

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren)

Karl-Heinz Thiemann

Zusammenfassung

In Heft 4/2004 dieser Zeitschrift hat der Autor allgemein die Anordnungsvoraussetzungen und Sondervorschriften des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung dargestellt (Thiemann 2004). Hieran knüpft der folgende Beitrag an und erörtert, inwieweit das Verfahren nach § 86 FlurbG zur Ermöglichung von Landentwicklungsmaßnahmen und Auflösung von Landnutzungskonflikten einsetzbar ist. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Flurbereinigung im Rahmen des Anspruchs aller Teilnehmer auf wertgleiche Landabfindung zur bodenordnerischen Konfliktbewältigung und gleichzeitigen Unterstützung von Maßnahmen der Landentwicklung eingesetzt werden kann. Denn der Schutz des Grundeigentums vor Flächenansprüchen, die sich aus öffentlichen Vorhaben ergeben, liegt im ureigensten Interesse der Grundstückseigentümer, auch wenn die intendierte Konfliktauflösung verfahrensimmanent mit einer Landbereitstellung für eben diese Vorhaben verbunden ist.

Summary

In number 4/2004 of this journal, the author had generally presented the conditions of the order and special regulations of a simplified land consolidation procedure of land development. This paper picks up the thread and discusses, in how far the procedure after § 86 FlurbG is applicable to enable measures of land development and disintegration of conflicts of land use. The result shows that the land consolidation can be applied in the frame of the claim of all participants on compensation in land of equal value to solve land regulating conflicts and, at the same time, to support measures of land consolidation. This is because the protection of the property against claims of land that arise from public projects is in the land owners' best interest, even though the intended disintegration of conflicts inherent in the procedure is involved with a provision of land for exactly this project.

1 Einleitung

Schäuble (2007) hat in einer neueren Studie den fortschreitenden Agrarstrukturwandel und den sich daraus ergebenden landwirtschaftlich begründeten Neuordnungsbedarf analysiert. Danach ist allein aufgrund der unzureichenden Schlaggröße von weniger als 2 ha für nahezu 75% der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Westdeutschland eine weitere Arrondierung erforderlich, um auf Dauer wettbewerbsfähige Flurstrukturen zu schaf-

fen. Andererseits sind nicht nur im nordwestdeutschen Raum, sondern auch in vielen Regionen Süddeutschlands die Besitzstücke durch Flurbereinigung und Pacht inzwischen weitgehend zusammengelegt, die Feldfluren durch ein bedarfsgerechtes Wegenetz hinreichend erschlossen und die Vorflutverhältnisse durchweg gesichert (vgl. Thomas 2005). Weitere Bodenverbesserungen sind nicht mehr angezeigt, da in Bereichen, in denen Meliorationsmaßnahmen noch nicht durchgeführt worden sind, ökologisch wertvolle Flächen als Biotope erhalten und gesichert werden sollen.

Thomas führt hierzu schon 1995 aus, dass ein überwiegend landwirtschaftliches Interesse an einer umfassenden Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen im Sinne von § 1 FlurbG¹ in weiten Teilen der alten Länder faktisch nicht mehr besteht, da der erforderliche Zeit- und Kostenaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Vorteilen steht. Der Neuordnungsbedarf betrifft in der Regel punktuelle Probleme, die auf einen kleinen Kreis von landwirtschaftlichen Betrieben beschränkt und räumlich eng begrenzt sind. Sie lassen sich mit dem vereinfachten Flurbereinigungs- (§ 86 Abs. 1 Nr. 4) und beschleunigten Zusammenlegungsverfahren (§§ 91 ff.) oder dem freiwilligen Land- (§§ 103 a ff.) und Nutzungstausch (Schäuble 2007) schnell und effizient lösen.

Unter den genannten Bedingungen ergibt sich der bodenordnerische Handlungsbedarf immer weniger aus einer unzureichenden Flurverfassung mit erschwelter Nutzbarkeit der landwirtschaftlichen Flächen, sondern aus Konflikten, die von öffentlichen Vorhaben ausgehen (Friedrich 1995). Sie beanspruchen in der Regel privates Grundeigentum, verdrängen die bisherige Nutzung und verursachen vielfach weitere landeskulturelle Schäden in der Landschafts- und örtlichen Infrastruktur. Während dies für die landwirtschaftlichen Betriebe stets eine Belastung darstellt, ist die Einstellung der nicht-landwirtschaftlichen Eigentümer durchaus ambivalent: Einerseits besteht das Interesse, das eigene Grundvermögen zu erhalten und weiterhin vor allem durch Verpachtung

¹ Im Weiteren wird auf die Angabe »FlurbG« verzichtet. Alle Vorschriften ohne Gesetzesangabe entstammen dem Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 12.08.2005 (BGBl. I S. 2354).

nutzen zu wollen, andererseits wird der Landbedarf für öffentliche Zwecke durchaus als willkommene Gelegenheit gesehen, landwirtschaftliche Grundstücke zu guten Konditionen veräußern zu können. Gerade im Vorfeld längerfristig geplanter Maßnahmen kann eine gezielte Bodenvorratspolitik dies nutzen, um Grund und Boden zu erwerben. Dabei wird sich das Problem kaum vermeiden lassen, dass zwar vom Umfang her genügend Fläche besorgt werden kann, diese aber nur zum Teil am benötigten Ort liegt und somit weitere Maßnahmen der Bodenordnung erforderlich sind.

