

RzF - 4 - zu § 68 Abs. 1 Satz 1 FlurbG

Bundesgerichtshof, Urteil vom 03.03.1958 - III ZR 157/56 = BGHZ 27, 15 = MDR 1958 S. 412 = RdL 1958 S. 193 = VerwRspr. 10, 707 = NJW 1958 S. 747

Leitsätze

1. Zur Auslegung von § 140 Satz 1 FlurbG.
2. Zur Frage des Verhältnisses von Umlegung (Flurbereinigung) und Enteignung.

Aus den Gründen

1. Im Flurbereinigungsgesetz ist der 8. Teil mit der Überschrift "Rechtsmittelverfahren" versehen; im § 140 wird die Entscheidung über Anfechtung von Verwaltungsakten, die in Vollzug des Flurbereinigungsgesetzes ergehen und die Entscheidung über alle Streitigkeiten, die durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufen werden und die vor Eintritt der Rechtskraft der Schlußfeststellung anhängig geworden sind, dem Flurbereinigungsgericht zugewiesen, "soweit hierfür der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist". Es kommt also darauf an, ob für den hier angängigen Streit über die Höhe der dem Beklagten nach § 53 Abs. 3 RUO zugebilligten Geldabfindung (volle Abfindung in Geld im Hinblick darauf, daß der Grundbesitz wegen Geringfügigkeit auch nach der Umlegung nur unerhebliche wirtschaftliche Bedeutung habe) das Flurbereinigungsgericht nach § 140 FlurbG oder die Zivilgerichte zuständig sind; auf die Zuständigkeitsregelung der Reichsumlegungsordnung kommt es nicht an.

2. Es bedarf also der Prüfung, welchen Rechtsweg das Flurbereinigungsgesetz zur Entscheidung darüber gewährt, ob der Teilnehmer am Umlegungsverfahren für sein Grundstück mit Land von gleichem Wert (§ 44 Abs. 1) abgefunden ist, ob unvermeidbare Minderausweisungen von Land in Geld (§ 44 Abs. 3) und ob die anderen im Gesetz vorgesehenen Abfindungen (z.B. die des § 49 für Dienstbarkeiten und Reallasten, die des § 50 für wesentliche Bestandteile des Grundstücks, die des § 51 für vorübergehende Wertunterschiede, die des § 52 in Geld statt in Land) in dem vom Gesetz vorgeschriebenen Umfang ausgeglichen sind, und ob diese Rechtswegbestimmung mit Art. 14 Abs. 3 GG vereinbar ist, wonach bei Streit über die Höhe von Enteignungsentschädigungen ausschließlich die Zivilgerichte zuständig sind.

Nach § 140 Flurbereinigungsgesetz entscheidet grundsätzlich das Flurbereinigungsgericht über die Anfechtung von Verwaltungsakten, die in Verfolg des Flurbereinigungsgesetzes ergehen, und über alle Streitigkeiten, die durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufen werden. Daß die Planfestsetzung, in

der auch die oben aufgezählten (Geld)Abfindungen (hier die nach § 53 Reichsumlegungsordnung und § 7 Abs. 4 Neuordnungsverordnung) festgesetzt werden, "einen Verwaltungsakt, der in Verfolg der Umlegung ergeht", darstellt, und daß ein Streit über die "Geldabfindung" eine Streitigkeit ist, "die durch das Umlegungsverfahren hervorgerufen ist", bedarf keiner weiteren Erörterung. Die Zuständigkeit des Flurbereinigungsgerichts wird in § 140 Satz 1 a.E. aber durch die Worte eingeschränkt "soweit hierfür der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist".

