

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren als Landentwicklungsverfahren – Möglichkeiten und Grenzen

The Simplified Land Consolidation Procedure as a Land Development Procedure – Possibilities and Limits

Karl-Heinz Thiemann | Dagmar Bix | Barbara Meierhöfer |
Andreas Oeynhausen | Martin Schumann | Wolfgang Zilker

Zusammenfassung

Der Beitrag befasst sich mit den materiellen Rechtsgrundlagen für die Anordnung und Durchführung von vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG und stellt unterschiedliche Landentwicklungsverfahren aus der Praxis vor. Erläutert wird insbesondere die Umsetzung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen und naturschutzfachlichen Planungen sowie die Realisierung von ländlichen Kernwegenetzkonzepten mit Hilfe der Flurbereinigung, aber auch das sog. Trägerverfahren. Die Verfahren dienen dem hauptsächlichen Zweck, die von Vorhaben Dritter ausgehenden Landnutzungskonflikte aufzulösen. Sie sind damit in erster Linie privatnützig, ermöglichen gleichzeitig aber auch eine Flächenbereitstellung zur Verwirklichung der anstehenden Planungen.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren, Landentwicklungsmaßnahmen, Auflösung von Landnutzungskonflikten, Agrarstruktur, Rechtsgrundlagen, Praxisbeispiele

Summary

The article deals with the substantive legal basis for the arrangement and implementation of simplified land consolidation procedures for land development according to section 86 Land Consolidation Act of the Federal Republic of Germany (FlurbG) and presents typical land development procedures from practice in more detail. In particular, the implementation of water management measures and nature conservation planning as well as the realization of rural core road network concepts with the help of land consolidation, but also the so-called carrier procedure are explained. The procedures serve the main purpose of resolving land use conflicts caused by third-party projects. They thus fulfill the prerequisite of private utility, but also enable land to be made available for the realization of the pending third-party plans.

Keywords: land consolidation, simplified land consolidation procedure, land development measures, resolution of land use conflicts, agricultural structure, legal basis, practical examples

1 Einleitung

Die Umsetzung von Vorhaben und die Realisierung von Planungen zur Entwicklung des ländlichen Raumes beanspruchen vielfach Land und greifen damit in die vorhandene Eigentums- und Nutzungsstruktur ein. Neben den Straßenbau- und anderen Infrastrukturvorhaben sind dies beispielsweise wasserwirtschaftliche Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie, Projekte des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Anlagen für touristische Zwecke oder kommunale Vorhaben. Im Sinne einer nachhaltigen Landnutzung ist dabei eine eigentums- und nutzungs- sowie umwelt- und naturverträgliche Umsetzung anzustreben. Um dies zu erreichen, wurde 1994 mit der Neufassung von § 86 FlurbG das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung geschaffen. Es ermöglicht unter anderem, Maßnahmen der Landentwicklung umzusetzen und Landnutzungskonflikte aufzulösen. Dabei gewährleistet der gesetzlich garantierte Anspruch aller Eigentümer auf mindestens wertgleiche Landabfindung, dass das Grundvermögen erhalten bleibt und eine Enteignung vermieden wird. Dies trägt maßgeblich auch zur Akzeptanzerhöhung für die anstehenden Vorhaben bei. Aufgrund der rechtlich vorgegebenen Privatnützigkeit haben die Landentwicklungsverfahren jedoch klare Beschränkungen in Bezug auf die Zulässigkeit der Anordnung.

Damit ist die Thematik des DVW-Seminars »Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren als Landentwicklungsverfahren – Möglichkeiten und Grenzen« umrissen, welches am 2. Dezember 2019 in Halle (Saale), am 13. Januar 2020 in Bielefeld und am 25. Juli 2022 in Würzburg stattfand (siehe Tagungsbericht von Kilian 2020 für den 1. Termin). Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse des Seminars zusammengefasst und anhand der vorgestellten Beispielfahrverfahren verdeutlicht.

2 Zur Entstehungsgeschichte und heutigen Fassung von § 86 FlurbG

§ 86 FlurbG ist eine höchst komplexe und nicht leicht zu verstehende Vorschrift, deren Inhalt durch einen Blick in die Entstehungsgeschichte verständlicher wird. Bereits das FlurbG von 1953 (abgedruckt bei Weiß 2009, S. 87–141) kannte das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren. § 86 Abs. 1 Satz 1 Alternative 1 FlurbG 1953 regelte das sog. Trägerverfahren und § 86 Abs. 3 FlurbG 1953 das sog. agrarische Kleinverfahren. Daneben sah § 86 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 FlurbG 1953 ein sog. Aufbauverfahren vor, das dazu bestimmt war, die Durchführung von Aufbaumaßnahmen, wie die beispielhaft genannten Bodenreform- und Siedlungsverfahren, zu erleichtern. Hervorzuheben ist, dass die Sonderbestimmungen in § 86 Abs. 1 Satz 2 FlurbG 1953 u. a. festlegten, dass § 4 FlurbG insgesamt nicht anzuwenden war, also auch fremdnützige Aufbauverfahren rechtlich zulässig waren, wie vom BVerwG im Urteil vom 14. November 1961 in Abgrenzung zur Regelflurbereinigung nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG dargestellt.

In der 1. Novelle des FlurbG von 1976 (abgedruckt bei Weiß 2009, S. 143–206) wurde § 86 im Wesentlichen beibehalten, jedoch die Zulässigkeit der Aufbauverfahren stark eingeschränkt, indem statt der bloßen Erleichterung aller Arten von Aufbaumaßnahmen nur noch vorgesehen war, mit Hilfe der Flurbereinigung »die Durchführung eines Siedlungsverfahrens, von städtebaulichen Maßnahmen, notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen«. In der Praxis hatte das Aufbauverfahren aber auch schon vor 1976 keine Bedeutung erlangt, weil von den Regelungen seitens der Flurbereinigungsverwaltungen in den Ländern kein Gebrauch gemacht wurde. Daher war es nur konsequent, dass in der 2. Novelle des FlurbG von 1994 das Aufbauverfahren durch ein für notwendig erachtetes Landentwicklungsverfahren ersetzt wurde und das durchaus angewandte Träger-, aber auch das agrarische Kleinverfahren weitestgehend unverändert blieben. Dieser Ansatz führte jedoch zu den heute sehr komplexen Regelungen in § 86 FlurbG, wobei ergänzend Folgendes anzumerken ist.

Anfang der 1990er Jahre beabsichtigte die damalige Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb), das FlurbG in ein Landentwicklungsgesetz zu überführen (Läpple 1994). Sehr schnell zeigte sich jedoch, dass die angedachte Erweiterung im politischen Raum nicht realisierbar war, sodass als Alternative und kleine Lösung vorgeschlagen wurde, das praxisfremde Aufbauverfahren in einer Novellierung von § 86 FlurbG durch ein umfassendes Landentwicklungsverfahren zu ersetzen (Läpple 1995). Dementsprechend sah die Entwurfsfassung von § 86 Abs. 1 Nr. 1 im Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt (Bundratsdrucksache 328/94 vom 19.04.1994) vor, die Flurbereinigung einzusetzen, um Maßnahmen der Landentwicklung nicht nur zu ermöglichen, sondern eigenständig durchzuführen. Dazu

sollte die Teilnehmergeinschaft nach § 86 Abs. 2 Nr. 3 des Entwurfs auch selbstständige Trägerin der jeweiligen Vorhaben sein können. Hervorzuheben ist, dass »durch die Änderung der Vorschriften des § 86 FlurbG der Anspruch der Teilnehmer auf wertgleiche Abfindung in Land (§ 44 FlurbG) und das Interesse der Beteiligten (§ 4 FlurbG) als Voraussetzung für die Anordnung des Verfahrens nicht in Frage gestellt werden«, wie es im allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf ausdrücklich betont wird (Bundratsdrucksache 328/94, S. 6). Diese Prämissen wurden in weiteren Gesetzgebungsverfahren nie in Frage gestellt.

Die Tragweite des vorgesehenen Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung im Verhältnis zu anderen Planungskompetenzen, insbesondere zur Bauleitplanung der Gemeinden, muss hier nicht weiter erörtert werden. Denn die im weiteren Verfahren Gesetz gewordene Fassung, nämlich Maßnahmen der Landentwicklung nicht durch-, sondern nur auszuführen, will bestehende Zuständigkeiten bewusst unangetastet lassen und nicht in die Kompetenzen anderer Stellen eingreifen. Dies geht aus der Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf (Bundstagsdrucksache 12/7909 vom 15.06.1994, S. 12) deutlich hervor. Danach soll die Konzeption und Finanzierung aller Maßnahmen zur Landentwicklung bei den jeweils zuständigen Stellen verbleiben und nur die Schaffung des Baurechts durch Planfeststellung und die bauliche Umsetzung einzelner Maßnahmen auf die Flurbereinigung übertragen werden, sofern dies rechtlich zulässig und verfahrenstechnisch sinnvoll ist.

