

# Zur Fortentwicklung von Flurbereinigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil II: Maßnahmen

Joachim Thomas

## Zusammenfassung

Ausgehend von der in Teil I des Beitrags »Zur Fortentwicklung von Flurbereinigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien« erfolgten Analyse wird an ausgewählten Aspekten aufgezeigt, wie – abgesehen von gesetzlichen Regelungen – durch ergänzende Verwaltungsvorschriften zum rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Flurbereinigung sowie begleitende Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bereits kurzfristig vorzeigbare Erfolge erzielt werden können.

## Summary

*Based on the diagnosis in part 1 of the article »Further development of land consolidation legislation and land consolidation practice in Serbia« it is demonstrated by selected aspects, how – apart from legislative measures – through administrative rules and attending education and training activities already in the short term representable results are achieved.*

**Schlüsselwörter:** Flurbereinigung, Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren, Qualifizierung, Serbien

## 1 Einleitung

Im Rahmen eines von der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union geförderten Landmanagement-Projektes in der Republik Serbien wurde in den Jahren 2013 bis 2015 der Bereich der Flurbereinigung einer umfassenden Analyse unterzogen mit dem Ziel, das Flurbereinigungsrecht und die Flurbereinigungspraxis einem zeitgemäßen Standard anzunähern. In Teil I des Beitrags »Zur Fortentwicklung von Flurbereinigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien« wurden der Status quo und der Veränderungsbedarf dargestellt (Thomas 2016b). In diesem Teil wird nun an ausgewählten Aspekten gezeigt, mit welchen Maßnahmen die serbische Flurbereinigung erneuert werden soll.

## 2 Ausgewählte Aspekte zum Änderungsbedarf in der serbischen Flurbereinigung

Die nachfolgenden Empfehlungen zur Änderung der serbischen Flurbereinigungsgesetzgebung und Flurbereinigungspraxis leiten sich ab aus

- der Analyse des gesetzlichen und instrumentellen Rahmens zur Flurbereinigung in Serbien (Thomas, Riegler, Živadinović 2014),
- den in Thomas (2016b, Kap. 4) zusammengestellten Anforderungen an ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln,
- den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der Begleitung von sieben Pilot-Flurbereinigungsverfahren und
- der Schlussevaluation der Pilotprojekte durch die unmittelbar involvierten Akteure (Thomas, Živadinović, Milenković 2016).

Die Vorschläge wurden erarbeitet im Diskurs mit serbischen Fachkollegen und behördlichen Verantwortungsträgern; sie stellen in vielen Fällen das Ergebnis eines Abwägungsvorgangs zwischen Notwendigem, Wünschenswertem und Machbarem dar. Bei einzelnen Neuerungen soll aus praktischen Erwägungen eine schrittweise Einführung erfolgen. Das gilt sowohl hinsichtlich legislativer Maßnahmen als auch der grundlegenden Änderung des institutionellen Rahmens (Behördenorganisation). So sollen bis auf weiteres die (gemeindlichen) Flurbereinigungskommissionen als Organ für die Durchführung der Flurbereinigung erhalten bleiben und für die Übergangsphase in ihrer Funktion sogar noch gestärkt werden.

Neuerungen, welche nicht zwingend eine gesetzliche Grundlage und auch keine Änderung der behördlichen Zuständigkeiten erfordern, sollen zunächst durch Verwaltungsvorschriften und begleitende Qualifizierungsmaßnahmen der behördlichen Verantwortungsträger umgesetzt werden. Folgende fünf Neuerungen wurden bereits in den sieben Pilot-Flurbereinigungsverfahren (natürlich ohne eine vorherige formelle Einführung der entsprechenden Verwaltungsvorschrift) eingeführt.

### 2.1 Vorbereitung und Einleitung einer Flurbereinigung

Vorbereitung und Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens bedürfen einer grundlegenden Änderung. Die derzeit (immer noch) geübte Praxis erfüllt in keiner Weise die Standards, welche an ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln zu stellen sind; hinsichtlich der derzeitigen Rolle des Gemeinderates bestehen sogar Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens.

Bei der Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens ist zu unterscheiden zwischen der inhaltlichen Vorbereitung und dem formellen Akt der Einleitung. Beides ist für den

Erfolg beabsichtigter Neuordnungsmaßnahmen gleichermaßen von Bedeutung und sollte daher üblichen Standards an ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln genügen. Dabei sind eine aktive Bürgerbeteiligung, Transparenz in der Entscheidungsfindung und die Gewährung rechtlichen Gehörs bei belastenden Verwaltungsakten unverzichtbar.

### 2.1.1 Inhaltliche Vorbereitung einer Flurbereinigung

Das (zurzeit noch gesetzlich vorgeschriebene) Flurbereinigungsprogramm (s. Thomas 2016b) wird kurzfristig auf den Inhalt reduziert, der für die Entscheidung des Gemeinderates von Belang ist, also eine Gebietsbeschreibung, die Beschreibung der agrarstrukturellen Situation in dem betreffenden Gebiet sowie eine Begründung, weshalb durch in Aussicht zu nehmende Flurbereinigungsverfahren eine Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft erwartet werden können. Dieses so verschlankte Flurbereinigungsprogramm erfüllt dann immer noch die gesetzlichen Bestimmungen.