Es kann zweifelhaft sein, ob diese Einschränkung sich nur auf die unmittelbar davor genannten "Streitigkeiten" oder auch auf die vorher genannten "Anfechtungen" bezieht (vgl. Seehusen-Schwede-Nebe, Flurbereinigungsgesetz § 140, Anm. 1, Anm. 2 c; Steuer, Flurbereinigungsgesetz § 140, Anm. 1 und 2; Anm. 4 und 12). Hier genügt die Überlegung: Soweit in dem Umlegungsplan oder dem Flurbereinigungsplan eine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG liegt, würde die in diesen Plänen enthaltene Festsetzung des Geldausgleichs die Festsetzung einer Enteignungsentschädigung und der Streit über die Höhe des Geldausgleichs einen Streit über die Höhe der Enteignungsentschädigung darstellen. Damit wäre wegen der Vorschrift des Art. 14 Abs. 3 GG die Zuständigkeit aller anderen Gerichte als die der Zivilgerichte, also auch die der Flurbereinigungsgerichte, für die Entscheidung über diesen Streit ausgeschlossen. Daß für Fälle, in denen die Festsetzung der Abfindung die Festsetzung einer Enteignungsentschädigung bedeutet, das Flurbereinigungsgesetz eine mit Art. 14 GG unvereinbare Zuständigkeit der Flurbereinigungsgerichte hätte bestimmen wollen, ist so lange nicht anzunehmen, als das Flurbereinigungsgesetz eine Auslegung zuläßt, bei der der Inhalt des Flurbereinigungsgesetzes nicht im Widerspruch mit der Verfassung steht. Der Wortlaut des § 140 FlurbG läßt sich aber zwanglos dahin verstehen, daß der "Soweit"- Satz die Zuständigkeit der Zivilgerichte für die Entscheidung über die Höhe der oben erwähnten Abfindungen und damit auch der hier streitigen Abfindung aus § 53 RUO und § 7 Abs. 4 NeuordnungsVO vorbehält, soweit es sich bei der "Abfindung" um eine Enteignungsentschädigung handelt.

3. Die Frage, ob die "Umlegung" von Grundbesitz im Umlegungsverfahren als Enteignung zu betrachten ist oder nicht, ist streitig (Zusammenstellung des Streitstandes in BVerwGE 1, 225, 227; vgl. auch Bertram, ÖV 1957, 135, 137).

Zur Entscheidung dieser Frage kann nicht die Regelung der Reichsumlegungsordnung und des Flurbereinigungsgesetzes herangezogen werden, die für gewisse Fälle Umlegung und Enteignung im Rahmen des Umlegungsverfahrens einander gegenüberstellen. Denn was Enteignung ist, ergibt sich aus Art. 14 GG und kann nicht durch einfache Gesetze bestimmt werden; sonst würde die verfassungsmäßige Eigentumsgarantie durch den Gesetzgeber modifiziert und teilweise um ihre Wirkung gebracht werden können.

Auch davon, ob die Abfindung in Geld oder in Grundbesitz erfolgt, kann die Abgrenzung von Enteignung zu Umlegung und damit die Beantwortung der aufgeworfenen Frage, ob Umlegung Enteignung ist, nicht abhängig gemacht werden. Die Gegenüberstellung, die Umlegung sei dadurch gekennzeichnet, daß Landverlust durch Land ausgeglichen werde, und Enteignung dadurch, daß Landfortnahme durch Geld ausgeglichen werde, trifft weitgehend nicht mehr zu, weil auch in Enteignungsgesetzen häufig Abfindung in Land vorgeschrieben ist (so zutreffend Pathe, DVBl. 1954, S. 76, 77; Bertram, ÖV 1957, 135, 137).

Der Bundesgerichtshof hat zur Frage, ob Umlegung Enteignung sei, bisher noch nichts gesagt. Im Urteil vom 19. April 1956 - III ZR 227/54 - (insoweit in NJW 1956, S. 1028 nicht abgedruckt) ist die Frage offengelassen, ob nach § 140 Flurbereinigungsgesetz der Rechtsweg vor den Zivilgerichten hinsichtlich der Entschädigung für die Entziehung von Land in einem Umlegungsverfahren ausgeschlossen ist und ausgeschlossen werden konnte.

