für die Einordnung einer Bodenordnungsmaßnahme als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums oder deren Enteignung nicht die Art und Weise des Eingriffs in das Grundeigentum, sondern die hauptsächliche Zweckbestimmung maßgeblich ist, d.h. ob sie in erster Linie mit der im Vordergrund stehenden Hauptaufgabe privat- oder fremdnützig ausgerichtet ist (statt vieler JARASS 2000 oder PAPIER 2000).

In diesem Zusammenhang wurde bereits ausführlich erörtert, dass bisher benutzte Abgrenzungskriterien, insbesondere der wertgleichen Landabfindung (§ 44 Abs. 1–5 FlurbG) und der dinglichen Surrogation (§ 68 FlurbG), überholt und zur Einordnung als Eigentumsbindung oder Enteignung untauglich sind (vgl. HAAS 2002, zuvor schon SCHMIDT-ASSMANN 1982). Denn § 44 Abs. 1–5 FlurbG regelt ausschließlich, wie die Landabfindung rechnerisch zu bemessen und in der Zuteilung unter Beachtung des Abwägungsgebotes (§ 44 Abs. 2 FlurbG) in Form der neuen Grundstücke zu gestalten ist. § 68 FlurbG normiert als Generalklausel nur den Übergang der Grundstücksrechte sowie der anderen, die alten Grundstücke betreffenden Rechtsverhältnisse und örtlich gebundenen öffentlichen Lasten auf die neuen Grundstücke.

### 4 Vorteilsausgleich in der Umlegung und Flurbereinigung

In der städtischen Bodenordnung (Umlegung nach §§ 45–84 BauGB) wird der Bodenordnungsvorteil in Geld oder Fläche abgeschöpft und der Gemeinde als Umlegungsstelle zugewiesen (vgl. § 57 f. und § 81 BauGB; weiterführend insb. KÖTTER et al. 2003). Der jeweilige Eigentümer erhält also nach Möglichkeit in Lage seiner alten Grundstücke die neuen Grundstücke zugeteilt und muss bei der so genannten Flächenumlegung eine Verkleinerung seines

Grundeigentums hinnehmen, die vom Umfang her dem Umlegungsvorteil entspricht (vgl. § 59 Abs. 1 BauGB). Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, dass die Bodenordnung, wie unter Ziffer 3 dargestellt, rechtssystematisch aus zwei Vorgängen besteht, nämlich zum einen der Entziehung des alten Grundstückseigentums und zum anderen der Zuweisung neuen Grundstückseigentums, ist ohne weiteres klar, dass die Abschöpfung des umlegungsbedingten Mehrwerts in Fläche mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG in Übereinstimmung steht, wenn Einlage und Abfindung im Wert einander entsprechen. „Denn diese Regelung betrifft alle Grundstücke des Umlegungsgebietes in gleicher Weise, stellt also kein Sonderopfer für einzelne Grundstücke oder Gruppen von Grundstücken dar, und berührt das Eigentum nicht in seinem verfassungsrechtlich geschützten Kern, da sie – unter Wahrung des Grundsatzes der wertgleichen Abfindung in Land – nur den Anspruch auf den durch die Umlegung bewirkten Wertzuwachs ausschließt“ (BGH, Urteil vom 6. Dez. 1984, BGHZ 93, S. 103–112 [S. 110]). Weiterführend sei hierzu auch auf SCHMIDT-ASSMANN 1996 (S. 133 ff.) verwiesen, der eine umfassende Auswertung der Rechtsprechung und des Schrifttums bezüglich des Vorteilsausgleichs in der Umlegung vornimmt.

Diese für die städtische Bodenordnung typische Abschöpfung des durch die Umlegung bedingten Vorteils ließe sich ohne verfassungsrechtliche Bedenken auch in der ländlichen Bodenordnung anwenden (vgl. LINKE 1996, S. 275 ff.). Dessen ungeachtet sieht der Gesetzgeber die moderne Flurbereinigung seit ihren Ursprüngen gegen Ende des 19. Jahrhunderts jedoch als eine Maßnahme zur Unterstützung der Landwirtschaft und zur Schaffung der Voraussetzungen für die Entwicklung leistungs- und wettbewerbsfähiger Betriebe, früher vor allem zur Sicherung der Ernährungslage, heute überwiegend zum Erhalt und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur Entwicklung der ländlichen Räume. In diesem Sinne soll der Bodenordnungsvorteil zur Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe grundsätzlich bei den Grundstückseigentümern verbleiben und nicht von der Teilnehmergeinschaft als Trägerin des Verfahrens oder vom Land (Staat) als durchführende Stelle abgeschöpft werden. Daher ist in der Flurbereinigung im Gegensatz zur Umlegung auch nur eine Wertermittlung der Grundstücke im alten Bestand notwendig, nach der die Zuteilung erfolgt. Eine Bewertung der Grundstücke im neuen Bestand braucht nicht erfolgen, da die Flurbereinigungsvorteile durch bessere Erschließung und Gestaltung der Nutzflächen für das Verfahren im Einzelnen nicht weiter von Interesse sind, sondern den Teilnehmern ohne deren explizite Ausweisung zufließen.