Aus den skizzierten Aspekten des Gesetzgebungsverfahrens wird deutlich, dass § 86 Abs. 1 FlurbG heute lediglich die in § 1 FlurbG programmatisch definierte Zweckbestimmung der Flurbereinigung unter Betonung der Aufgabe, die Landentwicklung zu fördern, neu formuliert (Thiemann 2004). Alle in § 86 Abs. 1 Nrn. 1–4 FlurbG definierten Flurbereinigungsaufgaben lassen sich auch aus § 1 FlurbG herleiten. Der Unterschied zwischen dem Regelverfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG und dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG liegt also nicht – wie die Bezeichnung vermuten lässt – in der Zweckbestimmung und den Anordnungsvoraussetzungen, sondern in den Rechtsfolgen für die Durchführung des Verfahrens (Wingerter und Mayr 2018, § 86, Rd.-Nr. 1). Die Sondervorschriften umfassen zum einen die in § 86 Abs. 2 Nr. 1 und Nrn. 4–8 FlurbG geregelten Vereinfachungsmöglichkeiten (siehe Kap. 5) und zum anderen die Beteiligung der Maßnahmenträger an den Ausführungskosten nach § 86 Abs. 3 FlurbG, soweit diese von ihnen verursacht sind. Letzteres ist im Regelverfahren nur im Rahmen der Landbereitstellung für öffentliche Anlagen aus dem Landbeitrag der Teilnehmer (§ 40 i. V. m. § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG) im Flurbereinigungsplan nach § 40 Satz 3 FlurbG möglich.

3 Zweckbestimmungen nach § 86 Abs. 1 FlurbG

§ 86 Abs. 1 FlurbG nennt in den Nrn. 1–4 verschiedene Zweckbestimmungen für das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung, die sich wie folgt gliedern lassen.

3.1 § 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 1 bzw. § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG (agrarisches Verfahren bzw. agrarisches Kleinverfahren)

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung eingeleitet werden, »um Maßnahmen der Landentwicklung [...] zu ermöglichen oder auszuführen«. In diesem Zusammenhang muss auf die drei Begriffe »Durchführung«, »Ausführung« und »Ermöglichung« des FlurbG näher eingegangen werden. »Ermöglichen« bedeutet im wörtlichen Sinne die Unterstützung der Verwirklichung von Vorhaben und Planungen Dritter mit den Möglichkeiten der Abstimmung, Planung und Flächenbereitstellung im Rahmen der Bodenordnung. »Ausführen« steht für die Übertragung der baulichen Umsetzung von Vorhaben anderer Träger auf die Teilnehmergeinschaft sowie die vorlaufende Schaffung des Baurechts durch Aufnahme in den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen der Flurbereinigung. Dies ist natürlich nur möglich, sofern die Bauausführung durch die Teilnehmergeinschaft verfahrenstechnisch sinnvoll und die Planfeststellung über § 41 FlurbG rechtlich zulässig ist. Die Zuständigkeiten, d. h. die Konzeption und Finanzierung der Maßnahmen, verbleiben dabei in der Hand der jeweiligen Träger. »Durchführen« bedeutet schließlich die Umsetzung von Maßnahmen in eigener Zuständigkeit von der grundsätzlichen Konzeption über die Finanzierung und Planung bis hin zur baulichen Realisierung. Da § 37 Abs. 1 Satz 2–4 FlurbG die dort genannten originären Flurbereinigungsmaßnahmen bereits in die Zuständigkeit der Flurbereinigung gegeben hat, ist für diese Aufgaben das in § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG normierte »ausführen« als »durchführen« zu verstehen.

Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung kann somit auch eingeleitet werden, um agrarstrukturelle Mängel, wie Besitzzersplitterung, unzureichende Erschließung oder agrarökologische Defizite im Boden-, Gewässer- und Landschaftsschutz, zu beheben (BVerwG 1998, 1. Leitsatz). Daher wird das in § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG geregelte agrarische Kleinverfahren heute vollständig von § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG miterfasst. Denn anstatt gemäß § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG »eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfangs, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gebieten durchzuführen«, kann ebenso ein Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG eingeleitet werden, um »Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung [...] auszuführen«, weil »ausführen« in diesem

Fall – wie dargelegt – als »durchführen« zu verstehen ist. Insofern ist § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG heute eine entbehrliche Regelung und die Frage, ob ein angedachtes agrarisches Kleinverfahren die Voraussetzungen der speziellen in § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG genannten Gebietskulissen (»in Weilern, ...«) erfüllt, braucht nicht geklärt zu werden. Denn im Zweifelsfall ist zu empfehlen, das Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG anzuordnen.

3.2 § 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 2 und § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren i. e. S.)

§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG nennt neben den privatnützigen Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung beispielhaft auch fremdnützige Maßnahmen zur Landentwicklung, die durch Flurbereinigung ermöglicht oder ausgeführt werden können. Welcher dieser – teilweise privatnützigen und teilweise fremdnützigen – Zwecke die Anordnung eines Verfahrens auslöst, ist nicht entscheidend (OVG Lüneburg 2018). Das BVerwG hat im sog. Bienwald-Beschluss vom 18. November 2014 (siehe hierzu ausführlich Thiemann et al. 2015) deutlich herausgestellt, dass auch ein Verfahren, das durch Zwecke veranlasst ist, die primär fremdnützig sind, dem Privatnützigkeitserfordernis entsprechen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn durch das Flurbereinigungsverfahren die von den Landentwicklungsmaßnahmen ausgehenden Landnutzungskonflikte behoben werden sollen.

§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG bestimmt die genannte Konfliktbewältigung ausdrücklich als eigenen Verfahrenszweck, indem ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren auch eingeleitet werden kann, »um Landnutzungskonflikte aufzulösen«. Wie aus der amtlichen Begründung hervorgeht (Bundesratsdrucksache 328/94, S. 10 f.), hat der Gesetzgeber bei § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG sowohl an die Lösung von internen Konflikten gedacht, die durch das Nebeneinander von vorhandenen und sich gegenseitig störenden Nutzungen entstehen, als auch an die Konfliktauflösung aufgrund des Flächenbedarfs sog. Dritter, die von außen in die Flur kommen (siehe Beispiel in Abb. 1). Dabei sind informelle Planungen ausdrücklich mit einbezogen, indem die Begründung als anschauliches Beispiel aufführt, dass »die Gemengelage von Grundstücken der Landwirte einerseits und an Naturschutzflächen interessierter Teilnehmer andererseits z. B. in Feuchtgebieten oder bei Uferrandstreifen in der Weise behoben werden kann, dass die ersten mit den für die Landwirtschaft, die anderen mit den für den Naturschutz wichtigen Flächen abgefunden werden«.

Die Umsetzung flächenbeanspruchender, bestandskräftiger bzw. für sofort vollziehbar erklärter formeller Planungen ist für die betroffenen Grundstückseigentümer und Flächennutzer in der Regel nicht abwendbar und erfordert somit zwangsläufig Maßnahmen der Bodenordnung zur Flächenbereitstellung. Gleiches gilt vielfach auch für informelle Planungen von gesellschaftspolitischer Relevanz und dem dadurch erzeugten Willen zur Umsetzung. Eine be-



Fotos: Dr. Peter Keller

Abb. 1: Landnutzungskonflikte im Sinne von § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG: Links: durch vorhandene, sich gegenseitig störende Nutzungen. Rechts: durch einen von außen kommenden Nutzungs- bzw. Flächenanspruch, wie die Erhaltung landschaftsökologisch wertvollen Grünlandes durch extensive Beweidung

friedigende Lösung der Bodenfrage dürfte bei komplexen Verhältnissen nur durch Flurbereinigung möglich sein, die sowohl dazu dient, das anstehende Vorhaben zu ermöglichen, als auch die von ihm ausgehenden Konflikte zu lösen.

Die Auflösung der Landnutzungskonflikte begründet die Privatnützigkeit des Landentwicklungsverfahrens. Zusätzlich zu diesen privatnützigen Zielen ist es unabdingbar, dass die Teilnehmer eine mindestens wertgleiche Landabfindung erhalten. Unter Beachtung dieser Maxime kann dann eine Flächenbereitstellung für die jeweilige Landentwicklungsmaßnahme erfolgen und damit eine Lösung der Landnutzungskonflikte. Aus diesem Grund werden in Praxis und Rechtsprechung die Zweckbestimmungen des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG als Einheit gesehen, nämlich Landentwicklungsmaßnahmen durch die Auflösung von Landnutzungskonflikten zu ermöglichen. Das Landentwicklungsverfahren dient insofern auch fremdnützigen Zwecken. Im Vordergrund muss jedoch die privatnützige Konfliktlösung durch ein gezieltes Flächenmanagement im Interesse der Grundstückseigentümer und Flächennutzer stehen, hinter der im Konfliktfall die Ermöglichung der anstehenden Maßnahmen zur Landentwicklung zurücktreten muss (OVG Koblenz 2014, BVerwG 2014, Thiemann et al. 2015). Denn die mindestens wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer ist gemäß § 44 Abs. 1–4 FlurbG zwingende Voraussetzung für die Durchführung des Verfahrens, sodass ein Landnutzungskonflikt unter Umständen nur teilweise gelöst und die Landentwicklungsmaßnahme nur bedingt ermöglicht werden kann. Die Beseitigung agrarstruktureller Mängel im oben beschriebenen Sinne zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (siehe Kap. 3.1) ist in der Praxis vielfach weiterer, oft sogar erstrangiger Verfahrenszweck, aus Sicht der Rechtsprechung jedoch nicht notwendig (BVerwG 1998). Ein Landentwicklungsverfahren kann auch in agrarstrukturell intakten Gebieten durchgeführt werden, in denen keine nennenswerten agrarstrukturellen Defizite vorhanden sind.