Das Bundesverwaltungsgericht (Beschuß vom 9. November 1954 in BVerwGE 1, 225) sieht die Umlegung nach der Reichsumlegungsordnung "grundsätzlich nicht als Enteignung" an, weil Enteignung "einem dem Betroffenen gegenüber selbständigen fremden Interesse" diene, während die Umlegung zwar auch Interessen der Allgemeinheit diene; doch seien diese den Betroffenen nicht fremd, sondern lägen in gleicher Weise auch im Interesse der Betroffenen; es fehle also "an dem für die Enteignung kennzeichnenden Gegensatz der Interessen". Im Beschuß vom 8. Januar 1955 (NJW 1955, S. 1001) sieht das Bundesverwaltungsgericht in der Umlegung auch dann keine Enteignung, wenn der Umlegungsplan nicht nur Landabfindungen, sondern auch "geldliche Abfindungen und Ausgleichs" vorsieht; zur Begründung wird auf den bereits erwähnten Beschuß vom 9. November 1954 verwiesen. Derselbe Gedanke wird im Beschuß vom 6. August 1955 (Bundesbaublatt 1955, S. 580) für ein städtisches Umlegungsverfahren wegen der Landabzüge für Erschließungskosten ausgesprochen. In folgerichtiger Anwendung dieser Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht Landabzüge, die in einem Umlegungsverfahren für die Autobahn bestimmt waren, als Enteignung angesehen, "denn sie dienen einem dem Interesse der (von der Umlegung) Betroffenen entgegengesetzten Interesse" (Beschuß vom 20. Februar 1956 in BVerwGE 3, 156, 157).

Die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Auffassung ist angegriffen worden (z.B. Pathe, DVerwBl. 1954, 76; Schwamberger, ÖV 1956, 235; Bertram, ÖV 1957, 135 ff.). Vor allem Schwamberger und Pathe glauben, das Kriterium für das Vorliegen einer Enteignung sei allein die vom Bundesgerichtshof (BGHZ 6, 270) für entscheidend gehaltene Verletzung des Gleichheitssatzes. Der Bundesgerichtshof (aaO S. 280) hat die Enteignung umschrieben als "den zwangsweisen staatlichen Eingriff in das Eigentum, der die betroffenen Einzelnen oder Gruppen im Vergleich zu anderen ungleich, besonders trifft, und sie zu einem besonderen, den übrigen nicht zugemuteten Opfer für die Allgemeinheit zwingt, und zwar zu einem Opfer, das gerade nicht den Inhalt oder die Grenzen der betroffenen Rechtsgattung allgemein und einheitlich festlegt, sondern das aus dem Kreise der Rechtsträger einzelne oder Gruppen von ihnen unter Verletzung des Gleichheitssatzes besonders trifft". An diesen Ausführungen ist festzuhalten. Jedoch fügt sich die im Schrifttum (vgl. z.B. Quecke/Bussmann, Reichsenteignungsrecht 1939 zu Reichsumlegungsordnung S. 341; Pfundtner/Neubert, Das neue deutsche Reichsrecht, III 56 Anm. 1 zu § 68 Reichsumlegungsordnung; Ernst, Aufbaugesetz NRW § 44 Anm. I A d S. 219; Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. § 14 Anm. VI 7; Grauvogel, DVerwBl. 1950, 765/6) und insbesondere vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Ansicht, die Enteignung sei dadurch gekennzeichnet, daß sie einem dem Betroffenen gegenüber selbständigen fremden Interesse diene, während bei der Umlegung, die vor allem dem Interesse der Betroffenen diene, deren Interesse und das Interesse der öffentlichen Hand gleichgerichtet sind, der vom Bundesgerichtshof vorgenommenen Kennzeichnung der Enteignung als eines Sonderopfers ein. Der Satz, Enteignung setze einen Gegensatz zwischen den vom Staat mit dem Eingriff verfolgten Interessen und dem Interesse des Betroffenen voraus, bedurfte in den vom Großen Senat des Bundesgerichtshofes behandelten Fällen keiner besonderen Betonung, weil er dort auf der Hand lag. Ob er sich allgemein zur Definition des Begriffs Enteignung eignet, und ob er vielleicht schon in der vom Bundesgerichtshof entwickelten.