Dieser Grundsatz wird allerdings von § 47 Abs. 1 FlurbG mit dem Ziel einer zügigen Durchführung des Verfahrens und einer möglichst optimalen Neugestaltung des Verfahrensgebietes im Sinne von § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG durchbrochen. Denn die Vorschrift erlaubt es, den sog. Landbeitrag über das zur Schaffung der gemeinschaftlichen Anlagen (§ 39 FlurbG) notwendige Maß hinaus anzuheben, um nach dem voraussichtlichen Bedarf eine sich aus der Neuvermessung des Verfahrensgebietes ergebende Flächenminderung abzufangen, eine Flächenreserve für

unvorhergesehene Zwecke, sowie zum Ausgleich von Mißformen und anderen dauernden Nachteilen bei der Zuteilung in Land zu haben (§ 44 Abs. 2 FlurbG) und Flächen für öffentliche Anlagen in verhältnismäßig geringem Umfang bereitstellen zu können (§ 40 FlurbG). Der Ausgleich der Neuvermessungsdifferenz sowie die Flächenreserve für unvorhergesehene Zwecke, für Mißformen und zum Ausgleich (§ 47 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) dient, wie der Flächenabzug für die gemeinschaftlichen Anlagen, den ureigensten Interessen der Teilnehmer. Denn durch diesen Landbeitrag ist eine Neuordnung des Verfahrensgebietes einschließlich der Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung zur besseren Nutzung der neuen Grundstücke überhaupt erst möglich. Er ist, wie das BVerfG im Baulandumlegungsbeschluss ausdrücklich hervorhebt, zwingend notwendig und als unabdingbare Voraussetzung mit der Neugestaltung des Verfahrensgebietes im Interesse der Grundstückseigentümer verbunden (vgl. BVerfGE 104, S. 10).

Während in der Umlegung der Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB für die örtlichen Verkehrseinrichtungen und sonstigen Anlagen, die überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner des Umlegungsgebiets dienen, entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes bzw. den Vorgaben der vorhandenen Bebauung vorweg parzellenscharf festgelegt werden kann, steht in der Flurbereinigung aufgrund der engen Verzahnung von Planung (§ 41 Abs. 1 FlurbG) und Bodenordnung (§ 58 Abs. 1 FlurbG) der tatsächlich benötigte Flächenbedarf im Sinne von § 47 Abs. 1 FlurbG erst mit dem Flurbereinigungsplan fest. Aus diesem Grund sieht § 47 Abs. 1 Satz 2 FlurbG vor, dass der Landbeitrag über den im Interesse der Teilnehmer notwendigen, aber erst vergleichsweise spät im Verfahren exakt ermittelbaren Umfang hinaus für unvorhergesehene Zwecke, für Mißformen und zum Ausgleich mäßig erhöht werden kann. Ferner ist nach § 47 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 40 Satz 3 FlurbG auch eine Erhöhung in geringem Umfang zur Landbereitstellung für öffentliche Anlagen möglich.

Wie aus dem Vergleich mit der Umlegung hervorgeht, ist eine solche Erhöhung des Landbeitrags über das für den privaten Interessenausgleich zwingend notwendige Maß hinaus als Vorteilsausgleich zulässig und mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar. Um sicherzustellen, dass die Flurbereinigung dabei nicht in den verfassungsmäßig geschützten Kern des Grundeigentums eingreift, sieht § 47 Abs. 2 FlurbG die Möglichkeit der Festlegung von Sonderbeitragsgebieten für solche Teile des Verfahrensgebiets vor, die einen überdurchschnittlich hohen Bedarf an Fläche für die notwendigen Erschließungs- und Infrastruktureinrichtungen aufweisen, um dadurch die anderen Gebietsteile nicht unnötig zu belasten. Zudem sind gemäß § 47 Abs. 3 FlurbG einzelne Teilnehmer, die von der Flurbereinigung keine oder nur geringe Vorteile haben, ganz oder teilweise von der Landaufbringung zu befreien. Durch diese Maßgaben kann sichergestellt werden, dass für alle Teilnehmer eine (mindestens) wertgleiche Landabfindung gewährleistet ist, welche von SEUFFERT 2011b im Einzelnen näher erörtert wird.