Vor dem Hintergrund dieser Regelungserfordernisse soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit hierfür das 1994 geschaffene vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung mit seiner Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3), eingesetzt werden kann. Dabei werden sowohl die Normen des FlurbG mit ihren inneren Zusammenhängen (hierzu Hegele et al. 1997) als auch die Änderungen durch die Novelle 1994 (Gesetz zur Änderung des FlurbG vom 23. Aug. 1994, BGBl. I S. 2187) als bekannt vorausgesetzt (hierzu Friedrich 1995 oder Läßle 1995). Die Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften des Verfahrens nach § 86 wurden bereits von Thiemann 2004 in dieser Zeitschrift erläutert, so dass insofern hieran angeknüpft werden kann und soll. Auf die Vorstellung von Verfahrensbeispielen wird dabei bewusst verzichtet (statt vieler Beer 1998), da sie vielfach in der Literatur zu finden sind, während die Theorie- und bodenordnerischen Praxis nachhinkt.

2 Zum Verhältnis von Fachplanung und Bodenordnung

Die (raumbedeutsamen) Fachplanungen konkretisieren und verwirklichen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für ihren speziellen Aufgabenbereich und werden in der Zuständigkeit der jeweiligen Fachverwaltungen (Fachressorts) durchgeführt und umgesetzt (vgl. § 7 Abs. 3 ROG). Gleiches gilt für die Bauleitplanung der Gemeinden in Bezug auf die städtebauliche Entwicklung im Sinne von § 1 Abs. 1 BauGB. Die daraus resultierenden Vorhaben nehmen Grund und Boden in Anspruch und beeinflussen die räumliche Entwicklung eines mehr oder weniger großen Gebietes. Zu den Fachplanungen im engeren Sinne zählen nur die förmlichen Planungen, die aufgrund von Fachplanungsgesetzen vollzogen werden, zum Beispiel im Bereich des Verkehrswegebbaus, der Energie- und Wasserwirtschaft oder des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Daneben gibt es die nicht-förmlichen, informellen Planungen. Dazu gehören alle raumwirksamen Fachaufgaben, wie zum Beispiel die Dorferneuerung, zu deren Vorbereitung und Durchführung kein förmliches Planverfahren spezialgesetzlich

vorgeschrieben ist und die vor allem mit der gezielten Förderung von privaten und kommunalen Bau- und Investitionsvorhaben arbeiten.

In der Regel hat die Realisierung einer förmlichen Fachplanung eine Änderung der bisherigen Bodennutzung an den überplanten Flächen zur Folge und erfordert dazu im Allgemeinen auch eine Änderung der Eigentums- und Besitzverhältnisse an den betroffenen Grundstücken. Nur in seltenen Fällen reichen ausschließlich Nutzungsbestimmungen aus, so dass weitere in Grundbesitz und Bodeneigentum eingreifende Regelungen erforderlich sind.

Alle Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an Grundstücken, also die vorhandenen subjektiven Rechtsverhältnisse, möglichst weitgehend mit den in der Bodennutzungsplanung festgelegten Ansprüchen an die Grundstücksnutzung, also den objektiven Planungszielen, in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung auszuschließen, werden bekanntlich unter dem Begriff »Bodenordnung« zusammengefasst (statt vieler Weiß 2001). Abb. 1 stellt die Bodenordnungsverfahren geordnet nach dem Regelungsumfang bzw. der Schwere und Intensität des Eingriffs in das Grundeigentum nach Thomas (1993/1995) im Überblick dar. Hierzu ist Folgendes festzuhalten:

Bei der freiwilligen Bodenordnung einigen sich Fachplanungsträger und Grundstückseigentümer bzw. -nutzer oder die Eigentümer und Besitzer untereinander als gleichrangige Vertragspartner in freier Übereinkunft über das Eigentum und die Bodennutzung an den betroffenen Grundstücken sowie die zu zahlenden Ausgleichs- und Entgelte. Die hoheitliche Bodenordnung ist von einem Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger geprägt. Sie muss deshalb sowohl materiell als auch formell nach gesetzlich normierten Grundsätzen durchgeführt werden und kann ausschließlich in einem öffentlich-rechtlichen Verfahren stattfinden. Voraussetzung ist grundsätzlich ein bestandskräftiger (förmlicher) Fachplan.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des geringstnötigen Eingriffs in das private Eigentum (Übermaßverbot) sind zur Lösung der eingangs skizzierten Konfliktsituation zwischen einer umzusetzenden Fachplanung und den vorhandenen Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnissen zunächst freiwillige Vereinbarungen anzustreben. Nur wenn die Möglichkeiten der privaten Bodenordnung unter angemessenen Bedingungen nicht zum notwendigen Ergebnis führen, ist der Staat verpflichtet, subsidiär mit öffentlich-rechtlichen Gestaltungsmitteln einzugreifen. Dabei sind zunächst privatnützige Bodenordnungsinstrumente in Erwägung zu ziehen, die die ohnehin notwendige Beseitigung struktureller Mängel im Interesse der Grundeigentümer zum Ziel haben, und dabei als untergeordneten Nebenzweck die Flächenbereitstellung für öffentliche Vorhaben und

