

Festlegung der Grenze des Flurbereinigungsgebiets nach § 56 FlurbG?

Christoph Mayr

In seinen Ausführungen über »Rechtliche Aspekte der Festlegung der Verfahrensgebietsgrenze nach § 56 FlurbG« (Thiemann 2001) hat Thiemann auf praktische Probleme bei der Festlegung einer (Flurbereinigungs-) Verfahrensgebietsgrenze insbesondere in den neuen Ländern hingewiesen und Verfahrensvereinfachungen aufgezeigt. Sofern diese Überlegungen jedoch so verstanden werden sollten, als müsse zum Zeitpunkt der Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens die Grenze des Verfahrensgebietes (noch) nicht feststehen, bestehen erhebliche rechtliche Bedenken.

Das Flurbereinigungsverfahren als Verwaltungsverfahren beginnt mit dem Flurbereinigungsbeschluss nach § 4 Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG). Die im Wesentlichen in § 5 FlurbG genannten Vorermittlungen dienen (nur) der Vorbereitung des Flurbereinigungsverfahrens und sind Voraussetzung für den Erlass des Flurbereinigungsbeschlusses. Diesen erlässt nach § 4 FlurbG die obere Flurbereinigungsbehörde. Mit ihm wird das Flurbereinigungsgebiet festgestellt, wobei für dessen Abgrenzung § 7 FlurbG die materiellen, § 4 FlurbG die formellen Voraussetzungen gibt. Nur innerhalb dieses Flurbereinigungsgebietes wird das Flurbereinigungsverfahren durchgeführt¹.

Zweck der Feststellung des Flurbereinigungsgebietes nach § 4 FlurbG ist es, eine für jeden Betroffenen erkennbare Regelung darüber zu treffen, welche Grundstücke an der Neuordnung des Verfahrensgebietes teilnehmen sollen². Das Flurbereinigungsgebiet wird dadurch auf bestimmte innerhalb des in dem Flurbereinigungsbeschluss bezeichneten Gebietes liegende Grundstücke beschränkt. Nur in Bezug auf diesen Flächenbestand kann die obere Flurbereinigungsbehörde die in § 4 FlurbG vorgeschrie-

bene Prüfung vornehmen, ob sie die Voraussetzungen für eine Flurbereinigung und das Interesse der Beteiligten für gegeben hält. Nur die Teilnehmer, also nach § 10 Nr. 1 FlurbG die Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke sowie die den Eigentümern gleichstehenden Erbbauberechtigten, werden nach § 16 FlurbG zur Teilnehmergemeinschaft zusammen geschlossen. Diese entsteht als Körperschaft des öffentlichen Rechtes kraft Gesetzes mit dem Flurbereinigungsbeschluss. Ihr obliegt es nach § 18 Abs. 1 FlurbG die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahrzunehmen und, sofern eine Übertragung nach § 18 Abs. 2 FlurbG erfolgt ist³, das Verfahrensgebiet neu zu gestalten. Dabei sind ihre Befugnisse auf das Flurbereinigungsgebiet beschränkt. Nach Maßgabe der §§ 27 ff. FlurbG ist im Flurbereinigungsgebiet eine Wertermittlung durchzuführen. Dabei sind die Werte für das gesamte Verfahrensgebiet unabhängig von den Eigentumsverhältnissen und den Grundstücksgrenzen einheitlich zu ermitteln. Die wertgleiche Abfindung setzt voraus, dass die Werte für alle Grundstücke der gleichen Art nach dem gleichen Maßstab ermittelt sind.

Aus all dem ergibt sich, dass die Grenzen des Verfahrensgebietes mit dem Flurbereinigungsbeschluss nach § 4 FlurbG feststehen müssen. Sie sind zwar nicht bis zur Rechtskraft des Flurbereinigungsplans unabänderlich. Das Flurbereinigungs-gesetz räumt vielmehr in § 8 FlurbG der Flurbereinigungsbehörde die Möglichkeit ein, während des Verfahrens Änderungen des Flurbereinigungsgebietes vorzunehmen, sofern diese durch den in § 1 FlurbG normierten Zweck der Flurbereinigung gedeckt sind. Dies kann der Fall sein, wenn sich z. B. bei den Vorarbeiten für den Wege- und Gewässerplan oder für den Flurbereinigungsplan herausstellt, dass der Zweck der Flurbereinigung nur oder besser erreicht werden kann, wenn weitere Grundstücke in das Verfahren einbezogen oder von diesem ausgeschlossen werden⁴. Eine andere Möglichkeit, das Verfahrensgebiet nachträglich zu ändern, sieht das Flurbereinigungs-gesetz nicht vor.