Abschließend ist festzustellen, dass in der Umlegung ein vollständiger Vorteilsausgleich stattfindet, indem der bodenordnungsbedingte Mehrwert in Form von Geld und/oder Flächen an die Gemeinde als Umlegungsstelle abzuführen ist. Demgegenüber ist in der Flurbereinigung nur in den engen Grenzen von § 47 FlurbG eine Einbehaltung der Wertsteigerung, die die Grundstücke durch die Neuordnung erfahren, in Fläche möglich. Die Abschöpfung fließt zudem in Form von Geld wieder an die Teilnehmer zurück, da das so gewonnene Land gegen Geldausgleich einzelnen Teilnehmern (Verwertung des nicht benötigten Masselandes) oder Vorhabenträgern (Bereitstellung von Flächen für öffentliche Anlagen) zugeteilt wird und die dadurch bedingten Einnahmen der Teilnehmergemeinschaft gegen die Beiträge der Teilnehmer nach § 19 FlurbG verrechnet werden. Damit findet letztlich eine Umwandlung eines eng begrenzten Teils der Flurbereinigungsvorteile von Land in Geld statt. Hiergegen können, wie der Vergleich mit der Umlegung und ihrer vollständigen Vorteilsabschöpfung zeigt, keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

## 5 Verwendung der Flächen aus dem Vorteilsausgleich nach § 40 FlurbG

Nach Klärung der grundsätzlichen Zulässigkeit des Vorteilsausgleichs in der Flurbereinigung gemäß § 47 Abs. 1 FlurbG ist der Frage nachzugehen, ob die so gewonnenen Flächen auch für Anlagen im öffentlichen Interesse bereitgestellt werden können, an denen die Teilnehmer kein wirtschaftliches oder anders geartetes Interesse haben. Zu nennen sind etwa eine Landbereitstellung für den Ausbau des Schienen- oder Bundesfernstraßennetzes, die Verbreiterung klassifizierter Straßen, die Renaturierung von Gewässern I. Ordnung oder die Anlage von Hochwasserschutzanlagen an Flüssen für Untergemeinden. Die einfachgesetzlichen Regelungen sehen dies in § 40 Satz 3 FlurbG ergänzt durch weitere Regelungen des FlurbG (insb. § 10 Nr. 2 Lit. b, § 37 Abs. 2, § 52 f., § 58 Abs. 1 Satz 2 und § 80 Nr. 3 FlurbG) eindeutig vor. Hierzu ist aus Sicht von Art. 14 GG folgendes anzumerken.

Die Bodenordnung greift durch die Entziehung der alten Grundstücke, wie unter Ziff. 3 dargestellt, in den Bestand des Grundeigentum nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Sie stellt jedoch durch die Neuordnung im überwiegenden Interesse der Teilnehmer keine Enteignung, sondern eine zulässige Inhalts- und Schrankenstimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die durch die Zuweisung (mindestens) wertgleicher neuer Grundstücke die Bestandsgarantie hinreichend berücksichtigt (vgl. THOMAS 2009, S. 59). Zur Beurteilung der Wertgleichheit ist der gesamten Abfindung stets die gesamte Einlage gegenüberzustellen. Wie SEUFFERT 2011b näher ausführt, dürfen dabei nicht einzelne alte Grundstücke mit einzelnen neuen Grundstücken verglichen werden, sondern ist die Gesamtheit des alten gegenüber dem neuen Grundeigentum maßgeblich. Der einzelne Teilnehmer hat zudem keinen Anspruch auf Zuteilung bestimmter Grundstücke.

Vielmehr ist unter Abwägung aller Interessen eine großzügige Zusammenlegung des Grundbesitzes nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzunehmen, wie es in § 37 Abs. 1 Satz 2 und § 44 Abs. 3 Satz 1 FlurbG ausdrücklich geregelt ist. In diesem Zusammenhang kann auch ein Weniger an Qualität durch ein Mehr an Fläche und umgekehrt ausgeglichen werden. Es ist also eine saldierende Betrachtungsweise möglich, die der Flurbereinigungsbehörde erst den notwendigen Gestaltungsspielraum eröffnet. Dabei sind gemäß §§ 1 und 37 FlurbG sowohl private als auch öffentliche Interessen zu berücksichtigen, wobei es „die Verfassung dem Gesetzgeber erlaubt, die Interessen der Allgemeinheit bei Fragen der Bodenordnung in stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“ (BVerfGE 104, S. 12).

