

Kann die Corona-Pandemie genutzt werden, um die Kommunikation mit Bürgern und Behörden in Flurbereinigungsverfahren neu zu gestalten?

Can the Corona Pandemic be used to redesign Communication with Citizens and Authorities in Land Consolidation Proceedings?

Axel Lorig

Zusammenfassung

Die Corona-Pandemie stellt die Flurbereinigungsverwaltungen in Deutschland vor neue Herausforderungen bei ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachungen, bei der Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen, bei Erklärungen zur Niederschrift sowie bei Erörterungsterminen und mündlichen Verhandlungen. Aufgrund des Planungssicherstellungsgesetzes sind auch für die ländliche Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz neu definierte Vorgehensweisen möglich. Der Arbeitskreis Technik und Automation (AK III) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung hat die in ländlichen Bodenordnungsverfahren bestehenden Kommunikationsvorgänge untersucht und Vorschläge für alternative Vorgehensweisen während der Corona-Pandemie unterbreitet. Diese Vorschläge haben sich in der Praxis bewährt. Dennoch wird immer mehr deutlich, dass es an der Zeit ist, langfristig erprobte und lieb gewonnene, aber zum Teil ineffiziente und »fortschrittsfeindliche« Vorgehensweisen zu überprüfen und schrittweise durch neue Beteiligungsformen für Bürger, Behörden und andere Institutionen zu ersetzen.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, Landentwicklung, Erörterungstermin, Bekanntmachungen, Auslegung von Unterlagen, Digitalisierung, Video-Konferenz, Corona-Pandemie, Corona-App

Summary

The Corona pandemic poses new challenges for land consolidation administrations in Germany with regard to local and public announcements, the display of documents or decisions, declarations for the record as well as discussion meetings and oral hearings. Due to the Planning Security Act, newly defined procedures are also possible for rural land readjustment in accordance with the Land Consolidation Act. The Working Group on Technology and Automation (AK III) of the Federal-Countries-Working Group on Sustainable Rural Development has examined the existing communication processes in rural land readjustment procedures and made suggestions for alternative procedures during the Corona pandemic. These proposals have proven their worth in practice. Nevertheless, it is becoming increasingly clear that it is time to review long-term tried and trusted, but in some cases inefficient and »unprogressive« approaches and gradually replace them with new forms of participation for citizens, public authorities and other institutions.

Keywords: *land consolidation, land development, discussion date, announcements, construction of documents, digitization, video conference, Corona pandemic, Corona app*

1 Einleitung

Flurbereinigungsverfahren laufen unter strengen Regeln ab. Hierzu gehören ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen, die Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen, Erklärungen zur Niederschrift, Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen. Insbesondere sind alle Vorgänge, die die Beteiligung der Behörden, Grundstückseigentümer und anderen Stellen betreffen, detailliert gesetzlich (zumeist unmittelbar im FlurbG) geregelt und besonderen Formen unterworfen. In den besonderen Zeiten einer Corona-Pandemie stellt sich die Frage, ob und inwieweit man diese gesetzlichen Regeln neu auslegen kann und ob daraus sogar dauerhafte Veränderungen in der Handhabung folgen könnten. Im nachfolgenden Beitrag soll dies hinterfragt werden.

2 Zur Bedeutung von Bekanntmachungen, Auslegungsverfahren, Verhandlungen und Terminen in der Flurbereinigung

Das FlurbG regelt in §§ 110 und 111 die Rahmenbedingungen für öffentliche Bekanntmachungen, Ladungen und andere Mitteilungen in Flurbereinigungssachen. Die Form der öffentlichen Bekanntmachungen wird in den Gemeindeordnungen der Bundesländer bestimmt. In Flurbereinigungsverfahren sind öffentliche Bekanntmachungen zum Beispiel für den Flurbereinigungsbeschluss, die Aufforderung zur Anmeldung unbekannter Rechte oder die Veränderungssperre vorgeschrieben. Da Ladungen und andere Mitteilungen im Flurbereinigungsverfahren nach § 111 FlurbG »in jeder Form« (also zum Beispiel schriftlich oder mündlich) bekannt gegeben werden können – soweit das FlurbG nichts anderes regelt –, kommen für diese Rechtshandlungen auch alle modernen Medien in Betracht, soweit die im FlurbG normierten Vorgaben (zum Beispiel urkundlicher Nachweis der Bekanntgabe oder Einhalten

der Fristen) erfüllt werden können. Damit stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll sein könnte, zusätzlich zu den in den Internetpräsentationen der Flurbereinigungsverwaltungen praktizierten »wiederholenden Verfügung der Verwaltungsakte« auch modernere Zugangsformen zu ermöglichen und die öffentlichen Bekanntmachungen in eine Flurbereinigungs-App zu integrieren?