Insbesondere erlaubt § 56 FlurbG der Flurbereinigungsbehörde nicht, die Grenzen des von der oberen Flurbereinigungsbehörde festgestellten Flurbereinigungsgebietes neu festzulegen⁵. Nach der Systematik des Flurbereinigungs-gesetzes gehört § 56 FlurbG zum dritten Abschnitt »Flurbereinigungsplan«. Zu dessen Aufstellung muss der Behörde der Umfang der eingebrachten Grundstücke und der Umfang der Abfindungsmasse bekannt sein. Diese Ermittlungen sind nur möglich auf der Grundlage einer eindeutig festliegenden Verfahrensgebietsgrenze. Die Bestimmungen in § 56 FlurbG können

1 Hegele in Seehusen/Schwede, Flurbereinigungs-gesetz, 7. Aufl. 1997, RdNr. 1 zu § 7.

2 BVerwG vom 26. Mai 1978 BVerwGE 56, 1/5 = BayVBl. 1979, 87. Dabei stellt das Gericht ausdrücklich fest, dass im Flurbereinigungsplan die Grenzen des Flurbereinigungsgebietes nicht neu geregelt werden können.

3 Dies ist insbesondere in Bayern und Sachsen der Fall; vgl. Hegele in Seehusen/Schwede, a. a. O. (Fußn. 1), RdNr. 9 zu § 18.

4 Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, Anm. 10 zu § 8.

5 Dabei sind in Bayern die oberen Flurbereinigungsbehörden die Direktionen für Ländliche Entwicklung, während den Flurbereinigungsplan die Teilnehmergemeinschaft erstellt; vgl. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Flurbereinigungs-gesetzes (AGFlurbG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 8. Februar 1994 (GVBl. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 1998 (GVBl. S. 468).

deshalb nur als Auftrag – falls erforderlich – zu einer Kenntlichmachung und Sichtbarmachung der Flurbereinigungsgebietsgrenze und der angemessenen Information und Anhörung der an das Gebiet angrenzenden Nebenbeteiligten bei Abmarkungstätigkeiten an dieser Grenze verstanden werden. Die Vorschrift dient – wie auch die (nicht amtliche) Überschrift erkennen lässt⁶ – (nur) der Sicherung der Gebietsgrenze. Jedes andere Verständnis dieser Vorschrift stünde im Widerspruch zu dem skizzierten Regelungsinhalt der §§ 4 ff. FlurbG. Die Regelungskompetenz der Flurbereinigungsbehörde⁷ erstreckt sich nur auf das Flurbereinigungsgebiet. Nur insoweit wurde eine Wertermittlung durchgeführt und kann nach § 58 Abs. 1 FlurbG das Flurbereinigungsgebiet im Flurbereinigungsplan tatsächlich und rechtlich neu gestaltet werden. Eine Veränderung von außerhalb des Flurbereinigungsgebietes liegenden Grundstücken ist nicht zulässig.

Jede andere Auslegung wäre auch nicht mit Art. 14 GG vereinbar. Die sog. Regelflurbereinigung stellt keine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG dar, da sie im Interesse der Gesamtheit der Beteiligten liegt, also privatnützig ist, und die Teilnehmer einen Anspruch auf wertgleiche Landabfindung haben⁸. Eine Verkleinerung eines an das Flurbereinigungsgebiet angrenzenden Flurstücks, also die Veränderung der Eigentumsverhältnisse notfalls auch gegen den Willen des Eigentümers, könnte nur gegen einen entsprechenden (Land-) Ausgleich erfolgen, um das verfassungsrechtlich gewährleistete Privateigentum nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht zu beeinträchtigen. Wäre also § 56 FlurbG so zu verstehen, dass der Eigentümer eines außerhalb des Flurbereinigungsgebietes liegenden Grundstücks eine Veränderung seiner Grenze zum Flurbereinigungsgebiet ohne entsprechenden Ausgleich hinzunehmen hätte, würde die Flurbereinigung den Tatbestand einer Enteignung verwirklichen. Dem steht nicht entgegen, dass die Eigentümer von nicht zum Flurberei-