Regelung durch		Freiwillige Bodenordnung	Hoheitliche Bodenordnung
privater	Vertrag	Nutzungsvereinbarung	
		Landpacht nach §§ 585 ff. BGB	
		Ankauf, Verkauf und Tausch von Grundstücken nach §§ 873 und 925 BGB	
öffentlich-rechtlicher	Vertrag	öffentlich-rechtlicher Vertrag, insb. nach § 11 BauGB	
		Freiwilliger Landtausch nach §§ 54 f. LwAnpG	
	Verwaltungsakt	Freiwilliger Landtausch nach §§ 103 a ff. FlurbG	
		Beschleunigte Zusammenlegung nach §§ 91 ff. FlurbG	
		Vereinfachte Umlegung nach §§ 80–84 BauGB	
		Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB	
		Vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG	
		Bodenordnung nach § 56 ff. LwAnpG	
		Regelflurbereinigung nach § 1 FlurbG	
		Kombinierte Flurbereinigung nach § 86 bzw. § 1 FlurbG und § 64 LwAnpG	
Flurbereinigung zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1–3 FlurbG			
Kombinierte Flurbereinigung nach § 1 und § 87 FlurbG			
Unternehmensflurbereinigung nach § 87 ff. FlurbG			
Unternehmensflurbereinigung nach § 190 BauGB			
Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB oder dem jeweiligen Landesrecht			

Abb. 1: Bodenordnungsinstrumente in der Bundesrepublik Deutschland, erweitert nach Thomas (1993), ohne die Verfahren gemäß Art. 133 EGBGB (Gemeinheitsteilung), die Grenzereinigung in Hamburg und Hessen sowie die ergänzende und komplexe Bodenordnung nach § 1 Nr. 3 und 4 Bodenordnungsgesetz

deren sinnvolle Einbindung in die Landschaft verfolgen (akzessorische Grundstücksneuordnung). Erst wenn auch diesem Vorgehen der Erfolg versagt bleibt, darf der Staat für konkrete öffentliche Erfordernisse als letztes Mittel die Enteignung anwenden, die als minder schwer in das Eigentum eingreifende Maßnahme bekanntermaßen auch über eine Unternehmensflurbereinigung nach § 87 vollzogen werden kann.

3 Aspekte der Novelle von § 86 FlurbG

Die Gesetzesinitiative zur Änderung des FlurbG im Jahre 1994 ging auf einen von der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (Arge Flurb) erarbeiteten Vorschlag zurück. Ihr hauptsächliches Ziel war es, das Verfahren nach § 86 zu einem Landentwicklungsverfahren zu erweitern, indem die Flurbereinigung Maßnahmen der Landentwicklung nicht nur unterstützen, sondern auch eigenständig durchführen sollte (Jahresbericht der Arge Flurb 1994, S. 15–17). Die beabsichtigte Aufgabenerweiterung ist im Gesetzgebungsverfahren jedoch gescheitert und § 86 Abs. 1 Nr. 1 mit der Formulierung »Maßnahmen der Landentwicklung ... zu ermöglichen oder auszuführen« auf die »Förderung der Landentwicklung« im Sinne von § 1 reduziert worden (vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), Ref. 522: »Materialien zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG)«, Aug. 1994; Läßle 1995).

Da die amtliche Begründung (BT-Drucksache 12/7909 vom 15. Juni 1994) in Bezug auf § 86 Abs. 1 Nr. 1 noch auf die ursprüngliche Entwurfsfassung abstellt, kann und muss zur Erläuterung der Vorschrift auf die Begründung zum Gesetz zur Änderung des FlurbG vom 15. März 1976 (BGBl. I S. 533) zurückgegriffen werden (BT-Drucksache 7/3020 vom 23. Dez. 1974). Dort heißt es im allg. Teil (S. 16f.): »Das Instrument der Flurbereinigung muss bei der Ordnung des ländlichen Raumes auch dort eingesetzt werden können, wo es nicht primär um Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodenordnung geht. ..., um die verschiedenen Nutzungsansprüche besser als bisher im Rahmen eines Interessenausgleichs regeln zu können.« Weiter wird speziell zur »Förderung der Landentwicklung« nach § 1 und somit auch zu § 86 Abs. 1 Nr. 1 ausgeführt (BT-Ds. 7/3020, S. 19): »Es ergeben sich die verschiedensten Ansprüche an Grund und Boden, die einer Abstimmung und Berücksichtigung bedürfen. Die Regelung des Ausgleichs dieser Interessen und Ansprüche bildet die Grundlage für die Erhaltung und Verbesserung der Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes und damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse auch außerhalb der städtischen Gebiete. Dies bedeutet gleichzeitig die Erfüllung einer Aufgabe, welche die Landentwicklung zum Inhalt hat. Diese Aufgabe soll durch die planerische, koordinierende und bodenordnerische Tätig-

keit der Flurbereinigung in dem von ihr jeweils erfassten Gebiet gefördert werden. Angesichts der veränderten Aufgabenstellung der Flurbereinigung erscheint es nicht gerechtfertigt, die Notwendigkeit der Durchführung der Flurbereinigung nur in Abhängigkeit von Besitzersplitterung und der unwirtschaftlichen Form der Grundstücke zu sehen.«