Künftig wird zur Vorbereitung der Entscheidung des Gemeindepalments für das Gemeindegebiet ein ländliches Entwicklungskonzept (Gemeindeentwicklungskonzept – GEK) nach den z. B. in BMVEL (2004) aufgezeigten Grundsätzen und Methoden erarbeitet werden. Dieses wird in einem dialogischen Prozess mit den örtlich relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen und interessierten Bürgern unter Moderation eines externen serbischen Experten und enger Einbeziehung der Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet erstellt und sollte alle sozio-ökonomischen Bereiche einbeziehen. Aus diesem Entwicklungskonzept ergibt sich ggf. dann (u. a.) ein Neuordnungsbedarf für bestimmte Gebiete im Territorium der Gemeinde.

Mit einer derartigen Vorbereitung der Flurbereinigung würde die notwendige aktive Bürgerbeteiligung hergestellt; durch die in dem Prozess stattfindenden Sitzungen und Foren würde zudem beiläufig die für die Entscheidungsfindung unverzichtbare Transparenz geschaffen. Das Flurbereinigungsprogramm könnte in seiner voluminösen Form entfallen; die für die Entscheidung des Gemeindepalments erforderlichen programmatischen Vorgaben würden durch einen Extrakt aus dem Gemeindeentwicklungskonzept ersetzt. In der Schlussevaluation (Thomas, Živadinović, Milenković 2016) wurde insbesondere seitens der Gemeindevorsteher bestätigt, dass nur eine solche Vorgehensweise nachhaltige strukturelle Verbesserungen im Gemeindegebiet zu erzeugen vermag und daher in ganz Serbien eingeführt werden sollte.

### Erforderliche Maßnahmen

Für diese Neuerung bedarf es keiner gesetzlichen Änderung. Es ist lediglich die Praxis umzustellen; allerdings sollte die Umstellung mit intensiven Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden.

**Anmerkung:** Es soll nicht verschwiegen werden, dass dem Vorschlag seitens der Verfasser der bisherigen Flurbereinigungsprogramme heftiger Widerstand entgegengebracht wurde und noch wird. Diese sehen die Gefahr, ein lukratives Geschäftsmodell für ein »Produkt« aufzugeben zu müssen, das seitens des zuständigen Ministeriums hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Sinnhaftigkeit bislang nicht hinterfragt wurde.

### 2.1.2 Förmliche Einleitung der Flurbereinigung

Auch das formale Prozedere der Einleitung einer Flurbereinigung soll geändert werden; es leidet unter einem erheblichen Rechtsmangel. Denn die Einleitung einer Flurbereinigung ist wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen ein Verwaltungsakt, der einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muss: Das Flurbereinigungsgebiet wird festgesetzt mit der Folge, dass alle Grundeigentümer mit den im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücken obligatorisch an der Flurbereinigung teilnehmen müssen. Die Teilnehmer müssen nach Art. 36 des Law on Agricultural Land (LAL) einstweilige Einschränkungen in der Nutzung ihrer Grundstücke gegen sich gelten lassen mit der Folge, dass vom Tage der Bekanntmachung bis zur Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsplanes nachhaltige Änderungen in der Nutzung der Grundstücke, insbesondere die Anlage von mehrjährigen Pflanzungen, das Pflanzen von Bäumen und Beerensträuchern und der Bau von Gebäuden und Anlagen, zu unterlassen sind. Die betroffenen Teilnehmer haben zudem für die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen einen Landbeitrag entschädigungslos aufzubringen und nach Aufstellung des Neuordnungsplanes im Rahmen der Besitzerteilung an dem Regime des gemeinschaftlichen Umzugs in die neue Feldeinteilung teilzunehmen.

Die Anordnung der Flurbereinigung und der Einleitungsbeschluss sollen formal voneinander getrennt werden. Das Gemeindepalament ordnet auf der Grundlage der Empfehlungen des Gemeindeentwicklungskonzeptes die Durchführung einer Flurbereinigung in einem nur grob bezeichneten Gebiet an. Es ist Sache der Flurbereinigungskommission, diese Anordnung umzusetzen und in einem förmlichen Einleitungsbeschluss zu konkretisieren. Dazu würde das Flurbereinigungsgebiet nach vorherigen fachplanerischen Überlegungen und nach Anhörung der voraussichtlichen Beteiligten von der Kommission parzellenscharf festgestellt. Der Einleitungsbeschluss würde die Teilnehmer zur Anmeldung unbekannter Rechte auffordern und die zeitweiligen Einschränkungen in der Nutzung der Grundstücke gemäß Art. 36 LAL anordnen sowie alle sonstigen Anordnungen treffen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Flurbereinigung erforderlich sind. Der Einleitungsbeschluss ist mit einer ausführlichen Begründung sowie mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Damit würde ein Weg beschritten, der in Deutschland für die Anordnung und Durchführung