In den Flurbereinigungsverfahren sind drei unterschiedliche Auslegungsverfahren zu unterscheiden: Die Auslegung des Flurbereinigungsbeschlusses, die Auslegung der Ergebnisse der Wertermittlung und die Auslegung der Überleitungsbestimmungen. Die »Auslegung« des Flurbereinigungsbeschlusses wurde gesetzlich geregelt, weil die parzellenscharfe Gebietskarte, aus der die Gebietsabgrenzung eindeutig und unverwechselbar erkennbar ist, in der Regel nicht hinreichend genau in einem Amtsblatt oder einem anderen Veröffentlichungsorgan abgedruckt oder wiedergegeben werden kann. Es gibt inzwischen technische Möglichkeiten, auch alle notwendigen Details aus im Internet eingestellten Karten zu entnehmen.

Diese Frage der »Eindeutigkeit und Unverwechselbarkeit« ausgelegter Karten gilt wegen des hohen Detailreichtums der speziellen Informationen noch mehr für die Nachweisungen, aus denen die Ergebnisse der Wertermittlung ersichtlich sind. Die Auslegung der Wertermittlungsergebnisse muss es nämlich jedem einzelnen Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens ermöglichen, sich so eingehend aus diesen Nachweisen zu unterrichten, dass er abschließend entscheiden kann, ob er sich mit den Ergebnissen der Wertermittlung einverstanden erklärt oder ob er zur Durchsetzung seiner Änderungswünsche Einwendungen vorbringt (Lorig 2004).

Mit den Überleitungsbestimmungen regelt die Flurbereinigungsbehörde die tatsächliche Überleitung, namentlich den Übergang des Besitzes und der Nutzung der neuen Grundstücke in den neuen Zustand. Die zu den einzelnen Rechtsübergängen gesetzlich geregelten Überleitungsbestimmungen sind bei den Gemeindeverwaltungen der Flurbereinigungsgemeinden oder bei dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft auszulegen (Wingerter und Mayr 2018, § 62, Rd.-Nr. 2). In der Praxis ist diese Regelung überholt, da es bürgernäher ist, diese Unterlagen jedem Teilnehmer zuzusenden.

Die Erklärungen zur Niederschrift sind in Flurbereinigungsverfahren sehr wichtig. Bei dem zentralen Verwaltungsakt der Flurbereinigung, der »Planbekanntgabe« nach § 59 FlurbG ist geregelt, dass die Beteiligten den Widerspruch gegen den bekannt gegebenen Flurbereinigungsplan zur Vermeidung des Ausschlusses in einem Anhörungstermin vorbringen müssen. In diesem Termin wird in der Regel nicht nur der Widerspruch entgegengenommen und in einer Niederschrift festgehalten, sondern gleichzeitig versucht, die Hintergründe des Widerspruchsbehrens auszuleuchten und Änderungslösungen gemeinsam zu erarbeiten. Die Zulassung schriftlicher Widersprüche schmälert die Bedeutung der Erklärungen zur Niederschrift in keiner Weise. Nur selten kann ein

schriftlich eingebrachter Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan ohne Erörterungsgespräch weiterbearbeitet werden. Die Erklärungen zur Niederschrift versachlichen die Diskussionen und verkürzen die Abläufe in Flurbereinigungsverfahren. In §§ 130–133 FlurbG sind die besonderen Anforderungen und strengen Formvorschriften für die Niederschriften festgelegt, denn die Verhandlungsniederschriften haben Beweiskraft für das weitere Flurbereinigungsverfahren (Wingerter und Mayr 2018). Ob eine App helfen kann oder ob Videokonferenzen ein Ergebnis liefern können, das den besonderen Anforderungen und strengen Formvorschriften für die Niederschriften genügt, ist noch näher zu prüfen.