Im Gegensatz zu § 86 Abs. 1 Nr. 1 können die Grundaussagen zur rechtlichen Einordnung von § 86 Abs. 1 Nr. 3, wie üblich, der Begründung zu dieser Norm (BT-Ds. 12/7909, S. 8) entnommen werden. Sie definiert »Landnutzungskonflikte« zunächst als »sich gegenseitig störende Nutzungen, die durch Bodenordnung auflösbar sind«. Als typisches Beispiel wird die »Gemengelage von Grundstücken der Landwirte einerseits und an Naturschutzflächen interessierter Teilnehmer andererseits« genannt, die 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«. Gleiches soll aber auch für andere Konfliktlösungen aufgrund des Flächenbedarfs sog. Dritter gelten, wie z. B. des Verkehrs, des Städtebaus, der Industrie- und Gewerbeansiedlung oder des Fremdenverkehrs.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Aussagen im allg. Teil der Begründung (BT-Ds. 12/7909, S. 6f.), dass »durch die Änderung der Vorschriften des § 86 der Anspruch der Teilnehmer auf wertgleiche Abfindung in Land (§ 44) und das Interesse der Beteiligten (§ 4) als Voraussetzung für die Anordnung des Verfahrens nicht in Frage gestellt werden«. Dabei wird in Bezug auf § 4 ausdrücklich auf die veränderten agrarstrukturellen Rahmenbedingungen hingewiesen und betont, dass »die Herstellung einer konfliktfreien Ordnung der an die Landnutzung geknüpften Ansprüche im objektiven, wohlverstandenen und vorrangigen Interesse der Grundeigentümer liegt, und sei es nur im Sinne einer Schutzmaßnahme zugunsten des Grundrechts auf eine möglichst uneingeschränkte Verfügungsgewalt über das Grundeigentum, hier des ländlichen Grundbesitzes«. Dies ist eine zentrale Kernaussage zum heutigen Verständnis von § 86 in Bezug auf die Privatnützigkeit und das Interesse der Beteiligten (vgl. Ziff. 5.2).

Wie der Vertreter des Bundeslandwirtschaftsministeriums (Läßle) in der abschließenden Beratung des federführenden Agrarausschusses klarstellt (vgl. Top 5 des Protokolls der 95. Sitzung am 23. Juni 1994), ist das Problem der Landbeschaffung für nicht agrarische Zwecke nach dem FlurbG jedoch nur in einem Verfahren nach § 87 regelbar, während in einem Verfahren nach § 86 der Anspruch aller Teilnehmer auf wertgleiche Landabfindung unangetastet bleibt. Die in der Begründung (BT-Ds. 12/7909, S. 8) ausdrücklich erwähnte Anwendung von § 40 hat ausschließlich den Zweck, auf die Möglichkeit, aber zugleich auch engen Grenzen einer Landbereitstellung nach dieser Vorschrift hinzuweisen.

Fasst man die zitierten Aussagen zusammen, ist festzuhalten, dass die »Auflösung von Landnutzungskonflikten« gemäß § 86 Abs. 1 Nr. 3 nicht nur landwirtschaftlich motiviert und begründet sein muss, sondern darüber hinaus dem Schutz des Grundeigentums aller Bürger durch Schaffung einer möglichst konfliktfreien Bodennutzung dienen soll, und zwar auch in Gebieten ohne offensichtlichen Arrondierungsbedarf oder andere agrarstrukturelle Mängel. Dies kann nur erreicht werden, indem die jeweiligen Grundstückseigentümer in Lagen abgefunden werden, die ihren speziellen Nutzungsinteressen am besten entsprechen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dabei die Flächen der öffentlichen Hand an den Stellen der geplanten öffentlichen Vorhaben zusammengelegt werden, also vordergründig das benötigte Land bereitgestellt wird.

4 Aspekte der Rechtsprechung zu § 86 FlurbG

Die ältere, vor 1998 ergangene Rechtsprechung zu § 86 ist wegen der grundlegenden Neufassung der Norm weitgehend überholt und für die Anwendung von § 86 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 nicht mehr maßgeblich. Sie hat nur noch eine gewisse Bedeutung für die Abgrenzung zur Unternehmensflurbereinigung nach § 87. Die neuere Rechtsprechung baut vielfach auf den oben genannten Aspekten des Gesetzgebungsverfahrens auf und leitet daraus weitere Maßgaben zur vereinfachten Flurbereinigung ab. Grundlegende Bedeutung hat die Entscheidung des OVG Lüneburg vom 5. März 1998 (Agrarrecht 8/2000, S. 274–276), in der die Frage anstand, ob in einem Verfahren nach § 86 Abs. 1 neben der Beseitigung agrarstruktureller Mängel durch Arrondierung, Wegebau und Dorferneuerung auch die bereits erworbenen Flächen für ein Naturschutzgebiet an der benötigten Stelle zusammengelegt werden können. Das Urteil führt hierzu aus:

»Voraussetzung für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 ist in jedem Fall, ebenso wie bei der Anordnung eines Verfahrens nach §§ 1 und 37, dass die Anordnung und Durchführung des Verfahrens in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen der fremdnützige Zweck im Konfliktfall zurücktritt, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne des § 4 gegeben ist. Das ergibt sich aus der rechtlich notwendigen Privatnützigkeit eines jeden Flurbereinigungsverfahrens, das die Flurbereinigung von der Enteignung unterscheidet (vgl. Hegele et al. 1997, Vorbem. vor § 1 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Schrifttum). Demzufolge kann auch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nicht ausschließlich zu dem Zweck angeordnet werden, um eine Maßnahme des Naturschutzes zu ermöglichen, wenn dafür privatnützige Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer nicht in gleicher Weise erkennbar sind. Nicht entscheidend ist jedoch, welcher Zweck die Anordnung des Verfahrens auslöst. Die Maßnahmen, zu deren