Allein die Lösung von Landnutzungskonflikten stellt einen ausreichenden Grund für die Durchführung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung dar und ist in hohem Maße privatnützig, weil das Grundvermögen der Betroffenen durch die Abfindung in anderer Lage vollumfänglich erhalten bleibt und sie von der Konfliktsituation befreit werden (OVG Koblenz 2014, BVerwG 2014, Thiemann et al. 2015). Darüber hinaus verbleiben nach der Flurbereinigung in der Regel keine An- und Durchschneidungsschäden in der Grundstücks- und Erschließungsstruktur.

Für die Grundstückseigentümer und Flächennutzer besteht an der Vermeidung einer Agrarstrukturverschlechterung ein ebenso objektives Interesse im Sinne von § 4 FlurbG wie an der Verbesserung durch Arrondierung, Wegbau und andere Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung. Dies wird sofort deutlich, wenn man die Situation nach Realisierung einer Fremdplanung, wie sie ohne Bodenordnung zu erwarten wäre, mit der Situation vergleicht, die vorhanden ist, wenn die negativen Auswirkungen auf die Landeskultur mit den Möglichkeiten der Flurbereinigung weitestgehend beseitigt werden. Im Seminar wurde hierfür der Begriff »Agrarstrukturverschlechterungsvermeidungsverfahren« im Vergleich zur klassischen Flurbereinigung als »Agrarstrukturverbesserungsverfahren« geprägt.

Bei der Anordnung des Verfahrens muss die Lösung der Landnutzungskonflikte noch nicht feststehen oder sich abzeichnen. Entscheidend ist in diesem Fall, ob auch eine eventuell nur teilweise Lösung in Verbindung mit den weiteren Zielen des Verfahrens den Aufwand einer ländlichen Bodenordnung rechtfertigt und das objektive Interesse der Beteiligten an der Durchführung gegeben ist. Hiernach ist die Erforderlichkeit und Privatnützigkeit der Flurbereinigung anlässlich der Anordnung im Sinne von § 4 i. V. m. § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG zu beurteilen, worauf Glitz schon 2006 hingewiesen hat. In der Rechtsprechung wurde dieser Aspekt bisher nur im Kontext des Begriffs der Ermöglichung als Vorbereitung von anstehenden Landentwicklungsmaßnahmen behandelt, indem ihr Flächenbedarf bei der Bodenordnung im Rahmen der mindestens

wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer berücksichtigt wird (OVG Lüneburg 1998 und 2016, BVerwG 1998, OVG Schleswig 1999). Das Urteil des OVG Münster vom 6. September 2021 stellt nun erstmals klar heraus, dass eine Verfahrensordnung zulässig sein kann, auch wenn zu diesem Zeitpunkt eine vollständige Auflösung der Landnutzungskonflikte fraglich ist und erst im laufenden Verfahren nach Lösungsmöglichkeiten gesucht werden muss. Damit wird die Vorgehensweise bestätigt, das Landentwicklungsverfahren frühzeitig anzuordnen und zu nutzen, um über Landabfindungsverzichtserklärungen die benötigten Flächen im erforderlichen Umfang aufzubringen. Die Praxis zeigt, dass dies in der Regel gelingt, weil insbesondere Kleinsteigentümer die Möglichkeit nutzen, auf einfache Art und Weise ihre Grundstücke zu attraktiven Preisen und ohne Nebenkosten (Notar, Grundbuch) zu verkaufen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass bei der Anordnung des Landentwicklungsverfahrens die Planung für die Landentwicklungsmaßnahme noch nicht stehen, d. h. abgeschlossen sein muss, denn das Verfahren dient ja gerade dazu, die Maßnahme zu ermöglichen, also vorzubereiten (BVerwG 1998, 3. Leitsatz). Zum Zeitpunkt der Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens muss die beabsichtigte Maßnahme jedoch so sicher zu erwarten und hinsichtlich ihres Flächenbedarfs so klar abgegrenzt sein, dass ihre Berücksichtigung bei der Bodenordnung möglich und sinnvoll ist (BVerwG 1998, 4. Leitsatz).

3.3 § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG (Trägerverfahren)

§ 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG regelt in Verbindung mit den Sondervorschriften nach § 86 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 FlurbG sowie § 86 Abs. 3 Satz 2 f. FlurbG das seit jeher bestehende Trägerverfahren (siehe Kap. 2). Es bezweckt, die durch die Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen entstehenden oder bei abgeschlossenen Projekten bereits entstandenen landeskulturellen Schäden im Interesse der Teilnehmer und auf Kosten der Vorhabenträger zu beseitigen. Mit dieser Zielstellung ist das Trägerverfahren per se privatnützig.

Wie Wingerter und Mayr (2018, § 86, Rd.-Nr. 10) mit Verweis auf die Rechtsprechung und ältere Kommentierung (Steuer 1967, § 86, Rd.-Nr. 2) darlegen, sollen bei Anordnung des Verfahrens die unmittelbar benötigten Flächen bereits erworben sein. Ausnahmsweise genügt es aber auch, wenn noch fehlende Restflächen erst im Laufe des Verfahrens erworben werden oder eingebrachte Flächen des Unternehmensträgers unter Wahrung des Anspruchs aller Teilnehmer auf mindestens wertgleiche Landabfindung nach § 44 Abs. 1–4 FlurbG in die Trasse verlegt werden können. Ein Landabzug für das Unternehmen im Sinne von § 88 Nr. 4 FlurbG ist aber ausgeschlossen (BVerwG 1998, 2. Leitsatz). Wie beim Landentwicklungsverfahren i. e. S. (siehe Kap. 3.2) muss die Planung für die Infrastrukturanlage noch nicht abgeschlossen sein, d. h. ein Planfest-

stellungsbeschluss vorliegen. Es reicht aus, wenn mit dem Planfeststellungsbeschluss in absehbarer Zeit sicher zu rechnen ist, insbesondere weil die Planung schon zur Einsichtnahme ausgelegt hat und die Einwendungen bereits verhandelt werden (OVG Lüneburg 1975).

Das in § 86 Abs. 2 Nr. 2 FlurbG normierte Antragsrecht auf Einleitung eines Verfahrens soll zum Ausdruck bringen, dass auch der Unternehmensträger die Initiative ergreifen kann. Ob ein Antrag auf Einleitung tatsächlich zur Anordnung eines Trägerverfahrens führt, ist eine zweite, im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde stehende Entscheidung. Aus dem Wortlaut der Vorschrift (»kann auch eingeleitet werden«) und § 86 Abs. 3 Satz 3 FlurbG geht hervor, dass ein Trägerverfahren aber auch ohne Antrag von der Flurbereinigungsbehörde angeordnet werden kann. § 86 Abs. 2 Nr. 3 FlurbG stellt sicher, dass der Unternehmensträger von Beginn an als Nebenbeteiligter in das Verfahren einbezogen ist; in der Regel wird er durch sein Eigenland schon Teilnehmer nach § 10 Nr. 1 FlurbG sein.

Die Regelungen zur Kostenverteilung in § 86 Abs. 3 Satz 2 f. FlurbG gelten nach ausdrücklicher Zuweisung nur für das Trägerverfahren und stellen sicher, dass der Unternehmensträger nur in einem Zeitraum von fünf Jahren nach Fertigstellung seines Vorhabens zu Ausführungskosten herangezogen werden kann, um landeskulturelle Schäden mit Hilfe der Flurbereinigung zu beseitigen, die in der Planfeststellung nicht berücksichtigt worden sind. Natürlich kann die Fünfjahresfrist im Einvernehmen mit dem Unternehmensträger abweichend vereinbart werden, vor allem wenn das Flurbereinigungsverfahren mit den Regelungen zur Kostenverteilung länger dauert.

4 Flächenmanagement

Zur heutigen Bedeutung und Anwendung der Landbereitstellung für öffentliche Anlagen nach § 40 FlurbG hat Thiemann (2022) eine bundesweite Erhebung über eine Befragung der Mitglieder des Arbeitskreises I der Bundesländer-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) durchgeführt, sodass hierauf verwiesen werden kann. Danach ergibt sich für das Flächenmanagement in der Flurbereinigung ein bundesweit einheitliches Bild.

Die für Vorhaben und Planungen Dritter notwendigen Flächen stammen entweder aus dem eingebrachten Eigenland der Maßnahmenträger oder werden über Landabfindungsverzichte anderer Teilnehmer nach § 52 FlurbG besorgt.

Hinsichtlich der rechtlichen Qualifizierung des Eigenlandes eines Maßnahmenträgers in Bezug auf die Verwendung zur Realisierung seines Vorhabens ergibt die Länderumfrage ein durchweg einhelliges Bild. Der Maßnahmenträger ist durch sein Eigenland Teilnehmer am Flurbereinigungsverfahren im Sinne von § 10 Nr. 1 FlurbG und hat wie alle Teilnehmer einen Anspruch auf mindestens

wertgleiche Landabfindung nach § 44 Abs. 1–4 FlurbG, die mit ihm im Planwunschtermin nach § 57 FlurbG zu besprechen ist. Dabei hat der Maßnahmenträger keinen Anspruch auf Zuteilung des von ihm zur Realisierung seines Vorhabens benötigten Landes, denn in der Abwägung der Landzuteilung ist er gemäß § 44 Abs. 2 Halbsatz 1 FlurbG wie jeder Teilnehmer zu behandeln. Sofern jedoch die mindestens wertgleiche Landabfindung aller anderen Teilnehmer gewährleistet ist, kann dem Maßnahmenträger im Regelfall der Abfindungsanspruch in der benötigten Lage zugeteilt werden. Diese Form der Flächenbereitstellung wird übereinstimmend als Abfindungszuteilung gesehen, die nicht nach § 40 FlurbG zu beurteilen ist, sondern ausschließlich nach dem in § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG normierten Abwägungsgebot und den Kriterien für die Landabfindung aller Teilnehmer nach § 44 Abs. 1–4 FlurbG. Insofern spielt die in § 40 Satz 1 FlurbG normierte Beschränkung auf »Land in verhältnismäßig geringem Umfange« keine Rolle.