Tab. 1: Bisheriges und künftiges Prozedere bei Einleitung einer Flurbereinigung

Bisheriges	Künftiges
Prozedere bei der Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens	
Die Gemeindeverwaltung beauftragt einen Flurbereinigungsexperten mit der Erstellung eines »Flurbereinigungsprogramms«.	Das Gemeindesparlament beschließt die Erarbeitung eines Gemeindeentwicklungskonzeptes (GEK).
Aufstellung des »Flurbereinigungsprogramms« durch den Beauftragten (top down-Ansatz)	Die Gemeindeverwaltung beauftragt einen Moderator für den Bearbeitungsprozess des GEK.
Vorstellung des »Flurbereinigungsprogramms« durch den Beauftragten in der betroffenen Gemeinde	Bildung von Arbeitsgruppen mit Vertretern aus Politik, Verwaltung, den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen sowie engagierten Bürgerinnen und Bürgern (bottom up-Ansatz)
Genehmigung des »Flurbereinigungsprogramms« durch das zuständige Ministerium	Erarbeitung des GEK (mit Handlungskonzept, Maßnahmenkatalog und deren Priorisierung, Finanzierungsmöglichkeiten) in Arbeitsgruppen, Workshops, Foren, öffentlichen Anhörungen und Plenarveranstaltungen
Anordnung der Flurbereinigung durch das Gemeindeparklament	Beschluss des GEK durch das Gemeindeparklament
Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinde	(Soweit im GEK für einzelne Teilgebiete der Gemeinde vorgeschlagen:)
Einrichtung einer Flurbereinigungskommission durch Beschluss des Gemeindeparklaments	Anordnung einer Flurbereinigung durch das Gemeindeparklament für ein nur grob abgegrenztes Teilgebiet der Gemeinde
Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinde	Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinde
Die Flurbereinigungskommission beginnt ihre Arbeit	Die Flurbereinigungskommission bereitet die Einzelheiten für die Einleitung der Flurbereinigung vor: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abstimmung der Flurbereinigungsziele mit den voraussichtlichen Beteiligten sowie den Trägern öffentlicher Belange</li> <li>■ Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes</li> <li>■ Ermittlung der voraussichtlichen Kosten</li> </ul>
	Die Flurbereinigungskommission erlässt den Flurbereinigungsbeschluss mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung.

rung einer städtebaulichen Umlegung nach dem Baugesetzbuch angewendet wird. Das veränderte Prozedere bei Einleitung einer Flurbereinigung (s. Thomas 2016b, Tab. 2) ist in Tab. 1 dargestellt.

Ob dieser Weg noch möglich ist, wenn die Flurbereinigung nicht mehr nur als gemeindliche Angelegenheit angesehen werden kann, sondern auch öffentliche Anliegen – in der Regel gemeindeübergreifend – behandelt, bedarf einer weiteren rechtlichen Prüfung.

#### Erforderliche Maßnahmen

- Änderung der gesetzlichen Bestimmung zur Einleitung der Flurbereinigung,
- Konkretisierung dieser Gesetzesänderung in einer Verwaltungsvorschrift,
- Einführung des »Gemeindeentwicklungskonzeptes (GEK)« für die ländliche Entwicklung in Serbien mittels einer Verwaltungsvorschrift,
- Öffentlichkeitskampagne zur Verbreitung des Gedankenguts zum GEK sowie Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote für die Gemeinden, staatliche Behördenvertreter, interessierte Institutionen und Bürger.

## 2.2 Der Vorstand der Flurbereinigung

Nicht die Teilnehmergemeinschaft, also die Gesamtheit der an der Flurbereinigung beteiligten Grundeigentümer, sondern die politische Gemeinde als Gebietskörperschaft ist Träger der Flurbereinigung. Das sollte mit Blick auf die serbische Flurbereinigungstradition und die gegenwärtigen innenpolitischen Verhältnisse (bis auf weiteres) auch so bleiben.



Abb. 1: Der Flurbereinigungsvorstand bei der Arbeit vor Ort

Gleichwohl kommt dem Vorstand der Flurbereinigung (Board of Participants) bei der Vorbereitung und Durchführung der Flurbereinigung eine zentrale Bedeutung zu. Der Vorstand ist die legitimierte Vertretung der Gesamtheit der Teilnehmer und in allen gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Ansprechpartner der Flurbereinigungskommission. Er beobachtet das Tun der Flurbereinigungskommission und den Fortgang des Flurbereinigungsverfahrens. Er lässt sich regelmäßig von der Flurbereinigungskommission über den Stand des Verfahrens berichten und wird bei der Kommission vorstellig, wenn Beschwerden oder Probleme bekannt werden. In gemeinschaftlichen Angelegenheiten ist er anzuhören; er stellt Anträge an die Kommission und unterbreitet Vorschläge in planerischen und baufachlichen Angelegenheiten.

Der Vorstand ist bei der Vorbereitung und Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens prädestinierter Adressat und Gesprächspartner der Gemeinde und der Flurbereinigungskommission für die Festlegung der Flurbereinigungsziele und Flurbereinigungsmaßnahmen. Bei der Wertermittlung bringen seine Mitglieder als die örtlichen Wissensträger um die Bodenverhältnisse ihr Wissen für die Aufstellung des Wertermittlungsrahmens ein. Für die Aufstellung der Neuordnungsziele ist der Vorstand unverzichtbarer Partner der Flurbereinigungskommission und er wirkt kreativ und konstruktiv bei der Erarbeitung des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen mit. Schließlich kommt dem Flurbereinigungsvorstand beim Ausbau der gemeinschaftlichen Anlagen und bei der Ausführung der Planinstandsetzungsarbeiten eine wichtige Rolle zu, indem er als autorisierte Instanz

interveniert, wenn die Qualität der Ausführung nicht den Erwartungen und berechtigten Ansprüchen der Teilnehmer entspricht. Die Erfahrungen in den Pilot-Flurbereinigungsverfahren haben gezeigt, dass die baufachlichen Qualitätsansprüche der Flurbereinigungsteilnehmer alleine durch die Bauüberwachung nicht gewährleistet werden konnten.