Zweck ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG angeordnet werden kann, stehen gleichrangig nebeneinander.« ... Dabei »kommt es für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 3 nicht auf einen bereits vorhandenen Landnutzungskonflikt an. ... Es reicht aus, wenn sich ein in der Zukunft liegender Landnutzungskonflikt aufgrund unterschiedlicher Nutzungsansprüche abzeichnet.«

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat die Entscheidung durch Beschluss vom 18. Juni 1998 (RzF 14 zu § 86 Abs. 1) bestätigt und weitergehend den Begriff der »Ermöglichung« im Sinne von § 86 Abs. 1 Nr. 1 erläutert. Danach setzt die Alternative gerade voraus, dass »die betreffende Maßnahme bei der Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens erst beabsichtigt, also noch nicht getroffen ist; das Flurbereinigungsverfahren soll die beabsichtigte Maßnahme vorbereiten, und zwar insbesondere dadurch, dass ihr Flächenbedarf bei der Bodenreueordnung im Rahmen wertgleicher Abfindung (§ 44) berücksichtigt wird.« Hierzu reicht es aus, wenn bei der Anordnung »das erforderliche Land der öffentlichen Hand bereits zu rund 85% zur Verfügung steht« und der Rest im Verfahren, insbesondere nach § 52 erworben werden kann. Die Einleitung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens ist bereits dann zulässig, wenn die von einem anderen Träger der öffentlichen Verwaltung beabsichtigte Maßnahme der Landentwicklung »so sicher zu erwarten und hinsichtlich ihres Flächenbedarfs so klar abgegrenzt ist, dass ihre Berücksichtigung bei einer Bodenordnung möglich und sinnvoll erscheint.« (vgl. auch OVG Schleswig, Leitsatz zum Urteil vom 23. April 1999, RzF 15 zu § 86 Abs. 1; OVG Lüneburg, Urteil vom 26. Aug. 2003, RzF 18 zu § 86 Abs. 1).

Wie das OVG Weimar im Urteil vom 17. Jan. 2002 (RzF 17 zu § 86 Abs. 1) feststellt, kann auch § 40 in Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Anwendung finden »mit der Folge, dass die Flurbereinigungsbehörde dem Träger der Maßnahme Land in verhältnismäßig geringem Umfang bereitstellen kann (vgl. BT-Ds. 12/7909, S. 8; Hegele et al. 1997, § 86, Rd.-Nr. 3), ohne dass dadurch der Anspruch des Teilnehmers auf wertgleiche Abfindung (§ 44 Abs. 1 Satz 1) berührt würde; entgegenstehende Aussagen in dem zur früheren Rechtslage ergangenen Urteil des BVerwG vom 8. Sept. 1998 (RzF 13 zu § 86 Abs. 1) sind daher überholt.« Zu bedenken ist dabei allerdings, dass der Ermächtigungsumfang von §§ 40 und 47 nach allgemeiner Ansicht auf den Umfang gesetzlich zulässiger Vorteilsausgleichung begrenzt ist (Glitz 2006, a.A. Weiß 2006, S. 146). Die mit dem Landabzug bewirkten Einschränkungen müssen in jedem Fall hinter dem Vorteil zurückbleiben, den das konkrete Flurbereinigungsverfahren dem einzelnen Teilnehmer bringt. Nur unter diesen Voraussetzungen lässt die Anwendung von § 40 die Wertgleichheit der Abfindung unberührt (vgl. Hegele et al. 1997, § 40, Rd.-Nr. 8 mit Verweis auf Rechtsprechung und Schrifttum).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die übereinstimmende Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte und des BVerwG § 86 Abs. 1 und 3 als Einheit sehen. Die Regelungen sollen der Ermöglichung von Fremdplanungen Dritter und der gleichzeitigen Auflösung von Landnutzungskonflikten dienen, indem der jeweilige Planungsträger mit Flächen in dem von ihm benötigten Bereich abgefunden wird und die betroffenen Grundeigentümer unter Wahrung des Grundsatzes der wertgleichen Abfindung (§ 44) Ersatzland erhalten. Dabei sind ein vorrangig privatnütziger Zweck und das objektive Interesse der Beteiligten an einer Neuordnung unabdingbare Voraussetzung (§ 4), die in der Regel gegeben ist, wenn im Verfahrensgebiet durch Zusammenlegung und Wegebau agrarstrukturelle Mängel behoben werden können. Un-erheblich ist dagegen, welche Motivation die Einleitung des Verfahrens auslöst.