Gemäß § 52 Abs. 1 FlurbG kann ein Teilnehmer mit seiner Zustimmung statt in Land ganz oder teilweise in Geld abgefunden werden. Die sog. Landabfindungsverzichtserklärung kann entsprechend § 52 Abs. 3 Satz 2 FlurbG sowohl bilateral direkt zugunsten eines Dritten abgegeben werden als auch zugunsten der Teilnehnergemeinschaft bzw. des zuständigen Verbands der Teilnehnergemeinschaften (§ 26a Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Im erstgenannten Fall erwirbt der Träger den Abfindungsanspruch des Verzichtenden einschließlich des Lageanspruchs. Deshalb ist ohne Weiteres klar, dass ein so erworbener Abfindungsanspruch wie eingebrachtes Eigenland zu behandeln ist. Der zweitgenannte Fall ermöglicht einen gezielten (zweckgebundenen) Landzwischenenerwerb, um die erworbenen Abfindungsansprüche einzelnen Maßnahmenträgern gemäß § 54 Abs. 2 Satz 1 Alternative 1 FlurbG zur Verfügung zu stellen. Zur rechtlichen Qualifizierung des Landzwischenenerwerbs hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bereits im 2. Leitsatz zum Urteil vom 7. Juli 1983 richtungsweisend geäußert: »Ein Teilnehmer kann in seinem Recht auf sachgerechte Abwägung nicht verletzt sein, wenn Land, das die Behörde zweckgebunden nach § 52 FlurbG erworben hat, entsprechend der Zweckbindung dem Dritten [...] zugeteilt wird; dabei kommt es nicht darauf an, ob insoweit die Voraussetzungen des § 40 FlurbG vorliegen.« Hierzu heißt es in der Begründung erklärend weiter: »Bringt die Behörde [...] das Land nicht über den Flächenbeitrag, sondern durch nach § 52 FlurbG erworbenes Land auf, dann stellt sich aus der Sicht der Anspruchsberechnung der Teilnehmer die Frage nach der rechtmäßigen Anwendung des § 40 FlurbG nicht. Der Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG, dem § 40 FlurbG durch die einschränkenden Begriffe »verhältnismäßig geringem Umfange« gerecht wird [...], steht nicht zur Erörterung, wenn es gänzlich unangetastet bleibt.«

Für das Flächenmanagement in Landentwicklungsverfahren ist damit hervorzuheben, dass die in § 40 FlurbG enthaltene Beschränkung auf »Land in verhältnismäßig geringem Umfange« nicht die Zuteilung des Eigenlandes

und der Abfindungsansprüche aus Landverzichteten betrifft, was zur Folge hat, dass die Flurbereinigungsbehörde unabhängig vom Landbedarf im Rahmen der mindestens wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer ein gezieltes Flächenmanagement durchführen kann. So wurden z. B. im Fallbeispiel des Kap. 6.1 über 20 % der Verfahrensfläche den Trägern in benötigter Lage zugewiesen, um die Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Planungen zu ermöglichen und Landnutzungskonflikte aufzulösen.

5 Vereinfachungsmöglichkeiten nach § 86 Abs. 2 FlurbG

§ 86 Abs. 2 FlurbG enthält in Nr. 1 und Nrn. 4–8 Vereinfachungsmöglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung, von denen aus Sicht der Praxis aber nur Nr. 5 und Nr. 6 eine gewisse Bedeutung haben. § 86 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 FlurbG sind Sondervorschriften für das Trägerverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG (siehe Kap. 3.3). Zu den Vereinfachungsoptionen ist in der gebotenen Kürze orientiert am Verfahrensablauf Folgendes anzumerken (Thiemann 2004).

§ 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG überträgt die Anordnungsbefugnis (§ 4 Halbsatz 1 FlurbG) und damit auch die Zuständigkeit für die wesentliche Änderung (§ 8 Abs. 2 FlurbG), Teilung (§ 8 Abs. 3 FlurbG) oder Einstellung des Verfahrens (§ 9 FlurbG) von der oberen auf die untere Flurbereinigungsbehörde und ist somit keine Vereinfachungs-, sondern eine Zuständigkeitsregelung.

§ 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 und Nr. 7 FlurbG erlauben es, den entscheidenden Teil des Anordnungsbeschlusses und die Ausführungsanordnung mit Überleitungsbestimmungen nicht öffentlich bekanntzumachen, sondern den Beteiligten direkt zu übersenden. Die individuelle Bekanntgabe ist jedoch nur bei einem sehr kleinen Kreis von Teilnehmern und Nebenbeteiligten sinnvoll und arbeitssparend. Zudem muss die Aufforderung zur Anmeldung unbekannter Rechte (§ 14 FlurbG) stets durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen, sodass es sich anbietet, hierbei auch die Anordnung des Verfahrens bekanntzugeben.

§ 86 Abs. 2 Nr. 8 FlurbG enthält die Option, auf die Bildung eines Vorstands der Teilnehnergemeinschaft zu verzichten und damit seine Aufgaben von der Versammlung der Teilnehmer wahrnehmen zu lassen (§ 95 FlurbG). Hiervon sollte nur in Verfahren, in denen keine investiven Maßnahmen anstehen und damit keine gemeinschaftlichen Interessen und Angelegenheiten zu erfüllen sind, oder in Verfahren mit sehr wenigen Teilnehmern Gebrauch gemacht werden. In allen anderen Fällen ist es für die Verfahrensdurchführung wesentlich effizienter, in einer Teilnehmerversammlung einen kleinen Vorstand (z. B. drei Mitglieder nebst Stellvertreter) zu konstituieren (§ 21 Abs. 1–5 FlurbG) und aus dessen Mitte einen Vorsitzenden wählen zu lassen (§ 26 Abs. 1 FlurbG). Zudem ist in Verfahren ohne Vorstand ein Vorsitzender der Teilnehnergemeinschaft zu wählen, sodass in jedem Fall ein Wahltermin nach § 21 Abs. 1–5 FlurbG stattfinden muss.

§ 86 Abs. 2 Nr. 4 FlurbG eröffnet die Möglichkeit, die Wertermittlungsergebnisse (§ 32 FlurbG) mit dem Flurbereinigungsplan (§ 59 FlurbG) bekanntzugeben und somit auch zu erläutern und festzustellen. Die gemeinsame Behandlung ist nur bei einfachen Verhältnissen und kleinen Verfahrensgebieten angebracht. Denn andernfalls steht die Verwaltungsvereinfachung, die durch den Verzicht auf eine gesonderte Auslegung und Feststellung der Wertermittlung gewonnen wird, in keinem Verhältnis zu dem Risiko, dass berechnete Widersprüche gegen ihre Ergebnisse umfangreiche Änderungen des Flurbereinigungsplanes und damit eine erneute Bekanntgabe mit Anhörung aller Beteiligten nach sich ziehen.

§ 86 Abs. 2 Nr. 5 FlurbG erlaubt es, auf die Planung nach § 41 FlurbG (Aufstellung eines Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan) zu verzichten und die Maßnahmen stattdessen in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen (Ausbauplan). Die Vereinfachung ist nur in Verfahren ohne naturschutzrechtliche Eingriffstatbestände (siehe hierzu auch Schumann und Haas 2011) anwendbar, wie von Thiemann (2019) im Einzelnen dargelegt. Dies könnte bei Landentwicklungsverfahren, die keinerlei Eingriffe in Natur und Landschaft (wie beispielsweise reine Grundstückstauschverfahren) verursachen, zutreffen.

§ 86 Abs. 2 Nr. 6 FlurbG dient dem Bestreben, ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren möglichst zügig durchzuführen und nicht auf noch offene Planungsentscheidungen anderer Maßnahmenträger unverhältnismäßig lange warten zu müssen. Die Vorschrift erlaubt es, Planungen Dritter unberücksichtigt zu lassen, wenn sie zu dem für die Ausführung der Flurbereinigung entscheidenden Zeitpunkt nicht umsetzbar vorliegen und so zu einer

unangemessenen Verzögerung führen würden. Maßgeblicher Zeitpunkt ist der Anhörungstermin zum Wege- und Gewässerplan (§ 42 Abs. 2 FlurbG) bzw. bei Verzicht auf eine Planung nach § 41 FlurbG der Anhörungstermin zum Flurbereinigungsplan (§ 59 Abs. 2 FlurbG). Die Entscheidung steht dabei im pflichtgemäßen Ermessen der Flurbereinigungsbehörde. Sie hat abzuwägen, ob von einer umfassenden Lösung abgesehen und damit ein späteres neues Bodenordnungsverfahren in Kauf genommen wird, oder ob abgewartet und damit die anstehende Neuordnung und Lösung der jetzigen Entwicklungsprobleme verzögert wird.