Diese umfassende Rolle des Vorstands der Flurbereinigung war für alle Akteure in den Flurbereinigungsverfahren neu und ungewohnt; das galt insbesondere für die gewählten Mitglieder des Vorstands, welche in keiner Weise auf diese Aufgabe vorbereitet waren. Deshalb wurden die Vorstände der sieben Pilot-Flurbereinigungsverfahren in mehrtagigen Workshops durch Vorträge sowie Plan- und Rollenspiele auf ihre Aufgabe vorbereitet. Dazu gehörten eine umfassende Aufklärung über den Verlauf und die Rechtsgrundlagen der Flurbereinigung. Die Vorbereitung und Durchführung von Vorstandssitzungen und Teilnehmerversammlungen wurden eingeübt. Entwürfe zum Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen wurden unter Anleitung kritisch analysiert. In Rollenspielen wurden aus Problemen entstandene Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Vorstand und der Flurbereinigungskommission oder der Gemeindeverwaltung zwecks Suche nach Lösungen simuliert.

Der Verlauf der sieben Pilotprojekte ließ erkennen, dass da, wo die Vorstände ihre Rolle aktiv und verständig wahrnahmen, der Fortgang der Verfahren einen zufriedenstellenden Verlauf nahm; die Arbeit des Vorstands wurde von der Flurbereinigungskommission als äußerst hilfreich empfunden und war auch objektiv von Vorteil für das Flurbereinigungsverfahren. Wo das aus Bequemlichkeit oder Zögerlichkeit der Vorstandsmitglieder nicht der Fall war, strandeten die Probleme im Kompetenzwirrwarr der bisherigen Flurbereinigungspraxis und lähmten den Fortgang der Verfahren.

Gegen Ende der Pilot-Flurbereinigungsverfahren fand ein Erfahrungsaustausch unter den sieben Vorständen statt. Übereinstimmend wurde gefordert, dass für die Zukunft eine qualifizierende Vorbereitung und ein Austausch zwischen den Vorständen während anhängiger Flurbereinigungen organisiert werden sollte.

Die obligatorische Einrichtung und Wahl eines Flurbereinigungsvorstands soll gesetzlich geregelt werden; bis zur gesetzlichen Regelung sollte das Verfahren in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt werden.

### Erforderliche Maßnahmen

- Die Einrichtung eines Flurbereinigungsvorstands ist gesetzlich zu regeln.
- Bis zur Einführung einer gesetzlichen Regelung: Regelung der obligatorischen Einrichtung eines Flurbereinigungsvorstands in einer Verwaltungsvorschrift und Bindung der öffentlichen Zuwendungen für die Flurbereinigungsverfahren an das Vorhandensein eines Vorstands.

- Die Mitglieder der Vorstände sind für ihre Aufgaben (bis auf Weiteres) zu qualifizieren.
- Das für Flurbereinigung zuständige Ministerium sollte permanent Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Flurbereinigungskommissionen und Flurbereinigungsvorstände sicherstellen.

### 2.3 Die Wertermittlung der Grundstücke

Nach Art. 40 LAL soll jeder Grundeigentümer bei der Neuordnung der Grundstücke in Land von »gleichem Wert« abgefunden werden. In einer Erörterung mit den nationalen Flurbereinigungsexperten über den zugrunde liegenden Wertmaßstab wurde ausgeführt, dass der Begriff »gleicher Wert« sich auf die natürlichen Ertragsverhältnisse der Landwirtschaftsflächen beziehe. Das zunächst als sachgerecht und nicht änderungsbedürftig eingeschätzte Verfahren der Wertermittlung in der Flurbereinigung stellte sich jedoch im Praxistest der Pilot-Flurbereinigungsverfahren als unzureichend heraus. Das



Abb. 2:  
Grabloch zur Bestim-  
mung der pedologi-  
schen Profile

lag zum einen an der nicht sach- und situationsgerechten Anwendung der Instruktion aus dem Jahr 1977 (GTWV 1977); doch mangelte es vor allem an methodischen Kenntnissen, wie die natürlichen Ertragsverhältnisse in ein in der Flurbereinigung anwendbares Wertesystem zu bringen sind. Bei der örtlichen Ermittlung der Bodenverhältnisse wurden die Bodenproben auf ein Grabloch (Abb. 2) für je 20 bis 25 ha reduziert, was einem Abstand der Bodenproben von ca. 400 bis 500 m voneinander entspricht.

Selbst bei noch so sorgfältiger Beschreibung der pedologischen Profile im jeweiligen Grabloch können die sich oftmals auf kurze Distanz verändernden natürlichen Ertragsverhältnisse auf diese Weise nicht erfasst werden, wie Abb. 3 zeigt.

Da die vorgenannte Instruktion zur Wertermittlung (GTWV 1977) schon durch die Aufhebung der zugrunde lie-