nigungsgebiet gehörenden Grundstücken, die zur Errichtung fester Grenzzeichen an der Grenze des Flurbereinigungsgebietes mitzuwirken haben, Nebenbeteiligte nach § 10 Nr. 2 f FlurbG sind und im Rahmen der ihnen zustehenden Rechte gemäß § 42 Abs. 2 VwGO auch Rechtsmittel ergreifen können. Einen Anspruch auf wertgleiche Abfindung nach § 44 Abs. 1 FlurbG hat jedoch nur der Teilnehmer, also der Eigentümer eines zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücks.

Damit ist festzuhalten, dass § 56 FlurbG nicht die Änderung einer Verfahrensgebietsgrenze auch nur zum Zweck der Grenzbereinigung erlaubt. Vielmehr muss die Flurbereinigungsgebietsgrenze mit dem Flurbereinigungsbeschluss feststehen und auf der Grundlage des vorhandenen Katasterwerkes eindeutig zu definieren sein. Natürlich können in die Ermessenserwägungen der Behörde bei der Festlegung des Flurbereinigungsgebietes nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG auch kataster- und vermessungstechnische Gesichtspunkte miteinbezogen werden, indem etwa eine Gebietsgrenze gewählt wird, die einen vergleichsweise geringen vermessungstechnischen Aufwand verursacht⁹. Sollten Flurstücke miteinbezogen werden müssen, die ansonsten einer Bodenordnung nicht bedürfen, kann eine Beitrags- und/oder Abzugsbefreiung nach § 19 Abs. 3 und § 47 Abs. 3 FlurbG in Betracht kommen¹⁰. Erweist sich im Laufe des Verfahrens eine Veränderung der Flurbereinigungsgebietsgrenze als zweckmäßig, ist grundsätzlich eine Ausschaltung oder Beiziehung von Grundstücken gemäß § 8 FlurbG möglich.

Literatur

- Flurbereinigungsrecht i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl I S. 1430).
 Quadflieg, F.: Recht der Flurbereinigung. Verlag W. Kohlhammer, 1989.
 Seehusen/Schwede: Flurbereinigungsrecht. Kommentar, 7. Aufl., Aschendorff, Münster, 1997.
 Thiemann, K.-H.: Rechtliche Aspekte der Festlegung der Verfahrensgebietsgrenze nach § 56 FlurbG. zfv, 126: 333–339, 2001.

6 Bei Seehusen/Schwede, a. a. O. (Fußn. 1); Steuer, Flurbereinigungsrecht, 2. Aufl. 1967, überschreibt § 56 FlurbG mit »Grenzfeststellung«

7 In Bayern ist dies nach Art. 2 Abs. 1 AGFlurbG der Vorstand der Teilnehmergeinschaft.

8 Ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofs, z. B. BVerwG vom 6. Oktober 1960 BVerwGE 12,1, und vom 3. November 1988 BVerwGE 80,340/341, sowie BGH vom 19. September 1974 BGHZ 63,81/84 ff, und vom 13. Januar 1983 BHGZ 86,226; zur Baulandumlegung neustens auch BVerfG vom 22. Mai 2001 – 1 BvR 1512/97 und 1 BvR 1677/97 –.

9 Quadflieg, a. a. O. (Fußn. 4), Anm. 15 zu § 7.

10 Hegele in Seehusen/Schwede, a. a. O. (Fußn. 1), RdNr. 18 zu § 19. Dabei stellt die Rechtsprechung jedoch auf den Besitzstand als Ganzes ab; vgl. BVerwG vom 15. November 1974 RdL 1975,69 = AgrarR 1975,100, zur Beitragsbefreiung und BVerwG vom 24. November 1977 BVerwGE 55, 48/53 = RdL 1978,158, zur Freistellung vom Abzug.

Anschrift des Autors

Dr. Christoph Mayr
 Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof
 Flurbereinigungsgericht
 Postfach 340148
 80098 München