6 Verfahrensbeispiele

Das folgende Kapitel veranschaulicht abschließend die in Kap. 3 erläuterten Verfahrensarten an typischen Beispielen aus der Praxis, damit Vorgehen und Wirkungen deutlich werden und die Privatnützigkeit der Verfahren als zwingende Voraussetzung erkennbar wird. Natürlich können in der gebotenen Kürze eines Fachbeitrags nur wesentliche Aspekte vorgestellt werden, ohne auf Einzelheiten einzugehen. Für ergänzende Rückfragen stehen die Autoren gerne zur Verfügung.

6.1 Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen

Im Gegensatz zu Verkehrsinfrastrukturvorhaben können wasserwirtschaftliche Maßnahmen wesentlich flexibler geplant werden, um die örtlichen Verhältnisse einschließlich der erwarteten Flächenverfügbarkeit mit zu berücksichtigen.



Abb. 2: Renaturierung des Ems-Altarms Hembergen im Kreis Steinfurt, NRW

gen. In solchen Fällen erfolgt die Planfeststellung für den Gewässerausbau und die begleitenden Maßnahmen (§ 68 Wasserhaushaltsgesetz – WHG) in der Regel ohne gesonderte Bestimmungen zur Zulässigkeit der Enteignung aufgrund des Gemeinwohlinteresses gemäß § 71 Abs. 1 WHG. Daher scheidet trotz einer Inanspruchnahme von ländlichen Grundstücken im großen Umfang eine Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG zur Umsetzung von vornherein aus. Ein charakteristisches Beispiel für eine solche Planung ist die Reaktivierung des Ems-Altarms Hembergen im Kreis Steinfurt, NRW, deren Planfeststellung nach § 68 WHG am 17. Dezember 2013 erfolgte (siehe Abb. 2).

Zur Lösung der Landnutzungskonflikte und Beseitigung agrarstruktureller Defizite wurde schon 2010 und parallel zum noch laufenden wasserwirtschaftlichen Planfeststellungsverfahren die vereinfachte Flurbereinigung Altarm-Hembergen mit einem Verfahrensgebiet von 216 ha und 48 Teilnehmern angeordnet. Somit konnten Aspekte der Flächenverfügbarkeit auch in die wasserwirtschaftliche Planung und nachfolgende Planfeststellung mit einbezogen werden. Im Verfahren, dessen Besitzeinweisung 2015 stattfand und dadurch den Baubeginn (2016–2020, Baukosten rd. 6,25 Mio. Euro) erlaubte, konnten insgesamt 45 ha für die Ermöglichung der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen bereitgestellt werden. Ferner erfolgte eine Arrondierung der landwirtschaftlichen Grundstücke mit einem Zusammenlegungsverhältnis von 1,7:1 (siehe Abb. 3), der Bau von 0,8 km Wirtschaftswegen sowie die Anlage von insg. 0,5 km Saumstreifen und Hecken zum Ausgleich und zur Verbesserung der agrarökologischen Situation. Die Privatnützigkeit des Verfahrens ergibt sich somit sowohl aus den agrarstrukturverbessernden Maßnahmen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 1 FlurbG) als auch aus der Auflösung der Landnutzungskonflikte (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG), die wie-

derum zu einer Ermöglichung der Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Planung führte (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 2 FlurbG).

6.2 Umsetzung naturschutzfachlicher Planungen

Naturschutzfachliche Planungen werden in der Regel als informelle, gutachterliche Planungen erstellt, deren Umsetzung dann durch Flächenankauf, Nutzungsvereinbarungen und gesonderte Unterschutzstellung nach Naturschutzrecht erfolgt. Typische Beispiele sind Naturschutzgroßprojekte (NGP), die im Rahmen des Programms »chance.natur« vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) gefördert werden und zum dauerhaften Erhalt von Naturlandschaften sowie zur Sicherung und Entwicklung von Kulturlandschaften mit herausragenden Lebensräumen und besonders zu schützenden Tier- und Pflanzenarten beitragen sollen. Seit 1979 wurden insgesamt 84 NGP mit einer Gesamtfläche von mehr als 3700 km² in die Förderung aufgenommen und werden derzeit mit jährlich rd. 14 Mio. Euro unterstützt (BfN o. J.).

Das NGP Bienwald im Süden von Rheinland-Pfalz, dessen Träger die Landkreise Germersheim und Südliche Weinstraße sind, umfasst eine Projektfläche von 17.768 ha mit einer Kernfläche von 9112 ha. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei an dieser Stelle auf den Beitrag von Thieman et al. in Heft 2/2015 der zfv verwiesen, in dem sowohl die Fördermaßnahme NGP als auch das Projekt Bienwald ausführlich beschrieben sind.

Aufgrund des politischen Willens der Träger und der enormen Finanzausstattung von über 12 Mio. Euro stand von vornherein fest, dass der von Juli 2004 bis August 2007 erarbeitete Pflege- und Entwicklungsplan (PEPL) danach zur Umsetzung kommen wird. Somit waren erheb-

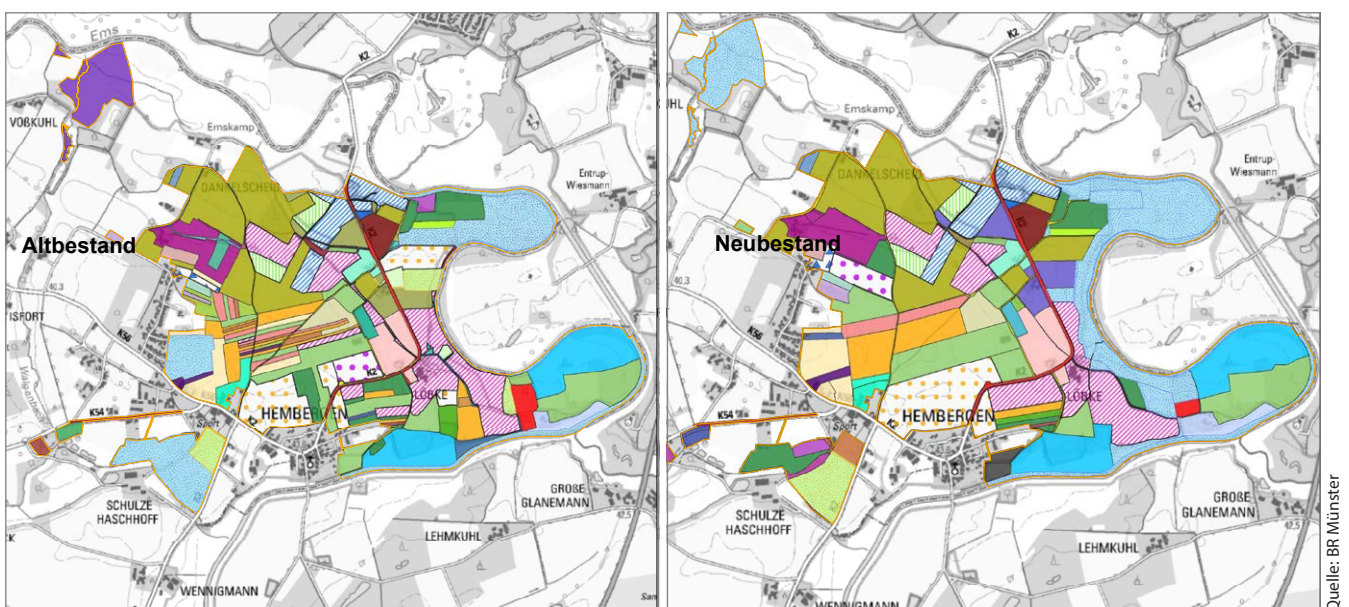


Abb. 3: Alter und neuer Eigentumsbestand im Flurbereinigungsverfahren Altarm-Hembergen und Verlegung des Eigenlandes (hellblau gekennzeichnete Flächen) des Landes NRW in den Gewässerentwicklungsbereich zur Auflösung der Landnutzungskonflikte und Ermöglichung der Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Planung