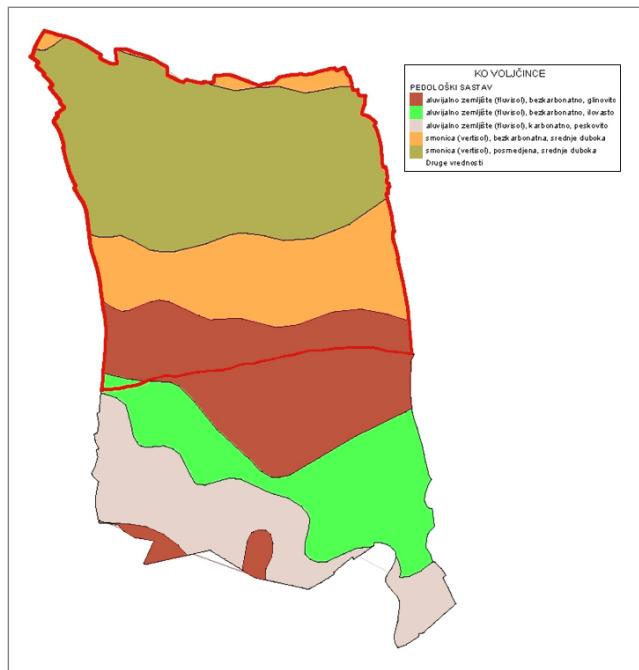


Abb. 3: Bodenkarte mit den pedologischen Verhältnissen in der Flurbereinigung Žitorađa

genden Rechtsnormen keine Verbindlichkeit mehr hatte, konnte – alleine basierend auf Art. 40 Abs. 1 LAL – ein den Flurbereinigungszwecken entsprechendes Wertermittlungsverfahren für die Grundstücke entwickelt werden. In Zusammenarbeit eines wissenschaftlich ausgebildeten serbischen und deutschen Bodenkundlers wurden die methodischen Grundlagen und praktischen Maßgaben erarbeitet, die künftig in der serbischen Flurbereinigung anzuwenden sind. Dazu wurden

- die bodenkundlichen Unterlagen benannt, welche für das jeweilige Verfahrensgebiet zu erarbeiten und in einem Abschlussbericht zusammenzufassen sind,
- das formelle Verfahren der Wertermittlung sowie die erforderliche Mitwirkung des Flurbereinigungsvorstands in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt sowie
- die Anwendung von Bohrstöcken zur Entnahme von Bodenproben in einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Dichte zur Pflicht gemacht (s. Bsp. in Abb. 4).



Abb. 4: Entnahme von Bodenproben in der Flurbereinigung Žitorađa mit Bohrstock und Hebegerät

Die auf dieser Grundlage durchgeführten Wertermittlungen wurden von den Flurbereinigungskommissionen und Flurbereinigungsvorständen uneingeschränkt begrüßt; die Wertermittlungsergebnisse in den Pilot-Flurbereinigungsverfahren waren in kürzester Zeit bestandskräftig.

### Erforderliche Maßnahmen

- Das veränderte Verfahren der Wertermittlung ist in der beschriebenen Form in allen künftigen Flurbereinigungsverfahren zu praktizieren. (Dazu bedarf es keiner Änderung des LAL, da die derzeitige Gesetzesnorm das geänderte Verfahren einschließt.)
- Die einschlägige Verwaltungsvorschrift ist unverzüglich in Kraft zu setzen.
- Mittelfristig sollten in den gesetzlichen Bestimmungen zur Flurbereinigung klarstellende materielle und formelle Regelungen zur Wertermittlung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstück sowie von Bauland aufgenommen werden.
- Die in Flurbereinigungsverfahren künftig einzusetzenden Bodensachverständigen sind für die Neuerung zu qualifizieren und erst nach einer Eignungsprüfung für die Arbeiten in der Flurbereinigung zuzulassen.

### 2.4 Der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen

Der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (s. Bsp. in Abb. 5) hat in der serbischen Flurbereinigung bislang keine formale Grundlage. Er ist weder in den gesetzlichen Bestimmungen zur Flurbereinigung erwähnt, noch wird er in der Flurbereinigungspraxis zu irgendeinem Zeitpunkt mit Verbindlichkeit ausgestattet. Er besitzt insofern keinerlei fachplanerische Legitimation und entfaltet auch keine fachplanerische Wirkung,

vielmehr dient er lediglich der Kalkulation der Baukosten für die gemeinschaftlichen Anlagen und das auch nur teilweise. Eine indirekte Wirkung entfaltet der Plan dadurch, dass er im Neuordnungsplan die Grundlage für die Festlegung der neuen Flurstücksgrenzen ist. In der Planungsphase ist der Entwurf des Plans lediglich eine Angelegenheit zwischen dem Planer bzw. dem Planungsbüro und den Flurbereinigungsteilnehmern, welche nach der Erstellung des Entwurfes im Rahmen einer öffentlichen Auslegung in der Gemeinde Gelegenheit zur Stellungnahme haben. Einwendungen einzelner Flurbereinigungsteilnehmer werden in der Regel mit dem Argument zurückgewiesen, bei dem Einwand handele es sich um Individualinteressen. Die Flurbereinigungskommission nimmt diesen Entwurf lediglich zur Kenntnis und behandelt den Entwurf, wenn überhaupt, nur dilatorisch.

Die Flurbereinigungspraxis entspricht nicht zeitgemäßen Standards für die Fachplanung. Es mangelt an der erforderlichen Öffentlichkeit und Transparenz; die Bürgerbeteiligung ist auf eine formale Pflichtübung reduziert und stellt keinen inhaltlichen Beitrag im Planungsgeschehen dar.

Eine Planfeststellung des Planes sowie eine vorherige horizontale und vertikale Abstimmung der Planinhalte sind in der serbischen Flurbereinigungspraxis unbekannt. Gleichwohl ist der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen ein Fachplan im Sinne des serbischen Gesetzes zum Planen und Bauen (LPC 2009) und daher mit den Zielen von Raumordnung und Landesplanung sowie anderen Fachplanungen in einem förmlichen Verfahren abzustimmen. Der Plan ist auf eine Veränderung der Landschaft im Flurbereinigungsgebiet angelegt und Grundlage für die nachfolgende Neuordnung der Grundstücke; er soll daher von der Flurbereinigungskommission bis zur Einführung einer gesetzlichen Regelung durch eine förmliche Genehmigung mit einer (wenigstens internen) Verbindlichkeit ausgestattet werden.