In Anbetracht der Vorteile, die ein Flurbereinigungsverfahren für die Teilnehmer mit sich bringt und der erheblichen Förderung durch die öffentliche Hand, dürfte der von Bundesgerichtshof (BGH) herausgestellte – als Leitbild gedachte – vernünftige und einsichtige Grundeigentümer, der auch das Wohl der Allgemeinheit nicht aus dem Auge verliert, sondern von sich aus sein Verhalten darauf einstellt und mit Blick auf die Lage der Dinge von bestimmten Formen der Nutzung absieht (vgl. BGH, Urteil vom 26. Jan. 1984, BGHZ 90, S. 17–33 [S. 24 f.]), nichts gegen eine Bereitstellung von Flächen für öffentliche Anlagen und eine (mindestens) wertgleiche Abfindung seinerseits an anderer Stelle einzuwenden haben. Es liegt hier kein Grundstückstausch zur vorrangigen Verwirklichung eines im Fremdinteresse liegenden Zwecks vor, den das BVerfG im so genannten Boxberg-Urteil vom 24. März 1987 (BVerfGE 74, S. 264–297 [S. 280 f.]) anspricht und zu dem ein Grundstückseigentümer nur mittels Enteignung verpflichtet werden kann. Vielmehr wird in einem Flurbereinigungsverfahren, das in erster Linie den Interessen der Grundstückseigentümer selbst dient, ohne in ihre subjektiven Rechte einzugreifen als untergeordneter Nebenzweck ein öffentliches Vorhaben zur Förderung der Landentwicklung unterstützt. Die damit verbundenen Belastungen sind für die Teilnehmer vergleichsweise gering und stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Bodenordnung verbundenen Vorteilen. Im Sinne des Gebots einer sozialgerechten Bodennutzung und der dazu vom BVerfG erarbeiteten Grundsätze (siehe hierzu im Einzelnen THIEMANN 2009a, Ziffer 3) dürfte eine solche Flächenbereitstellung für öffentliche Anlagen über den Landbeitrag nach § 40 Satz 3 FlurbG in Verbindung mit § 47 Abs. 1 FlurbG daher als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (14 Abs. 1 Satz 2 GG) im Gesamtkontext der Regelungen des FlurbG zu sehen sein, die sich im Rahmen der Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 GG bewegt.

## 6 Fazit und Ausblick

Die Bereitstellung von Land für Anlagen im öffentlichen Interesse (§ 40 FlurbG) gehört seit Jahrzehnten zur bewährten Praxis der ländlichen Bodenordnung (statt vieler: OBERHOLZER 1986 oder THIEMANN 2009b). Sie geht ein-

her mit einer Koordinierung der verschiedenen Vorhaben im Rahmen der Erarbeitung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes nach § 38 FlurbG und einer aufeinander abgestimmten Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen im Rahmen der Erstellung des Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG. Hierdurch trägt die Flurbereinigung maßgeblich zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume bei und erfüllt ihren Auftrag, die Landentwicklung zu fördern (vgl. EWALD 2008). Die integrale Umsetzung von Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung und Vorhaben der Landentwicklung in einem dialogorientierten Ansatz findet sowohl bei den Grundstückseigentümern und landwirtschaftlichen Betrieben als auch bei den Gemeinden und anderen Vorhabenträgern höchste Akzeptanz und Wertschätzung. Die Flächenbereitstellung nach § 40 Satz 3 FlurbG ist bis auf Detailspekte von einer intensiven Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte bestätigt und dürfe nach der aufgezeigten Argumentation auch einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten. Für eine Änderung der bewährten Praxis besteht derzeit keine Veranlassung.