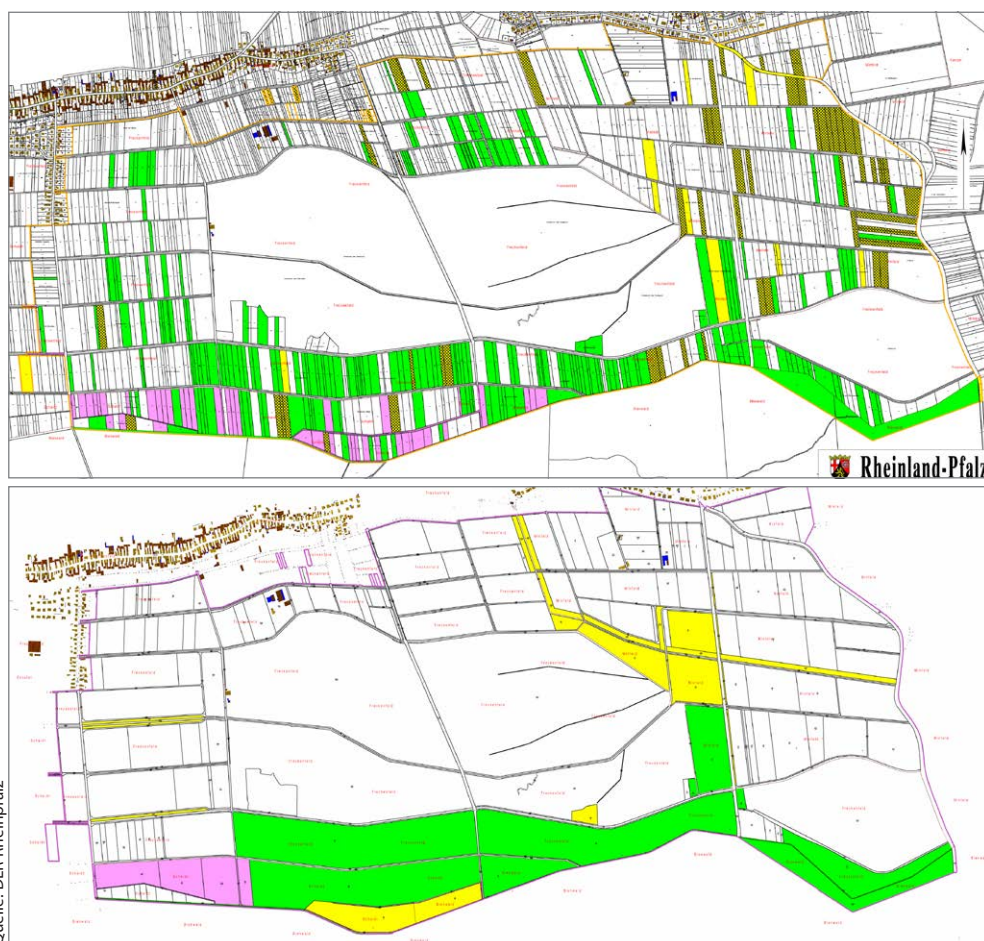


Abb. 4:
Flächenmanagement zur
Lösung von Landnutzungs-
konflikten und gleichzeitigen
Umsetzung des Pflege- und
Entwicklungsplans im Natur-
schutzgroßprojekt (NGP)
Bienwald in der Flurberei-
gung NGP Bienwald Ost-Min-
feld/Freckenfeld

Eigentumsflächen im alten
[oben] und neuen [unten]
Bestand:
grün = Land Rheinland-Pfalz
gelb = LK Germersheim
gelb und schraffiert = Land-
abfindungsverzichte zuguns-
ten des LK Germersheim
violett = Stadt Wörth am
Rhein
weiß = private Eigentümer

liche Nutzungskonflikte zu erwarten, insbesondere weil von der öffentlichen Hand zu den eigenen Grundstücken möglichst alle verfügbaren Flächen (über § 52 FlurbG) erworben wurden, um sie nach Umsetzung der Maßnahmen mit Nutzungsaufgaben im Sinne des PEPL zu verpachten (siehe Abb. 4, obere Karte, grün, gelb und violett markierte Grundstücke). Um die daraus resultierenden Landnutzungskonflikte aufzulösen und um die Besitzzersplitterung auch für die anderen Grundstückseigentümer und Flächennutzer zu beseitigen, wurden schon 2011 die Flurbereinigungsverfahren NGP Bienwald West (621 ha) und NGP Bienwald Ost nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG angeordnet, wobei letzteres Ende 2014 in NGP Bienwald Ost-Minfeld/Freckenfeld (509 ha) und NGP Bienwald Ost-Kandel (367 ha) geteilt wurde.

Wie Abb. 4 (untere Karte) zeigt, konnte die Konfliktsituation fast vollständig aufgelöst werden, indem die Flächen der öffentlichen Hand in die naturschutzfachlichen Schutzbereiche verlegt und somit die Umsetzung der Maßnahmen des PEPL ermöglicht wurden sowie die privaten Grundstücke im Rahmen der mindestens wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer an anderer Stelle arrondiert wurden. Hierdurch war es möglich, die Grundstückseigentümer und Flächennutzer nicht nur von der Konfliktsituation zu befreien, sondern zudem auch nach Lage, Form und Größe wesentlich besser nutzbare Grundstücke zu schaffen. Ein Blick auf den in Abb. 4 wiedergegebenen alten und neuen Eigentumsbestand des Verfahrens NGP

Bienwald Ost-Minfeld/Freckenfeld lässt sofort den Nutzen der Flurbereinigung für die in Weiß dargestellten privaten Grundstückseigentümer – und damit die Privatnützigkeit – erkennen, obwohl die Bodenordnung auch dem NPG mit den farbig markierten Flächen erhebliche Vorteile verschaffte und insofern auch fremdnützigen Zwecken diente.

6.3 Umsetzung ländlicher Kernwegenetze

Die heute vorhandenen ländlichen Wege wurden in einem nicht unerheblichen Umfang in den 1960er bis 1980er Jahren geschaffen. Daher besteht angesichts der Lebensdauer von rd. 50 Jahren und einer vielfach vernachlässigten Unterhaltung ein nahezu flächendeckender Erneuerungsbedarf (Machl et al. 2016, 2018), dem mit dem Konzept der ländlichen Kernwegenetze begegnet werden soll (hierzu ausführlich Bromma 2014 und Spiller 2021). Hierbei geht es im Wesentlichen darum, ein modernes Wegenetz zu schaffen, das den heutigen gemarkungsübergreifenden Transportbeziehungen in der Landwirtschaft entspricht und gleichzeitig die vielfältigen Verkehrserfordernisse im ländlichen Raum erfüllt (DLKG 2012). Um dies zu erreichen, werden vorhandene Wirtschaftswege ausgewählt und entsprechend ihrem Erneuerungsbedarf priorisiert als Hauptwirtschaftswege ausgebaut, sodass unter Einbeziehung der klassifizierten Straßen ein flächendeckendes Wegenetz mit einer Maschenweite von 1 bis 2 km entsteht.



Abb. 5: Umsetzung ländlicher Kernwegenetzkonzepte am Beispiel des Verfahrens Bachweg, Landkreis Donau-Ries. Links: Zustand des Weges vor und nach dem Ausbau als Hauptwirtschaftsweg. Rechts: Verfahrensdaten und neu geordnete Grundstücke zur Ermöglichung der Wegeverbreiterung und Lösung des daraus entstandenen Landnutzungskonfliktes

Eine Neutrassierung ist dabei nur in seltenen Fällen zum Lückenschluss notwendig und umfasst schätzungsweise weit weniger als 5 % der ausgebauten Wegestrecken.

Aufgrund des priorisierten und zeitlich gestreckten Ausbauprogramms stehen in einer Region nur jeweils einzelne Wegeabschnitte zur Ertüchtigung an und benötigen für die Umgestaltung vom Wirtschafts- zum Hauptwirtschaftsweg in der Regel eine Mehrbreite von ca. 1 m (siehe typisches Beispiel in Abb. 5, links).

Zur Umsetzung von ländlichen Kernwegenetzen hat sich in Bayern das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG bewährt. Abb. 5 zeigt ein typisches Beispiel. Da die ländlichen Wege im Freistaat Gemeindestraßen oder öffentliche Feld- und Waldwege sind und der Ausbau auch im Interesse der Kommunen liegt, erklären sie sich in der Regel bereit, sowohl den Landbedarf aufzubringen, als auch den Eigenanteil aus der Differenz von Kosten und Förderung zu tragen, sodass die Teilnehmer des Landentwicklungsverfahrens von den Geld- und Landbeiträgen freigestellt sind. Die Privatnützigkeit des Verfahrens liegt in der besseren Anbindung und Erschließung der unmittelbar angrenzenden Flächen und der Lösung der Landnutzungskonflikte als Folge der Wegeverbreiterung begründet. Indem gemeindeeigene oder

über § 52 FlurbG erworbene Flächen verwendet werden, bleibt das Grundvermögen der übrigen Teilnehmer durch den Einsatz der Flurbereinigung vollumfänglich erhalten.

6.4 Trägerverfahren

Der Planfeststellungsbeschluss für die B28 neu als Ortsumgehung für die Ortschaft Metzingen-Neuhausen, Landkreis Reutlingen, Baden-Württemberg, (siehe Abb. 6) wurde 1997 erlassen. Im vorlaufenden Grunderwerb konnte die Straßenbauverwaltung in den 1990er Jahren fast alle Flächen in der Trasse sowie zusätzliche Grundstücke im

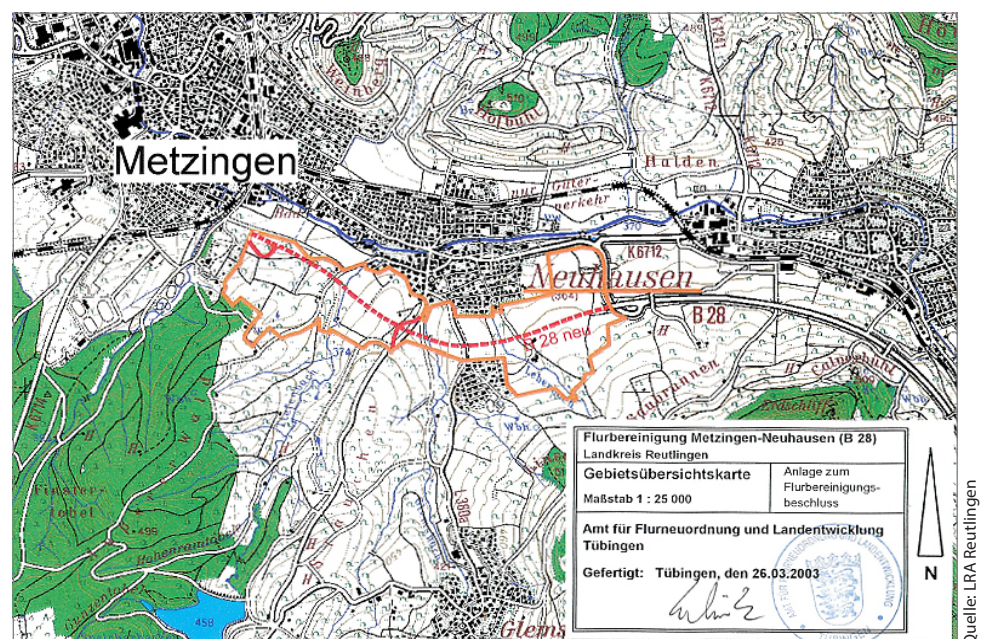


Abb. 6: Gebietsübersichtskarte zum Flurbereinigungsverfahren Metzingen-Neuhausen (B 28)