Bei den Behördenterminen ragen in der Praxis vor allem die Aufklärungsversammlung, die Vorstandswahlen, die Termine nach § 41 FlurbG und die Planbekanntgabe von ihrer Bedeutung heraus. Es kann als besondere Herausforderung verstanden werden, diese eingeübten Termine unter den Rahmenbedingungen einer Pandemie nicht nur in großen Turn- oder Festhallen unter Beachtung aller Hygieneregeln durchzuführen, sondern zukunftsgerichtet als neue »Terminformate« weiter zu entwickeln.

3 Auswirkungen des Planungssicherungsgesetzes auf Flurbereinigungsverfahren

Das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherungsgesetz – PlanSiG, vom 20. Mai 2020, BGBl. I S. 1041) galt zunächst bis zum 31. März 2021. Bundestag und Bundesrat haben bereits beschlossen, dass die Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wird. Das PlanSiG wurde eingeführt, »da es sich bei der COVID-19-Pandemie mittlerweile nicht mehr um eine nur kurzfristige Ausnahmesituation handelt. Nach derzeitigem Stand werden die Einschränkungen, ggf. in abnehmender Ausprägung, über mehrere Monate aufrechterhalten werden müssen. Daher erscheint eine befristete Rechtsänderung geboten, um für die Zulassung von Vorhaben und die Aufstellung von Plänen ausreichend Rechtssicherheit herzustellen« (Deutscher Bundestag 2020, S. 10). Trotz der Kompetenz des Bundesgesetzgebers werden aber nicht die Fachplanungsgesetze an sich geändert (wie bei einem Artikelgesetz üblich), sondern das PlanSiG erweitert die jeweiligen Bestimmungen abweichend und einheitlich um vorübergehende alternative Vorgehensmöglichkeiten bei ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachungen, bei der Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen, bei Erklärungen zur Niederschrift sowie bei Erörterungsterminen und mündlichen Verhandlungen, welche gemäß § 1 Nr. 13 PlanSiG auch die Flurbereinigung mit einschließen.

Dies gilt nach § 2 PlanSiG zunächst für ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen: Ist eine ortsübliche oder öffentliche Bekanntmachung angeordnet und ist nach den

dafür geltenden Vorschriften der Anschlag an einer Amtstafel oder die Auslegung zur Einsichtnahme vorgesehen, so können der Anschlag oder die Auslegung durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet ersetzt werden, wenn die jeweilige Bekanntmachungsfrist spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2022 endet. Da zusätzlich zumindest eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung zu erfolgen hat, kann dies bereits heute (schon vor der Pandemie) als Standard bei den Flurbereinigungsverwaltungen angesehen werden, denn dort werden zumeist öffentliche Bekanntmachungen als wiederholende Verfügungen im Internet abgedruckt.

Die neu definierten Vorgehensweisen gelten gemäß § 3 PlanSiG auch für die Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen. In der (öffentlichen) Bekanntmachung der Auslegung (in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung) ist darauf hinzuweisen, dass und wo die Veröffentlichung im Internet erfolgt. Die angeordnete Auslegung soll daneben als zusätzliches Informationsangebot erfolgen, soweit dies nach Feststellung der zuständigen Behörde den Umständen nach möglich ist. Unterbleibt eine Auslegung, hat die zuständige Behörde zusätzlich zur Veröffentlichung im Internet andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten, etwa durch öffentlich zugängliche Lesegeräte oder in begründeten Fällen durch Versendung zur Verfügung zu stellen. Auf diese Zugangsmöglichkeiten ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Auch bei dieser nun erlaubten Vorgehensweise handelt es sich um weitgehend eingeübte Praxis bei den Flurbereinigungsbehörden, die schon vor der Pandemie existierte.

Von den in der Neuregelung angesprochenen Erklärungen zur Niederschrift (siehe § 4 PlanSiG) stehen bei der Flurbereinigung vor allem Planwunschverhandlungen und Widerspruchsverfahren im Blickpunkt. Als Regelung gilt nun: In Verfahren nach den im PlanSiG genannten Gesetzen kann die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift bei der Behörde ausgeschlossen werden, wenn die jeweilige Erklärungsfrist spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2022 endet und die zuständige Behörde festgestellt hat, dass innerhalb der Erklärungsfrist eine Entgegennahme zur Niederschrift nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sein würde. In diesen Fällen hat die zuständige Behörde einen Zugang für die Abgabe von elektronischen Erklärungen bereitzuhalten. In den Bekanntmachungen, in denen sonst auf die Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift hingewiesen wird, ist auf die Möglichkeit der Abgabe elektronischer Erklärungen und den Ausschluss der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift hinzuweisen. Aus dem besonderen Sinngehalt von Planwunschverhandlungen und Widerspruchsverfahren in einer Flurbereinigung ist abzuleiten, dass es nicht dem Zweck und Erfolg der Flurbereinigungsverfahren dienen kann, diese Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen tatsächlich in der Praxis als Regelfall anzuwenden.