5 Weitere Schlussfolgerungen zur Verfahrensanwendung

Bei einer weitergehenden Betrachtung zur Anwendung von § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 sind neben dem Regelungszusammenhang des FlurbG auch übergeordnete grundgesetzliche Voraussetzungen zu beachten, d. h. insbesondere die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit hoheitlichen Handelns. Dies führt in Anlehnung an Glitz (2006) zu folgenden Erwägungen:

5.1 Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit

Die Geeignetheit des Mittels ist unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung jeden hoheitlichen Handelns. Dies kommt auch in § 4 zum Ausdruck, indem neben dem Interesse der Beteiligten an einer Neuordnung die Erforderlichkeit zwingende Voraussetzung für die Anordnung einer Flurbereinigung ist.

Ziel eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 ist im Allgemeinen die Ermöglichung von Landentwicklungsmaßnahmen bei gleichzeitiger Auflösung von Landnutzungskonflikten. Wobei ein Landnutzungskonflikt dadurch gekennzeichnet ist, dass sich in einer Gemengelage widerstreitender Nutzungsinteressen in Bezug auf bestimmte Flächen die davon befangenen Nutzungsabsichten gegenseitig behindern. Typisches Beispiel ist das auch in der Gesetzesbegründung (BT-Ds. 12/7009, S. 8) genannte naturschutzfachliche Anliegen, eine ökologisch wertvolle Fläche (Feuchtgebiet) in ihrem Zustand zu erhalten, gegenüber den auf dieselbe Fläche bezogenen landwirtschaftlichen Absichten, eine möglichst intensive Grünlandnutzung durchführen zu wollen. Vergleichbare Fälle sind in vielerlei Form vorstellbar und hinreichend bekannt. Immer

dann, wenn der Nutzungskonflikt von einer förmlichen Fachplanung ausgeht, setzt deren Lösung sachnotwendigerweise eine Landbereitstellung für eben dieses Vorhaben voraus; sie ist verfahrensimplizanter Bestandteil der intendierten Konfliktlösung.

Auf die bodenordnerische Praxis und den Kern des Problems bezogen geht es also darum, die Ermöglichung der Maßnahme und Auflösung des Nutzungskonflikts durch Zuteilung der benötigten Flächen an den öffentlichen Maßnahmenträger bei gleichzeitiger Ersatzlandzuweisung an die weichenden Grundstückseigentümer zu bewirken. Soweit bei der Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens genügend nach Lage und Beschaffenheit geeignetes Ersatzland zur Verfügung steht und damit die Erfüllung der Landabfindungsansprüche aller Teilnehmer nach § 44 sichergestellt ist, können an der Geeignetheit des Verfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 zur Erfüllung des angestrebten Ziels keine Zweifel bestehen. Sind diese Voraussetzungen bei der Einleitung jedoch nicht gegeben, stellt sich die Frage nach der Eignung umso mehr, je größer die Diskrepanz zwischen dem Landbedarf für öffentliche Vorhaben und dem Umfang der zur Verfügung stehenden Ersatzflächen ist. Dabei sind zwei grundsätzliche Aspekte in die Beurteilung und Abwägung einzu- beziehen.

1. Das Flurbereinigungsverfahren ermöglicht einen zweckgerichteten Grunderwerb im gesamten Verfahrensgebiet. Wie die Erfahrung aus der Praxis zeigt, gelingt es vielfach durch eine gezielte Einwerbung, genügend Ersatzland zu beschaffen, um sie über Landabfindungsverzichtserklärungen (§ 52) in die bodenordnerische Konfliktlösung einfließen zu lassen. Dabei kommt der Flurbereinigung zugute, dass ohnehin intensive Gespräche mit allen Teilnehmern zu führen sind (§ 57), die die Möglichkeit eröffnen, alle zum Verkauf anstehenden Flächen des Verfahrensgebietes gewissermaßen einzusammeln.
2. Auch eine nicht vollständige Auflösung der Konfliktlage erfüllt die Zielstellung und Zulässigkeitsvoraussetzungen von § 86 Abs. 1 Nr. 3. Denn bei näherer Betrachtung stellt sich jeder konkrete Landnutzungskonflikt, wie zum Beispiel im Verhältnis von landwirtschaftlicher Nutzung auf der einen und naturschutzfachlichen Belangen auf der anderen Seite, stets als Summe vieler einzelner Nutzungskonflikte dar. Folglich ist auch eine nur teilweise Auflösung der Gesamtkonfliktsituation für die dadurch befreiten Grundeigentümer eine »Auflösung von Landnutzungskonflikten« im Sinne von § 86 Abs. 1 Nr. 3. Aus diesem Grund wird die Geeignetheit des Verfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 auch dann anzunehmen sein, wenn für einzelne Grundflächen ein Regelungsbedarf offen bleibt.

Allen förmlichen Fachplanungen ist gemeinsam, dass zur Durchsetzung ihrer Nutzungsansprüche gegenüber

den betroffenen privaten Interessen eine Enteignung durchgeführt werden kann, wenn ein freihändiger Grunderwerb nach ernsthaftem Bemühen zu angemessenen Bedingungen scheitert. Anders als bei der Enteignung oder dem sie vollziehenden Zweckverfahren nach § 87 sind die Teilnehmer einer Flurbereinigung jedoch mit dem in § 44 geregelten Anspruch auf Abfindung in Land von gleichem Wert ausgestattet, der nicht zur Disposition hoheitlicher Regelungen steht und den bodenordnerischen Möglichkeiten absolute Grenzen setzt.