Abb. 7: Trassenverlauf und Grunderwerb (farbig markierte Grundstücke) für den Bau der Ortsumgehung B 28 neu

Umfeld erwerben. Ferner standen weitere Grundstücke der öffentlichen Hand für das Vorhaben zur Verfügung (siehe Abb. 7). Damit war der Flächenbedarf von 17,5 ha nahezu lagerichtig gedeckt und es konnte 2001 mit dem Bau der Umgehungsstraße begonnen werden.

Wie Abb. 6 und 7 erkennen lassen, gehen von der Trasse der B28 neu erhebliche Eingriffe in die vorhandene Grundstücksstruktur sowie Durchschneidungsschäden im Wege- und Gewässernetz aus. Um diese landeskulturellen

Nachteile zu beseitigen, wurde 2003 auf Antrag des Regierungspräsidiums Tübingen das Flurbereinigungsverfahren Metzgingen-Neuhausen (B 28) mit einer Verfahrensfläche von rd. 130 ha nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG angeordnet (siehe Gebietsübersichtskarte in Abb. 6).

Das Verfahren verfolgte ausschließlich die Zielsetzung, über eine Neuordnung der Grundstücke und eine Neugestaltung der ländlichen Infra- und Landschaftsstrukturen die Durchschneidungsschäden zu beseitigen. Darüber

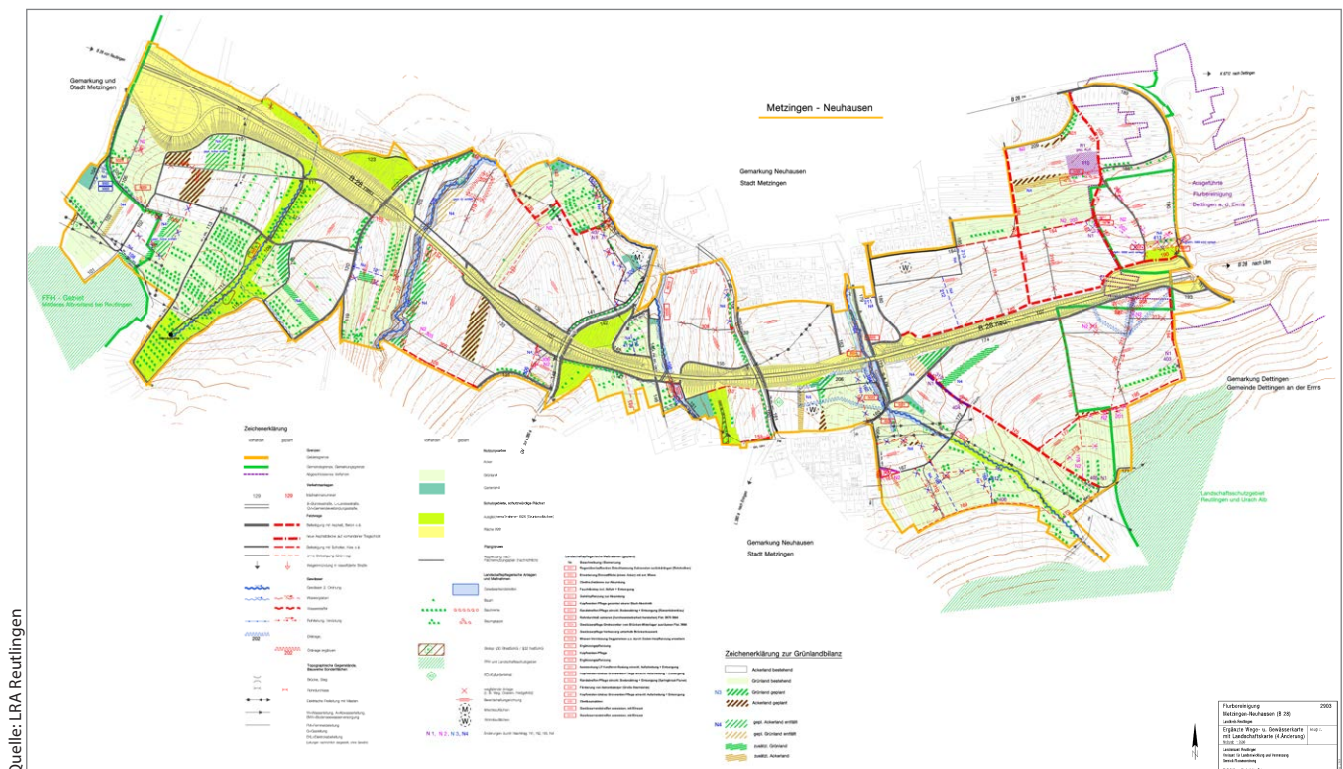


Abb. 8: Karte zum Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan (Plan nach § 41 FlurbG) im Verfahren Metzgingen-Neuhausen (B 28)

hinaus wurde eine Arrondierung angestrebt, soweit dies im Realteilungsgebiet mit extremer Eigentumsstreuung möglich war. Die Anzahl der Grundstückseigentümer ging im rd. 130 ha großen Verfahren von 421 auf 390 und die Anzahl der Flurstücke von 1235 auf 690 zurück. Alle im Plan nach § 41 FlurbG vorgesehenen gemeinschaftlichen Anlagen waren als Folge der Straßenbaumaßnahme notwendig, sodass die Straßenbauverwaltung die Ausführungskosten in Höhe von 0,82 Mio. Euro vollständig übernommen und auch das für den Ausbau erforderliche Land zur Verfügung gestellt hat. Daher fielen für die Teilnehmer keine Geld- und Landbeiträge an. Letztlich führte das Verfahren zu einer guten Einbindung der Umgehungsstraße in die Grundstücks-, Nutzungs- und Landschaftsstrukturen und hatte eine hohe Akzeptanz bei den Eigentümern und landwirtschaftlichen Betrieben als Flächennutzern.

Die Privatnützigkeit des Verfahrens ergibt sich aus der Tatsache, dass die landeskulturellen Nachteile, die die Infrastrukturmaßnahme mit sich brachte, nicht bloß in Geld ausgeglichen wurden, sondern mit Hilfe der Flurbereinigung und auf Kosten des Vorhabenträgers nahezu vollständig beseitigt werden konnten. Das Flurbereinigungsverfahren Metzgingen-Neuhausen (B 28) verdeutlicht, dass das Trägerverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG im Sinne der Eigentümer einen Substanzerhalt der Grundstücke gewährleistet und damit eine ansonsten stattfindende teilweise Umwandlung des Grundvermögens in Geldvermögen (Entschädigung für die im Wert geminderten Grundstücke) abwendet. Das Trägerverfahren dient damit der verfassungsmäßig gebotenen Eigentumsgewährleistung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

7 Fazit

Da die für das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG in dessen Abs. 2 geregelten Vereinfachungsmöglichkeiten für die Praxis weitestgehend bedeutungslos sind, ist der Begriff »Landentwicklungsverfahren« besser geeignet, das Verfahren zu charakterisieren. Wie dargelegt, lassen sich nach § 86 Abs. 1 FlurbG drei grundsätzlich verschiedene Verfahrensarten unterscheiden, und zwar das agrarisch ausgerichtete Verfahren bzw. Kleinverfahren (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 1 bzw. § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG), das Landentwicklungsverfahren (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 Alternative 2 und § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG) und das Trägerverfahren (§ 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG).