Eine wichtige Sonderregelung ergibt sich aus § 5 Abs. 2 PlanSiG für Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen

und Antragskonferenzen: Ist in Verfahren nach den im PlanSiG genannten Gesetzen die Durchführung eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung angeordnet, auf die nach den dafür geltenden Vorschriften nicht verzichtet werden kann, genügt eine Online-Konsultation. Für die Online-Konsultation werden den zur Teilnahme Berechtigten die sonst im Erörterungstermin oder der mündlichen Verhandlung zu behandelnden Informationen zugänglich gemacht. Ihnen ist innerhalb einer vorher bekannt zu machenden angemessenen Frist Gelegenheit zu geben, sich schriftlich oder elektronisch dazu zu äußern. Die zuständige Behörde hat geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass nur die Berechtigten Zugang zu der Online-Konsultation haben. Die Regelungen über die Online-Konsultation lassen den bereits eingetretenen Ausschluss von Einwendungen unberührt. Die Online-Konsultation kann mit Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzt werden. Über die Telefon- oder Videokonferenz ist ein Protokoll zu führen. In Verfahren nach den in § 1 PlanSiG genannten Gesetzen kann die zuständige Behörde anstelle der Durchführung einer Antragskonferenz Gelegenheit zur schriftlichen oder elektronischen Stellungnahme geben.

4 Bisherige Vorschläge und Vorgehensweisen der Flurbereinigungsbehörden

Der Arbeitskreis Technik und Automation (AK III) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) hat die in ländlichen Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG bestehenden Kommunikationsvorgänge (ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen, Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen, Erklärungen zur Niederschrift, Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen) systematisch untersucht und im Hinblick auf alternative Vorgehensweisen während der Corona-Pandemie gegliedert (ArgeLandentwicklung 2020). Es handelt sich zusammengefasst im Einzelnen vor allem um

- allgemeine interne und externe Abstimmungsgespräche und Kommunikationsprozesse,
- Aufklärungstermin für die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer,
- Bildung eines Vorstands der Teilnehmergemeinschaft mit regelmäßigen Sitzungen des Vorstands,
- Offenlage der Ergebnisse der Wertermittlung,
- Anhörungstermin zu den Ergebnissen der Wertermittlung,
- Scoping-Termin wegen UVP-Pflicht und Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Grundsatztermin nach § 38 FlurbG,
- Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG im Benehmen mit TG-Vorstand,

- Anhörungstermin zur Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG,
- Planwunschtermin nach § 57 FlurbG,
- örtliche Erläuterung der neuen Feldeinteilung,
- Anhörungstermin zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes bzw. eines Nachtrages nach § 59 FlurbG,
- Auslegung der Überleitungsbestimmungen und
- Anhörung zu Widersprüchen im Flurbereinigungsverfahren durch die Behörde bzw. durch die Spruchstelle.

Die Flurbereinigungsverwaltungen der deutschen Bundesländer haben unter der Verantwortung des Arbeitskreises Technik und Automation der ArgeLandentwicklung die denkbaren und praktizierten Vorgehensweisen und Lösungsansätze während der Corona-Pandemie geprüft und synoptisch zusammengestellt (ArgeLandentwicklung 2020). Einige Beispiele aus den Bundesländern – vor allem aus Brandenburg – zeigen, welche Lösungen bisher entworfen und erprobt wurden. Nachfolgend werden die Ergebnisse dieser Prüfung und Synopse ausgewertet, verallgemeinert und zum Teil ergänzt und hinterfragt.