## 7 Literatur

- [1] Arbeitsgemeinschaft (Arge) Landentwicklung (2010): Rechtsprechungssammlung 1954 – 2009 zum FlurbG und 8. Abschnitt des LwAnpG (RzF). CD-ROM, München.
- [2] Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (2006): Ländliche Entwicklung in Bayern. Informationskompendium, München.
- [3] EWALD, W.-G. (2008): Flächenmanagement und Bodenordnung im Dienst der integrierten ländlichen Entwicklung. In: Mitteilungen des DVW-Bayern 60 (2): 243–256.
- [4] HAAS, E. (2002): Die Baulandumlegung – Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 21 (3): 272–277.
- [5] HASSELHOFF, J. (1984): Grenzen der Sozialpflichtigkeit im Flurbereinigungsverfahren. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 36 (1 + 2): 1–3 + 31–33.
- [6] HOECHT, H. (1987): Verfassungsrechtliche Entscheidung zur Teststreckenanlage. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 39 (7): 169–171.
- [7] HOECHT, H. (1991): Vorteilsausgleich in der Flurbereinigung. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 43 (9): 225–227.
- [8] HOECHT, H. (1994): Landentwicklung als Flurbereinigungsziel. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 46 (2): 9–32.
- [9] HOECHT, H. (1995): Rad- und Wanderwege durch Flurbereinigung. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 47 (6): 141–143.
- [10] JARASS, H.D. (2000): Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung? In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 53 (39): 2841–2845.
- [11] KÖTTER, T.; MÜLLER-JÖKEL, R.; REINHARDT, W. (2003): Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Umlegungspraxis. In: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV) 128 (5): 295–302.
- [12] LILLOTTE, F.-J. (1973): Rechtliche Probleme der Flurbereinigung in einer Industrielandschaft. In: Agrarrecht 3: 207–210.
- [13] LINKE, H.-J. (1996): Zur Harmonisierung der Grundstücksneuordnungsinstrumentarien – Grundlagen und Konzept eines allgemeingültigen Bodenordnungsgesetzes. Dissertation, In: Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Bd. 19.

- [14] OBERHOLZER, G. (1996): Landaufbringung und Landverbrauch im Flurbereinigungsverfahren. In: Schriftenreihe des Universitären Studiengangs Vermessungswesen an der Universität der Bundeswehr München, Bd. 21: 75–97.
- [15] PAPIER, H.-J. (2000): Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 115 (19): 1398–1407.
- [16] QUADFLIEG, F. (1989): Recht der Flurbereinigung – Kommentar zum FlurbG. 12. Lfg., Loseblatt, Kohlhammer, Stuttgart.
- [17] SCHMIDT-ASSMANN, E. (1982): Die eigentumsrechtlichen Grundlagen der Umlegung (Art. 14 GG). In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 97 (3): 152–157.
- [18] SCHMIDT-ASSMANN, E. (1996): Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung – Eigentumsgarantie, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Flächenbeiträge. Rechtsgutachten, In: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 700, Duncker und Humblot, Berlin.
- [19] SCHWANTAG, F.; WINGERTER, K. (2008): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 8. Aufl., Agricola, Butjadingen.
- [20] SEUFFERT, M. (2011a): Die Flurbereinigung vor dem Hintergrund des Art. 14 GG. Dissertation, In: Aktuelle Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 13, Centaurus, Freiburg.
- [21] SEUFFERT, M. (2011b): Das Gebot der wertgleichen Abfindung nach dem FlurbG vor dem Hintergrund des Art. 14 GG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 63 (3): 60–63.
- [22] SPANNSKY, W. (2004): Umlegung im Lichte des Eigentumsschutzes. – Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 24 (9): S. 321–330.
- [23] STEUER, R. (1967): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. 2. Aufl., C.H. Beck, München.
- [24] THIEMANN, K.-H. (2009 a): Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG aus Sicht der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN) 116 (10): 342–349.
- [25] THIEMANN, K.-H. (2009 b): Charakteristika und Schwerpunkte der ländlichen Bodenordnung in Deutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN) 116 (10): 356–362.
- [26] THOMAS, J. (2009): Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bei der Lösung von Landnutzungskonflikten. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 71(2): 56–64.
- [27] THOMAS, K. (1995): Bodenordnung und ihr Verhältnis zur Enteignung. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 47 (11): 281–283.
- [28] THOMAS, K. (2010): Das Eigentumsgrundrecht, Flurbereinigung und Bodenordnung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 72 (10): 276–280.
- [29] WEISS, E. (2006): Unternehmensflurbereinigung zur Landschaftsgestaltung. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 58 (6): 141–147.
- [30] WEISS, E. (2010): Zur Definition von Privatnützigkeit und Fremdnützigkeit in Planung und Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 72 (1): 36–39.

Anschrift des Autors:

Univ.-Prof. Dr.-Ing. KARL-HEINZ THIEMANN  
Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen  
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement  
Universität der Bundeswehr München, 85577 Neubiberg  
E-Mail: k-h.thiemann@unibw.de