Während in der Flurbereinigung das Eigentum also grundsätzlich unangetastet erhalten bleibt und damit die Bestandsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG umgesetzt wird, gilt in der Enteignung bzw. im Zweckverfahren nach § 87 nur das Prinzip der Wertgarantie nach Art. 14 Abs. 3 GG. Die Realisierung öffentlicher Vorhaben durch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren mit der Zweckbestimmung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3), ist daher stets das mildere Mittel gegenüber der Durchsetzung dieser Belange im Wege der Enteignung bzw. Unternehmensflurbereinigung. Dies gilt auch dann, wenn es der Flurbereinigungsbehörde gelingt, durch ausreichende Ersatzlandbeschaffung den zwangsweisen Landabzug nach § 88 Nr. 4 ganz zu vermeiden. Denn das Verfahren nach § 87 ist und bleibt auch in diesem Fall ländliches Bodenordnungsinstrument zum Vollzug der Enteignung (vgl. Boxberg-Urteil des BVerfG vom 24. März 1987, BVerfGE 74, S. 264–297 [283], in den wesentlichen Auszügen wiedergegeben bei Weiß 2006).

5.2 Privatnützigkeit und Interesse der Beteiligten

In engem Zusammenhang mit dem generellen Erfordernis der Privatnützigkeit steht das in § 4 normierte Interesse der Beteiligten als Anordnungsvoraussetzung für ein Flurbereinigungsverfahren. Glitz (2006) führt hierzu aus, dass die Besonderheit der flurbereinigungsrechtlichen Auflösung von Landnutzungskonflikten gemäß § 86 Abs. 1 Nr. 3, wie bereits mehrfach hervorgehoben, darin besteht, dass sie unter Wahrung des allen Teilnehmern gesetzlich garantierten Anspruchs auf Abfindung in Land von gleichem Wert zu erfolgen hat. Dies gilt natürlich auch, wenn das Verfahren in Verbindung mit § 86 Abs. 1 Nr. 1 angeordnet wird und die Landbereitstellung für öffentliche Vorhaben erklärtes Verfahrensziel ist. Die Entscheidung für die Durchführung einer vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 ist dann immer Ausdruck des Bemühens, unter Verzicht auf eine Enteignung einen Interessenausgleich herbeizuführen, der den Eigentumsbestand gegenüber den konkurrierenden öffentlichen Nutzungsansprüchen erhält (vgl. Thöne 1997, S. 50 ff.). Hieran muss bei objektiver Betrachtungsweise, wie schon in der Gesetzesbegründung angesprochen (BT-Ds. 12/7909, S. 6), jeder wirtschaftlich vernünftig denkende Grundeigentümer, der sein Eigen-

tum nicht veräußern, sondern weiterhin für sich nutzen will, interessiert sein.

Auch die Tatsache, dass neben den privatnützigen Interessen verfahrensimmanent auch fremdnützige Interessen der Flächenbereitstellung für öffentliche Vorhaben mitverfolgt werden, ändert an dieser Sichtweise nichts. Das Gegenteil ist der Fall: Während in der Unternehmensflurbereinigung mit dem Recht des Unternehmensträgers auf Landbeschaffung und Zuteilung der Flächen in benötigter Lage (§ 88 Abs. 4 und § 89 Abs. 1) die privaten Belange diesbezüglich stets hinter den öffentlichen Interessen zurückzutreten haben, nehmen die Teilnehmer im Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 anspruchsbewehrt an der verfolgten Konfliktauflösung teil. Denn ihr Recht auf Abfindung in Land von gleichem Wert (§ 44) sichert der privatnützigen Interessensseite bei der angestrebten Auflösung der Landnutzungsansprüche im tatsächlichen Konfliktfall grundsätzlich den von der Rechtsprechung geforderten Vorrang gegenüber dem gleichzeitig mitverfolgten fremdnützigen Interesse.

6 Fazit und Ausblick

Die Flurbereinigung hat sich seit Jahrzehnten bewährt und wird auch in Zukunft eines der wichtigsten Instrumente zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume sein (vgl. Thomas 2005). Ihre große Flexibilität liegt darin begründet, dass das FlurbG die Verfahren nur in formeller und materieller Hinsicht regelt, jedoch keine planerischen Vorgaben für die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes enthält. Diese sind in jedem Verfahren abgestimmt auf die jeweilige Problemlage und die anstehenden Aufgaben in der Einleitungsphase (§ 5), dem Anordnungsbeschluss (§ 6) und den Grundsätzen für die zweckmäßige Neugestaltung des Verfahrensgebietes (§ 38) zu erarbeiten und in den darauf aufbauenden Planungen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41, Flurbereinigungsplan nach § 58) zu verdichten und umzusetzen.

Durch die intensive, in der Regel über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Beteiligung der Grundstückseigentümer und interessierten Bürger, zum Beispiel in Arbeitskreisen, Flur- und Dorfwerkstätten, erfolgt die Planung seit jeher nach dem bottom-up-Prinzip. Daraus resultiert eine große Zustimmung und Zufriedenheit mit den Ergebnissen, die sich auch in einer extrem niedrigen Widerspruchsrate von weniger als 2% zeigt, wovon ein Großteil im Verhandlungswege ausgeräumt werden kann. Die Klagerate liegt deshalb weit unter einem Zehntel Promille. Dies verdeutlichen z.B. die statistischen Angaben aus Baden-Württemberg nach dem Geschäftsbericht 2004 (S. 37): Danach waren in den rund 440 laufenden Verfahren mit 360.000 ha einbezogener Fläche und etwa 300.000

beteiligten Grundstückseigentümern in den letzten Jahren durchschnittlich nur 220 Widerspruchsverfahren anhängig und wurde in nur 16 Fällen Klage beim Flurbereinigungsgericht eingereicht. Kein anderes Instrument, das vergleichbar intensiv wie die ländliche Bodenordnung in die private Eigentumssphäre eingreift, hat eine derart hohe Akzeptanz. Dieses Potential gilt es zu pflegen und bewusst für die Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume unter sich wandelnden Bedingungen zu nutzen.