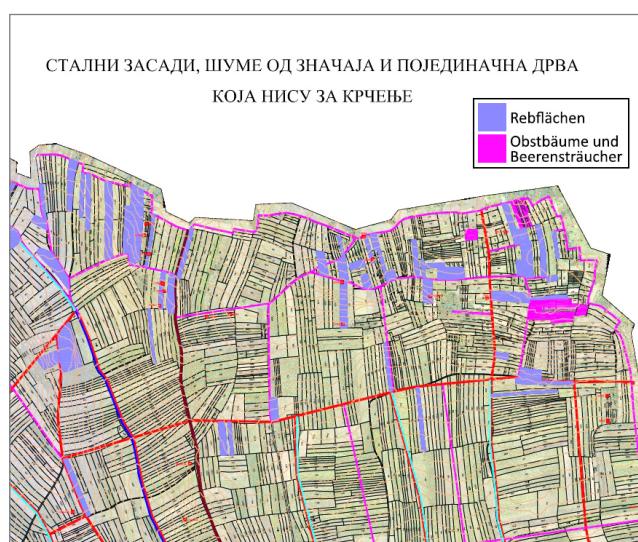


Abb. 5: Ausschnitt aus dem Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen der Flurbereinigung Žitorađa

### Erforderliche Maßnahmen

- Kurzfristig werden die Flurbereinigungskommissionen mittels Verwaltungsvorschrift angewiesen, den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nach positivem Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung (s. Kap. 2.5) förmlich zu genehmigen.
- Mittelfristig: gesetzliche Einführung der Planfeststellung für den »Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen mit Landschaftsentwicklungsplan« mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung.

**Anmerkung:** Die Bezeichnung des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen mit dem Zusatz »Landschaftsentwicklungsplan« hat pragmatische Gründe. Mit dem Zusatz soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die durch die Flurbereinigung verursachten Veränderungen in der Landschaft auch eine Maßnahme zur Entwicklung der Kulturlandschaft sind. Diese »Ent-

wicklungsmaßnahme« umfasst die neuen gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, die Planinstandsetzungsmaßnahmen, die Clearing-Maßnahmen (s. Kap. 2.5) sowie die ökologischen Kompensationsmaßnahmen. Die Begeiffrschöpfung war auch deshalb unproblematisch, weil es in Serbien keine selbstständige fachplanerische Landschaftsentwicklung gibt.

## 2.5 Die Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Republik Serbien hat ein Gesetz über die Umweltverträglichkeit (LEIA 2009), doch wird dieses Gesetz bei staatlichen oder gemeindlichen Fachplanungen nicht angewendet. Lediglich auf der Ebene der Landesplanung und bei raumrelevanten Programmen erfolgt auf dieser Rechtsgrundlage eine dilatorische Abschätzung der Umweltwirkungen. Daher kennt auch die derzeitige Flurbereinigungspraxis keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Planung und Ausführung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen erfolgen derzeit ohne Beachtung von Natur und Landschaft. Das gilt auch für die Planinstandsetzungsarbeiten, zu denen die Freiräumung der verbuschten »verlassenen Agrarflächen« und degradierten Streuobstwiesen gehört (»clearing«, näheres s. Thomas 2016a, S. 105 f.). Das ist umso bedenklicher, als diese Flächen infolge der zwischenzeitlich eingetretenen natürlichen Sukzession oftmals einen naturschutzwürdigen Zustand erlangt haben. Nunmehr wurde in den sieben Pilot-Flurbereinigungsverfahren durch die Einführung einer UVP erstmals sichergestellt, dass die Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes unter Beachtung der Belange von Natur und Landschaft erfolgt.

Ein Vorstoß des Verfassers beim serbischen Umweltministerium, eine UVP für Flurbereinigungsmaßnahmen einzuführen, fand offene Türen. In nur wenigen Wochen wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium sowie freiberuflich tätigen Landschaftsplanern und Ökologen ein Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung in der serbischen Flurbereinigung entwickelt und in einer vorläufigen Verwaltungsvorschrift niedergelegt. Das Verfahren ist von dem Gedanken geleitet: einfach, nachvollziehbar und effektiv. Nach ersten Anwendungen in vier der sieben Flurbereinigungsverfahren wurde das Prozedere auf seine Machbarkeit und Zweckmäßigkeit hin überprüft und nach geringfügigen Modifikationen förmlich eingeführt. Damit ist die serbische Flurbereinigung die erste Fachplanung in Serbien, die eine wirksame Umweltverträglichkeitsprüfung nach LEIA 2009 anwendet.