4.1 Beispiele zur Kommunikation in internen und externen Gremien allgemeiner Art

Für die Kommunikation in internen und externen Gremien allgemeiner Art wurden vier Varianten entworfen:

- **Variante 1:** Präsenzverhandlungen mit Ausnahmegeheimhaltung in der Dienststelle oder anderen geeigneten Räumlichkeiten bei Dringlichkeit bzw. Komplexität des zu verhandelnden Sachverhaltes und Gewährleistung der Schutzmaßnahmen (Wahl der Räumlichkeit, weitgehende Schutzvorkehrungen wie Spuckschutz, Mund-Nasen-Masken, Flächendesinfektion, Ausschluss kranker Personen und Ausschluss von Personen mit besonderen Risiken)
- **Variante 2:** Telefonkonferenzen und Videokonferenzen (Leider sind Videokonferenzen bislang in vielen Verwaltungen wegen beschränkter Hardware-Ausstattung nicht möglich.)
- **Variante 3:** Digitale Vorgangsbearbeitung in den Behörden mit dazugehörigen Abstimmungsprozessen (digitale Akte), Erkenntnis: Cloud-Lösungen müssen in den Mittelpunkt treten.
- **Variante 4:** Kommunikation bei Ausbildungs- und Schulungsprozessen per Webinar oder Schulungsteilnahme mit privatem Internetanschluss und mit privater Technik im Home-Office-Prozess

4.2 Aufklärungsversammlungen zu Flurbereinigungsverfahren

Grundsätzlich ist eine Versammlung die zweckmäßige Art der Aufklärung der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer wegen der noch offenen Verfahrensab-

grenzung, der unbekanntes Eigentümer und der dann im Hinblick auf eine Entscheidung geführten Diskussion, bei der auch das Interesse der voraussichtlich Beteiligten ermittelt werden soll.

4.3 Vorstandswahlen und deren Sitzungen

Für die Zeit der Pandemiebeschränkungen, in denen eine Teilnehmerversammlung zur Vorstandswahl nicht möglich ist, könnte ein Vorstand auch von der Behörde (vorübergehend) berufen werden mit gleichzeitiger Ankündigung einer Vorstandswahl unverzüglich nach Aufhebung der Pandemiebeschränkungen. Der vorläufig berufene Vorstand würde dann zum gegebenen Zeitpunkt durch den ordnungsgemäß gewählten Vorstand abgelöst. Die Durchführung örtlicher Vorstandssitzungen könnte im Einvernehmen mit dem Vorstand als Präsenzverhandlungen mit festgelegten Abstandsregeln durchgeführt werden. Eine Alternative wäre eine Vorstandssitzung per Telefonkonferenz oder Videokonferenz mit ausgewählten Vorstandsmitgliedern (die Beschlussfassung kann per Online-Votum erfolgen). In Einzelfällen ist eine Beschlussfassung auch per Umlaufbeschluss auf der Grundlage einer entsprechenden Geschäftsordnung des Vorstands und einer Vorbereitung von Vorstandsbeschlüssen per E-Mail/Telefon möglich.

4.4 Offenlage der Ergebnisse der Wertermittlung

Eine Auslegung der Ergebnisse der Wertermittlung ist in Räumlichkeiten der beteiligten Gemeinden oder im Dienstgebäude der Flurbereinigungsbehörde unter umfassenden »Hygienemaßnahmen« und mit vorheriger Terminvereinbarung für jeden einzelnen Teilnehmer möglich.

4.5 Anhörungstermin zu den Ergebnissen der Wertermittlung

Die öffentliche Bekanntmachung für den Anhörungstermin zu den Ergebnissen der Wertermittlung kann mit Verweis auf die Offenlegung im Internet und mit gleichzeitigem Verweis auf ergänzende Angebote zur telefonischen Erörterung und zu Einzelterminen (nach telefonischer Vereinbarung) erfolgen. Anstelle einer Teilnehmerversammlung wäre ein persönliches Schreiben an alle Teilnehmer mit Verweis auf eine bereitgestellte PP-Präsentation auf der Internetseite denkbar. In der Folge sollte Personal für telefonische Erörterung (Hotline für Erläuterung am Telefon) eingesetzt werden. Einzeltermine können nach telefonischer Terminvereinbarung mit zusätzlichen Schutzvorkehrungen angeboten werden.

4.6 Scoping-Termin wg. UVP-Pflicht/Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Bekanntmachung kann über ein Amtsblatt erfolgen. Die Auslage mit Beschränkung der Einsichtnahme auf Einzeltermine nach telefonischer Vereinbarung (mit zusätzlichen Schutzmaßnahmen) reicht aus. Alternativ kann eine Bekanntmachung mit Verweis auf die Ablage auf einer Internetseite oder eine Beteiligung durch Anschreiben erfolgen.