Begriffsbestimmung der Enteignung - dem Enteigneten wird für einen der Allgemeinheit dienenden Zweck ein Sonderopfer abgefordert - enthalten ist, kann dahinstehen; es genügt, daß er mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zur Abgrenzung der Enteignung nicht im Widerspruch steht. Die Umlegung bezweckt - im Interesse der Allgemeinheit und im gleichgerichteten privatnützigen Interesse der Grundstückseigentümer - die Wirtschaftlichkeit des Grundbesitzes dadurch zu erhöhen, daß die bisher unregelmäßig im Gemenge liegenden Grundstücke planmäßig derart neu verteilt werden, daß jeder Eigentümer ein dem bisherigen Besitz gleichwertiges, nun nach seiner Lage rationeller zu bewirtschaftendes Grundstück erhält (vgl. BVerwGE 3, 156, 157). Bei Grundbesitz, dessen Wert (Wirtschaftlichkeit, Ertrag) durch Umlegung gesteigert werden kann, wird die - je nach der Eigenart des Eigentumsobjekts variable - Sozialgebundenheit des Eigentums in einer ganz spezifischen Richtung wirksam: Dem Grundeigentum dieser Art haftet von vornherein die rechtliche Eigenschaft an, Objekt eines Umlegungsverfahrens werden zu können. Der Eigentümer trägt mit dem Recht zur umfassenden Sachherrschaft zugleich die Pflichtigkeit, sein

Grundstück gegebenenfalls in ein Umlegungsverfahren einbeziehen (und gegen ein gleichwertiges, für ihn im ganzen günstigeres austauschen) zu lassen, - eine Pflichtigkeit, die sich durch die Anordnung und Durchführung des konkreten Umlegungsverfahrens zur Pflicht verdichtet, ohne zu einem Sachopfer und damit zu einer Enteignung zu werden (vgl. dazu BGHZ 23, 30, 33; LM Nr. 60 zu Art. 14 GG; Urteil des erkennenden Senats vom 9. Dezember 1957 S. 9 - III ZR 150/56), weil dem Vorgang im Umlegungsverfahren die Idee der ungebrochenen Fortsetzung des Eigentums an einem "verwandelten" Grundstück zugrunde liegt, weil also bei einer vernünftigen wirtschaftlichen Betrachtungsweise dem Eigentümer von den aus dem Eigentum fließenden Einzelrechten und -befugnissen nichts genommen wird, was ihn in seiner Eigentümerstellung beeinträchtigt und weil diese Beschränkung (Pflichtigkeit) alle, die in derselben Lage sind, in gleicher Weise trifft. Der abweichenden Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVerwGE NF 5 II 225, 236) und einiger Mitglieder des Parlamentarischen Rates (vgl. Jahrb. des öffentl. Rechtes der Gegenwart NF Bd. 1, 150) vermag deshalb der Senat nicht zu folgen; er sieht vielmehr mit dem Bundesverwaltungsgericht in der Umlegung grundsätzlich keine Enteignung.

Das Umlegungsverfahren baut darauf auf, daß "jeder Teilnehmer für seinen Grundbesitz bei der Umlegung grundsätzlich Land von gleichem Wert zurückerhält" (§ 1 Reichsumlegungsgesetz vom 26. Juni 1936 - RGBl. I 518), daß "die Umlegungsbehörde jedem Teilnehmer für sein Grundstück Land von gleichem Werte zu geben hat" (§ 48 RUO), daß "jeder Teilnehmer für seine Grundstücke mit Land von gleichem Werte abzufinden ist" (§ 44 FlurbG). Sobald vom Eigentümer innerhalb eines Umlegungsverfahrens mehr als die Übernahme der eben umschriebenen Pflicht gefordert wird - und eben das läßt sich u.a. am Entstehen eines Widerstreits der normalerweise mit dem öffentlichen Interesse gleichlaufenden privatnützigen Interessen des Eigentümers mit einem besonderen, dem Eigentümer fremden Interesse der Verwaltung erweisen! -, stellt sich dieses "Mehr" als eine entschädigungspflichtige Enteignung dar, gleichgültig, ob das Gesetz selbst diesen Tatbestand ausdrücklich als Enteignung im Rahmen des Umlegungs- oder Flurbereinigungsverfahrens bezeichnet oder nicht. Damit stimmt die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts überein: "Nur wenn der Gegensatz der wertgleichen Landabfindung vollständig durchgeführt wird, stellt die Umlegung keine Enteignung dar" (BVerwGE 2, 154).