Bevor die ersten örtlichen Arbeiten zur UVP in Angriff genommen wurden, wurden die Flurbereinigungsgemeinden, die Flurbereinigungskommissionen, die Flurbereinigungsvorstände sowie die betroffenen Flurbereinigungsteilnehmer umfassend über Sinn und Zweck der Neuerung informiert. Bei diesen Informationsveranstaltungen fand das vorgetragene Anliegen – entgegen allen Erwartungen – keinerlei Widerstand; vielmehr wur-

de des Öfteren begrüßt, dass die serbische Flurbereinigung nunmehr pfleglicher (als in der Vergangenheit) mit Natur und Umwelt umgehen werde. Lediglich aus dem Kreis der nationalen geodätischen »Flurbereinigungsexperten« wurde unter Hinweis auf Verkomplizierung des Verfahrens, zusätzliche Kosten und zu erwartende Zeitverzögerung im Verfahrensfortschritt heftiger Widerstand geleistet und im Landwirtschaftsministerium interveniert; dieses enthielt sich jedoch einer Stellungnahme, so dass die UVP in dem Standard der europäischen UVP-Richtlinie (UVP-EU 2011) integraler Bestandteil des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen werden konnte. Der Arbeitsablauf und das Zusammenwirken der Akteure sind unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und Erfordernisse in der serbischen Flurbereinigung in Tab. 2 dargestellt.

Inzwischen sind das Landwirtschaftsressort und das Umweltressort in einem Ministerium zusammengefasst, was die umweltfreundliche Flurbereinigung weiter befördern dürfte.

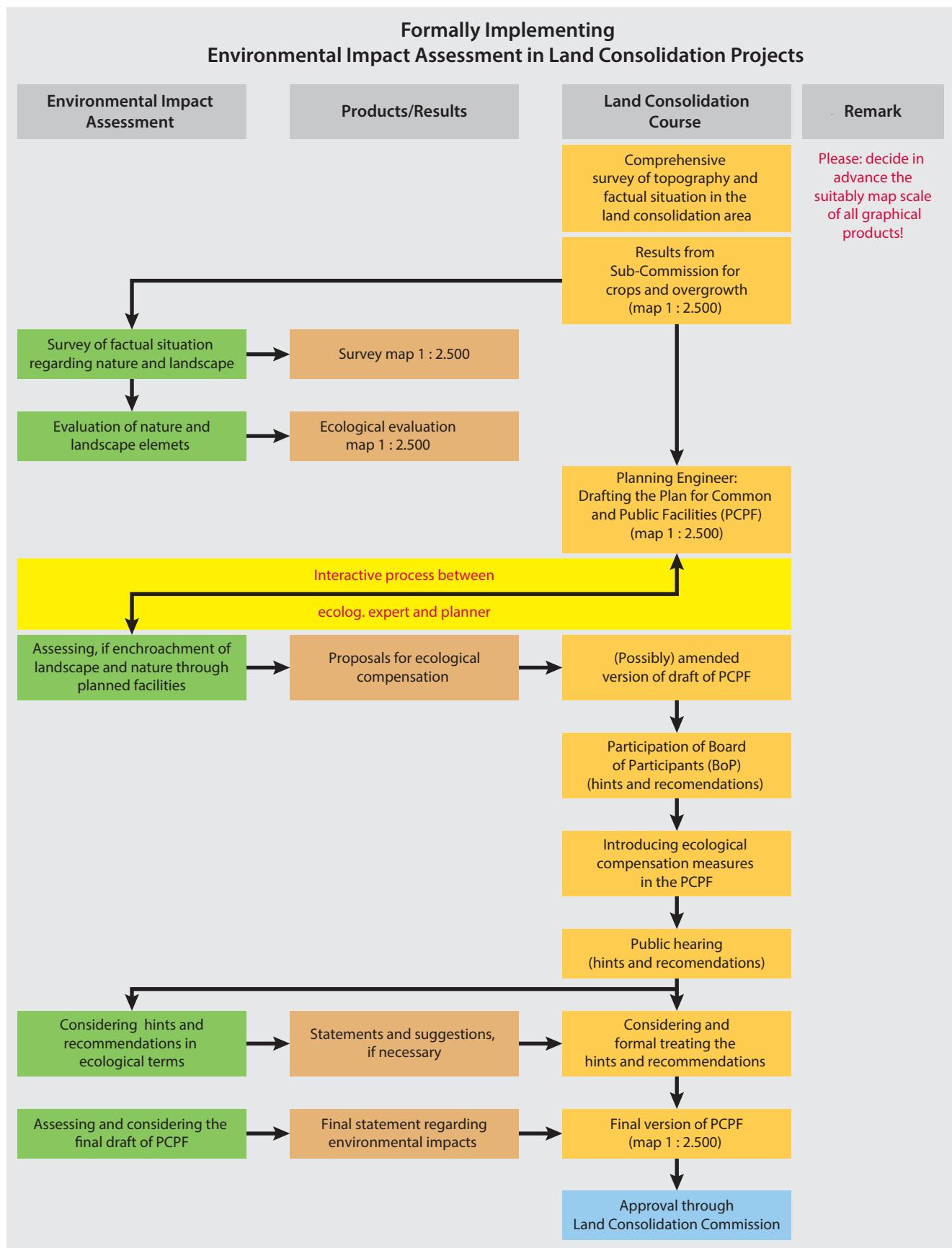
### Erforderliche Maßnahmen

- Einbeziehung der UVP in die Verwaltungsvorschrift über das Verwaltungsverfahren der Flurbereinigung,
- Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote für die Flurbereinigungskommissionen und die Auftragnehmer in der Flurbereinigung,
- einfach zu lesende Publikationen zur UVP für die breite Öffentlichkeit,
- Öffentlichkeitskampagnen zur Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Belange von Natur und Landschaft in der Flurbereinigung.