Unzweifelhaft privatnützig ist das Agrarverfahren. Das Gleiche gilt auch für das Trägerverfahren, wenn es entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zur Beseitigung der Nachteile für die allgemeine Landeskultur eingesetzt wird und nicht als eine einfachere Variante der Unternehmensflurbereinigung. Die Möglichkeiten und Grenzen des 1994 in der 2. Novelle des FlurbG neu geschaffenen Landentwicklungsverfahrens mussten jedoch erst geklärt

werden (Thomas 2009). Aufbauend auf den richtungsweisenden Entscheidungen des OVG Lüneburg und des BVerwG aus dem Jahr 1998 liegt mittlerweile eine fast 25-jährige gefestigte Rechtsprechung vor. Danach können in Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG sowohl die klassischen Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung (Grundstücksarrondierung, Wegebau, Bodenschutz etc.) durchgeführt, als auch Landnutzungskonflikte, die von Maßnahmen Dritter ausgehen, zum Wohl der Grundstückseigentümer und Flächennutzer durch ein gezieltes Flächenmanagement aufgelöst werden. Hierin liegt neben den agrarstrukturverbessernden Maßnahmen die Privatnützigkeit begründet. Die Auflösung der Landnutzungskonflikte ist verfahrensnotwendig mit einer Flächenbereitstellung für die anstehenden Vorhaben und Planungen Dritter verbunden und ermöglicht damit zugleich deren Umsetzung. Die Praxis und Rechtsprechung sehen § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG daher als Einheit, nämlich Landentwicklungsmaßnahmen zu ermöglichen, indem die von ihnen ausgehenden Landnutzungskonflikte aufgelöst und hierdurch die benötigten Flächen lagerichtig bereitgestellt werden. Das Verfahren dient insofern in zweiter Linie auch fremdnützigen Zwecken. Im Vordergrund muss jedoch die Auflösung der Landnutzungskonflikte im Interesse der Beteiligten stehen. Die Beseitigung bestehender agrarstruktureller Mängel zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft ist in der Praxis vielfach weiterer, oft sogar erst-rangiger Verfahrenszweck, aus Sicht der Rechtsprechung aber nicht notwendig. Ein Landentwicklungsverfahren kann auch in agrarstrukturell intakten Gebieten durchgeführt werden. Denn für die Grundstückseigentümer und Flächennutzer besteht an der Vermeidung einer Agrarstrukturverschlechterung ein ebenso objektives Interesse im Sinne von § 4 FlurbG wie an der Verbesserung durch Arrondierung, Wegebau und andere Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung. Die von den Flurbereinigungsgerichten und vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Kriterien zur materiellen Rechtmäßigkeit des Landentwicklungsverfahrens stehen nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgewährleistung und Bodenordnung nach Art. 14 GG (siehe hierzu Thiemann 2009).

Literatur

- BayVG (1983): Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 07.07.1983, Az.: 13 A 82 A.1099. In: AR – Agrarrecht, Heft 4/1984, 14. Jg., S. 104–105 = RzF 6 zu § 21 Abs. 1 FlurbG.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (o.J.): Naturschutzgroßprojekte/chance.natur. www.bfn.de/thema/naturschutzgrossprojekte, letzter Zugriff 15.08.2022.
- Bromma, R. (2014): Konzeption und Umsetzung eines ländlichen Kernwegenetzes in der Allianz »Fränkischer Süden«. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 4/2014, 66. Jg., S. 379–389.
- BVerwG (1961): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.11.1961, Az.: I C 73.60. In: RzF 1 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1998): Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.1998, Az.: 11 B 28.98. In: RzF 14 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.

- BVerwG (2014): Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.11.2014, Az.: 9 B 30.14 (sog. Bienwald-Beschluss). In: ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 5/2015, 26. Jg., S. 290–291 = RzF 24 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.
- DLKG – Deutsche Landeskulturgesellschaft (2012): Wege in die Zukunft!? – Neue Anforderungen an ländliche Infrastrukturen. Schriftenreihe der DLKG, Heft 9, Tagungsband zur 32. Bundestagung der DLKG vom 31. August bis 2. September 2011 in Mainz.
- Glitz, B. (2006): Rechtliche Aspekte der Flurbereinigung gemäß § 86 Abs. 1 FlurbG zur Auflösung von Landnutzungskonflikten. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 2/2006, 58. Jg., S. 29–31.
- Kilian, D. (2020): 181. DVW-Seminar: Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren als Landentwicklungsverfahren – Möglichkeiten und Grenzen. In: DVW-nachrichten, Heft 1/2020, 70. Jg., S. n-15.
- Läpple, E.C. (1994): Kurzbericht des Vorsitzenden der Projektgruppe »Landentwicklung«. In: Jahresbericht 1993 der Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb), S. 33.
- Läpple, E.C. (1995): Bericht des Vorsitzenden der Projektgruppe »Landentwicklung«. In: Jahresbericht 1994 der Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb), S. 15–17.
- Machl, T., Ewald, W., Donaubauer, A., Kolbe, T.H. (2016): Entwicklung eines Werkzeugs zur landesweit flächendeckenden Analyse landwirtschaftlicher Transportbeziehungen in Bayern. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2016, 141. Jg., S. 197–205. DOI: 10.12902/zfv-0118-2016.
- Machl, T., Ewald, W., Donaubauer, A., Kolbe, T.H. (2018): Neue Wege zum landwirtschaftlichen Kernwegenetz? – Erfahrungen aus dem Einsatz neuartiger Planungsgrundlagen im Modellprojekt »Kernwegekonzept NES-Allianz«. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2018, 143. Jg., S. 76–83. DOI: 10.12902/zfv-0202-2018.
- OVG Koblenz (2014): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15.01.2014, Az.: 9 C 10644/13.OVG (sog. Bienwald-Urteil). In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 3/2015, 67. Jg., S. 65–68 = RzF 23 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.
- OVG Lüneburg (1975): Urteil des Niedersächsischen Flurbereinigungsgerichts vom 03.12.1975, Az.: F OVG A29/74. In: RzF 6 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.
- OVG Lüneburg (1998): Urteil des Niedersächsischen Flurbereinigungsgerichts vom 05.03.1998, Az.: 15 K 2819/96 – (191/99). In: AR – Agrarrecht, Heft 8/2000, 30. Jg., S. 274–276.
- OVG Lüneburg (2016): Beschluss des Niedersächsischen Flurbereinigungsgerichts vom 14.10.2016, Az.: 15 MF 8/16. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 2/2017, 69. Jg., S. 46–49 = RzF 52 zu § 4 FlurbG.
- OVG Lüneburg (2018): Urteil des Niedersächsischen Flurbereinigungsgerichts vom 12.09.2018, Az.: 15 KF 17/17. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 2/2019, 71. Jg., S. 66–69.
- OVG Münster (2021): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 06.09.2021, Az.: 9a D 108/19.G mit einer Anmerkung von K.-H. Thiemann. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 4/2022, 74. Jg., S. 149–156.
- OVG Schleswig (1999): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Schleswig-Holstein vom 23.04.1999, Az.: 10 K 10/95. In: RzF 15 zu § 86 Abs. 1 FlurbG.
- Schumann, M., Haas, S. (2011): Berücksichtigung des Artenschutzes und von Natura-2000 in der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2011, 136 Jg., S. 267–274.
- Spiller, R. (2021): Die Initiative »Ländliche Kernwegenetze« in Bayern. In: Schriftenreihe der DLKG, Heft 18, Tagungsband zur 41. Bundestagung der DLKG vom 13. bis 15. Oktober 2021 in Wiesbaden, S. 149–155.
- Steuer, R. (1967): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München.
- Thiemann, K.-H. (2004): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 4/2004, 129. Jg., S. 261–265.
- Thiemann, K.-H. (2008): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren). In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2008, 133. Jg., S. 90–97.
- Thiemann, K.-H. (2009): Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG aus Sicht der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. In: AVN – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Heft 10/2009, 116. Jg., S. 342–349.
- Thiemann, K.-H. (2019): Zur Anwendung von § 86 Abs. 2 Nr. 5 FlurbG. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2019, 144. Jg., S. 292–300. DOI: 10.12902/zfv-0275-2019.
- Thiemann, K.-H. (2022): Die heutige Anwendung von § 40 FlurbG in der ländlichen Bodenordnung. In: avn – allgemeine vermessungsnachrichten, Heft 1-2/2022, 129. Jg., S. 4–10.
- Thiemann, K.-H., Benz, K., Schumann, M. (2015): Materielle Rechtmäßigkeit des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG am Beispiel der Flurbereinigung NGP Bienwald West, Rheinland-Pfalz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2015, 140. Jg., S. 98–104. DOI: 10.12902/zfv-0059-2015.
- Thomas, J. (2009): Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bei der Lösung von Landnutzungskonflikten. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2009, 71. Jg., S. 56–64.
- Weiß, E. (2009): Zur Entwicklung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 6 Jahrzehnten. Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann
 Universität der Bundeswehr München
 Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement
 85577 Neubiberg
 k-h.thiemann@unibw.de

Dipl.-Ing. Dagmar Bix
 Dezernentin Ländliche Entwicklung, Bodenordnung
 Bezirksregierung Münster
 Leisweg 12, 48653 Coesfeld
 dagmar.bix@bezreg-muenster.nrw.de

Dipl.-Ing. Barbara Meierhöfer
 Abteilungsleiterin Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung
 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Westpfalz
 Fischerstraße 12, 67655 Kaiserslautern
 barbara.meierhoefer@dlr.rlp.de

Dipl.-Ing. Andreas Oeynhausens
 Amtsleiter Vermessung und Flurneuordnung
 Landratsamt Freudenstadt
 Stuttgarter Straße 61, 72250 Freudenstadt
 oeynhausens@kreis-fds.de

Dipl.-Ing. Martin Schumann
 Lehrbeauftragter der TU Dresden
 Referatsleiter Ländliche Entwicklung, ländliche Bodenordnung
 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
 Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier
 martin.schumann@add.rlp.de

Dipl.-Ing. Wolfgang Zilker
 Abteilungsleiter Land- und Dorfentwicklung
 Amt für Ländliche Entwicklung Mittelfranken
 Philipp-Zorn-Straße 37, 91522 Ansbach
 wolfgang.zilker@ale-mfr.bayern.de