Wo darnach im einzelnen die Grenze der entschädigungspflichtigen Enteignung innerhalb eines Umlegungsverfahrens zu ziehen ist (vgl. Bertram, ÖV 1957, 135, 137/139), braucht hier nicht abschließend erwogen zu werden. Beispielsweise sind - angemessen beschränkte - Landabgaben, die den beteiligten Grundstückseigentümern für Zwecke der Erschließung des Umlegungsobjekts auferlegt werden, ebensowenig Enteignungen wie die Geldabfindungen (Spitzenbeträge), die im Umlegungsplan für diejenigen beteiligten Grundstückseigentümer ausgewiesen werden, die, weil die Realteilung des Grund und Bodens nach dem Wertverhältnis des eingebrachten Eigentums nicht restlos aufgeht, durch entsprechende Landzuweisung nicht den vollen Gegenwert ihres eingeworfenen Grundbesitzes erhalten können. Andererseits ist grundsätzlich eine Abfindung des Eigentümers mit Geld statt mit Grund und Boden eine Enteignung. Von diesem Eigentümer wird mehr gefordert als von den anderen am Umlegungsverfahren beteiligten Grundstücksbesitzern; seine (privatnützigen) Interessen an Steigerung der Wirtschaftlichkeit seines Grundbesitzes, die normalerweise durch das Umlegungsverfahren befriedigt werden, stehen hier im strikten Gegensatz zum Interesse der Verwaltung, das sich in diesem Umlegungsverfahren durchsetzt, indem es dem Eigentümer eine Geldabfindung aufnötigt. Ob diese Beurteilung eine Ausnahme erleidet, wenn der betroffene Grundstückseigentümer mit dem Ausgleich in Geld dem Grunde nach einverstanden ist (mag er auch die Höhe der zugestandenen Abfindung beanstanden), kann hier offenbleiben (vgl. OVG Münster ÖV 1957, 667; Bertram aaO). Für derartige Streitigkeiten sind aber die Zivilgerichte nach Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG ausschließlich zuständig. Soweit die Revision des Beklagten die Unzulässigkeit des Rechtsweges vor den Zivilgerichten geltend macht, ist sie daher unbegründet. Das anhängige verwaltungsgerichtliche Verfahren hat auf die Entscheidung dieser Frage keinen Einfluß.

4. Von der dargelegten Unterscheidung hängt die Zuständigkeit des Flurbereinigungsgerichts oder die des Zivilgerichts ab. Im vorliegenden Fall ist der Beklagte gegen seinen Willen und entgegen seiner von Anfang an aufrechterhaltenen Forderung nach einem wertgleichen Grundstück im Umlegungsverfahren statt mit Grund und Boden mit Geld abgefunden worden. Ihm gegenüber hat die Umlegungsbehörde materiell den Tatbestand der Enteignung verwirklicht. Der Streit um die Höhe der Abfindung ist demnach ein Streit um die Angemessenheit der Enteignungsentschädigung.

Anmerkung

Vgl. für die Umlegung nach den baurechtlichen Vorschriften, Bundesgerichtshof, Urteil vom 12.10.1959 - III ZR 48/58 = BGHZ 31, 49 ff.; siehe auch Quadflieg, Rechtscharakter der Flurbereinigung in: Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, Schriftenreihe für Flurbereinigung, hrsgg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 45 (1967), S. 54 ff.