Abb. 6:  
Urkunde über den  
1. Preis des  
Verbands serbischer  
Landschaftsarchi-  
tekten für die  
Fa. EcoLogicaURBO  
für die UVP in der  
Flurbereinigung  
Boljevac anlässlich  
der 23. Jahrestagung  
im November  
2014 in Belgrad

Tab. 2: Ablauf und Zusammenwirken der Akteure bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Flurbereinigung



### 3 Sonstige Änderungen

Neben den für diesen Artikel ausgewählten Aspekten zum Modernisierungsbedarf in der serbischen Flurbereinigung hat sich noch eine Fülle weiterer Maßnahmen als notwendig herausgestellt:

- So soll der gesetzliche Ziele-Kanon für die Flurbereinigung erweitert werden; Maßnahmen der Dorferneuerung und Dorfentwicklung sowie des Natur- und Umweltschutzes sollen ermöglicht werden.
- Die Neuordnungs- und Abfindungsgrundsätze sind gesetzlich zu regeln.
- Das Recht der Flurbereinigung soll in einem separaten Flurbereinigungsgesetz normiert werden; damit wäre dann auch der Schritt von der sektororientierten Flurbereinigung zu einer integralen Landentwicklung getan.
- Die Rolle und das Zusammenwirken von Flurbereinigungskommission und Gemeinde bei der Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens und der Ausführung des Flurbereinigungsplanes sollen gesetzlich präzisiert werden.
- Es müssen wirksame und vor allem rechtsstaatliche Instrumente zur vorzeitigen Inanspruchnahme von Grundstücken im Flurbereinigungsgesetz eine Rechtsgrundlage erhalten.

### 4 Ausblick

Alle empfohlenen Neuerungen haben ihren Niederschlag in Entwürfen von Rechtsnormen und in zwei umfassenden Verwaltungsvorschriften zur Vorbereitung und Durchführung der Flurbereinigung (RB1 2015) sowie zur Dokumentation der geodätisch technischen Arbeiten in der Flurbereinigung (RB2 2015) gefunden.

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung dieser Empfehlungen ist die Akzeptanz der Änderungen bei den behördlichen Akteuren und den Flurbereinigungsteilnehmern. Beweis für die Richtigkeit des Weges, den die Republik Serbien zur Modernisierung der Flurbereinigung eingeschlagen hat, mag die erfolgreiche Anwendung der beschriebenen Neuerungen sowie deren uneingeschränkte Akzeptanz bei den örtlichen Akteuren sein. Auch die in der Schlussevaluation deutlich gewordene Ungeduld bei den Akteuren über den langsamen Fortschritt in der Modernisierung der Flurbereinigungspraxis ist Zeugnis dafür, dass die Erwartung der Flurbereinigungsteilnehmer und örtlichen Behördenvertreter hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Partizipation in Serbien weiter geht, als manche nationalen Flurbereinigungsexperten glauben machen.

Die Schlussevaluation hatte seitens der Akteure eine große Resonanz: Von den 257 ausgegebenen Fragebögen wurden 158 zurückgegeben, was einer Rücklaufquote von 61 % entspricht; auch die Mitwirkungsbereitschaft bei den Interviews ist als außerordentlich hoch zu bewerten, denn 241 Akteure konnten befragt werden – alles in allem ein Beweis für die Aufbruchstimmung, welche die sieben Pilot-Flurbereinigungsverfahren ausgelöst haben. Doch die Fachbeamten in der Staatsregierung sind letztendlich entscheidend dafür, ob und wann die serbische Flurbereinigung sich an europäischen Standards messen lassen kann.

### Literatur

- BMVEL (2004): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten – Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Bonn.
- GTWV (1977): Instruction on the Method of Implementing Geodetic Technical Works and Valuation of Land in the Land Consolidation Procedure. Official Gazette of RS, no. 3/1977.
- LEIA (2009): Law on Environmental Impact Assessment. Official Gazette of RS, no. 36/2009.
- LAL (2009): Law on Agricultural Land. Official Gazette of RS, no. 41/2009.
- LPC (2009): Law on Planning and Construction. Official Gazette of RS, no. 72/2009.
- RB 1 (2015): Rule book on land consolidation procedure. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).
- RB 2 (2015): Rule book on the content of technical documentation for implementing geodetic-technical works in land consolidation. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).
- Thomas, J. (2016a): Zeitgemäße Ansätze für ein staatliches Management von Agrarland in der Republik Serbien. zfv 141, Heft 2, S. 99–107.
- Thomas, J. (2016b): Zur Fortentwicklung von Flurbereinigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil 1: Status quo und Veränderungsbedarf. zfv 142, Heft 1, S. 23–29.
- Thomas, J., Riegler, L.E., Živadinović, T. (2014): Assessment of legal framework on agricultural land in Serbia and capacities of responsible institutions. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).
- Thomas, J., Živadinović, T., Milenović, A. (2016): Analysis and lessons learnt from seven land consolidation pilot projects in Serbia. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).
- UVP-EU (2011): Richtlinie 2011/92/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Amtsblatt der Europäischen Union L 26/1.

Am 01.02.2017 hat der Minister für Landwirtschaft und Umweltschutz der Republik Serbien entschieden, die Umsetzung der Reformvorschläge des GIZ-Projektes zur Flurbereinigung unverzüglich in Angriff zu nehmen.

### Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Joachim Thomas  
Breslauer Straße 34, 48157 Münster  
joachim.thomas1@gmx.net

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter [www.geodaeisie.info](http://www.geodaeisie.info).