Die eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträgliche Realisierung von Großbauvorhaben ist in Anbetracht des erheblichen Flächenbedarfs und des oft bestehenden Zeitdrucks nur über Zweckverfahren nach § 87 möglich (statt vieler Weiß 1991). Insbesondere für den Ausbau der überregionalen Verkehrsinfrastruktur wird die Unternehmensflurbereinigung auch in Zukunft auf dem bisherigen Niveau von rd. 700 laufenden Verfahren mit fast 700.000 ha einbezogener Fläche deutschlandweit durchzuführen sein.

Demgegenüber stößt das Instrument der Enteignung auch in Form des Vollzugs über ein § 87-Verfahren vor allem bei Vorhaben auf gemeindlicher Ebene auf erhebliche Akzeptanzprobleme. Für Maßnahmen des Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutzes oder der örtlichen Infrastruktur- und Erholungsvorsorge ist die Enteignung zwar grundsätzlich möglich, aus kommunalpolitischen Erwägungen aber kaum vorstellbar. So kann gerade beim Zusammentreffen mehrerer für sich genommen jeweils kleinerer Planungen ein erheblicher Bodenordnungsbedarf entstehen. Vor diesem Hintergrund ist das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung mit seiner Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3), die zweckmäßigste Verfahrensart zur Entflechtung der Nutzungskonkurrenzen, da die Enteignung vermieden und jedem Eigentümer eine Bestandsgarantie für sein Grundvermögen gegeben werden kann. Wie anhand der Gesetzesbegründung, Rechtsprechung und weitergehender Aspekte dargestellt, liegt die bestandserhaltende Anpassung der Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an unausweichliche Planungserfordernisse im ureigensten Interesse der Grundstückseigentümer gemäß § 4 FlurbG. Darüber hinaus verfolgen die Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 natürlich auch in Gebieten ohne schwerwiegende Mängel eine Optimierung der Grundstücks- und Erschließungssituation durch Zusammenlegung und Wegbau zur Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne, so dass der Begriff »Landentwicklungsverfahren« (Thöne 1997) besser als »Landmanagementverfahren« (Glitz 2006) die Aufgaben umschreibt.

Literatur

- Beer, H.: Entflechtung von Nutzungskonflikten durch Bodenordnung. Mitteilungsblatt des DVW-Bayern 50, S. 235–249, 1998.
- Friedrich, D.: Anpassung des Flurbereinigungsgesetzes an gewandelte Aufgaben. AID-Informationen für die Agrarberatung 3, Heft 2, S. 15–21, 1995.
- Glitz, B.: Rechtliche Aspekte der Flurbereinigung gem. § 86 Abs. 1 FlurbG zur Auflösung von Landnutzungskonflikten. Recht der Landwirtschaft 58, S. 29–31, 2006.
- Hegele, H., Schoof, E. und Schwantag, F.: Flurbereinigungsgesetz – Kommentar, 7. Auflage, Aschendorff Rechtsverlag, Münster, 1997.
- Läpple, E.Ch.: Änderung des Flurbereinigungsgesetzes. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 36, S. 11–17, 1995.
- Schäuble, D.: Nutzungstausch auf Pachtbasis als neues Instrument der Bodenordnung, Diss., Schriftenreihe des Studiengangs Geodäsie und Geoinformation der Universität der Bundeswehr München, Heft 82/2007.
- Thiemann, K.-H.: Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. zfv 129, S. 261–265, 2004.
- Thomas, J.: Zur Bedeutung des freiwilligen Landtausches bei der Lösung bodenordnerischer Aufgaben. zfv 118, S. 515–523, 1993.
- Thomas, J.: Zur Sinnhaftigkeit von Bodenordnungsmaßnahmen in den ländlichen Bereichen – Versuch einer Systematisierung. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 36, S. 293–299, 1995.
- Thomas, J.: Zur Bedeutung und zum Bedeutungswandel der Flurbereinigung in Deutschland. Flächenmanagement und Bodenordnung 67, S. 179–188, 2005.
- Thöne, K.-F.: Flurbereinigung – ein wirkungsvolles Instrument der Landentwicklung. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 38, S. 49–53, 1997.
- Weiß, E.: Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen. zfv 116, S. 420–441, 1991.
- Weiß, E.: Die hoheitliche Grundstücksneuordnung als Voraussetzung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung. FORUM 27, S. 38–42, 2001.
- Weiß, E.: Unternehmensflurbereinigung zur Landschaftsgestaltung. Recht der Landwirtschaft 58, S. 141–147, 2006.

Anschrift des Autors

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann
 Professur für Landmanagement
 Universität der Bundeswehr München
 85577 Neubiberg