4.7 Grundsatztermin einschließlich Landschaftstermin

Es reicht eine schriftliche Anhörung. Die Nachverhandlung über erkennbare Konflikte kann telefonisch oder schriftlich vorgenommen werden.

4.8 Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG im Benehmen mit TG-Vorstand

Vorstandssitzungen per Telefonkonferenz mit vorheriger Übermittlung qualifizierter Diskussionsgrundlagen können zwar genutzt werden, die intensive gemeinsame Diskussion in Vorstandssitzungen als notwendiger Schritt zur Meinungsbildung können diese in der Regel nicht ersetzen. Online-Erörterungen per Video-Konferenz bieten nach Ansicht des AK III keine zielführende Alternative. In dieser Frage kann man auch anderer Meinung sein.

4.9 Anhörungstermin zur Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG

Es reicht durch die heute in der Regel umfassend abgestimmte Planung in vielen Bundesländern oft eine abschließende schriftliche Anhörung. Eine Nachverhandlung über erkennbare Konflikte kann telefonisch, schriftlich oder mit Video-Konferenz erfolgen. Eine Dokumentation des erreichten Einvernehmens über nachverhandelte Lösungen ist nur auf schriftlichem Wege sinnvoll. In besonderen Fällen sind auch Ortstermine mit für die Konfliktlösung ausgewähltem Behörden- bzw. Personenkreis unter Beachtung der Abstandsregeln möglich. Hierbei sind die Räumlichkeiten geeignet auszuwählen und für den Vortrag und die Diskussionen für die nicht anwesenden Teilnehmer ist der Zugang über eine Videokonferenz zu ermöglichen.

4.10 Planwuschtermin nach § 57 FlurbG

Es gibt keine realistische Alternative zum üblichen Planwuschtermin, der als Präsenzeinzeltermin mit jedem einzelnen Grundstückseigentümer geführt wird. Die Einladung zum Planwuschtermin ist urkundlich nachzuweisen. Hintergrund sind das Beratungserfordernis durch die

Mitarbeiter der Behörde sowie die erforderlichen und im Termin bereitzuhaltenden Planungsgrundlagen für den Planwunsch, wie zum Beispiel Wertermittlungskarten, Einlagenachweis, Blockentwurf, konzeptionelle Vorbereitung und vieles mehr. Nur in besonders begründeten Einzelfällen sollte die Durchführung der Planwuschtermine im Wege der schriftlichen Anhörung erfolgen. Natürlich müssen die Einzeltermine mit zusätzlichen Schutzvorkehrungen ausgestaltet werden als Vor-Ort-Termin unter Beachtung der Corona Auflagen in Räumlichkeiten der beteiligten Gemeinden. Im Zweifel ist eine Aufteilung in mehrere Einzeltermine geboten und denkbar. Dennoch ist zu prüfen, ob andere Kommunikationsformate schrittweise ergänzend eingeführt werden könnten, um zumindest einen Teil der Gespräche als Online-Konferenzen zu gestalten.

4.11 Örtliche Erläuterung der neuen Feldeinteilung

Eine Darstellung der Zuteilungskarte in einem WebGIS oder ein Ortstermin (lediglich mit gestaffelter Ladung) reicht für die örtliche Erläuterung der neuen Feldeinteilung völlig aus. Denkbar ist auch die Lösung, jedem Teilnehmer auf Wunsch geeignetes Kartenmaterial mit dem Auszug aus dem Flurbereinigungsplan zu übersenden und unter dieser Voraussetzung die Teilnehmer bereits bei dem Planwuschtermin auf die örtliche Anzeige verzichten zu lassen. Damit ist der Ortstermin in der Regel entbehrlich.

4.12 Anhörungstermin zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes/eines Nachtrags

Anstelle der Auslegung reicht in der Regel die Übermittlung eines Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan mit Verweis auf eine PP-Präsentation in der Internetpräsentation der Behörde zur Erläuterung des Aufbaus und Inhalts des Flurbereinigungsplanes. Der Flurbereinigungsplan selbst kann in wesentlichen Teilen, die nicht die Einzelperson betreffen (zum Beispiel textlicher Teil, Wertermittlungskarte und Zuteilungskarte), mit erläuternder PP-Präsentation auf der Internetseite der Behörde abgelegt werden. Ergänzend kann auf eine telefonische Erörterungsmöglichkeit und ein Angebot zur Erörterung in Einzelterminen nach telefonischer Terminvereinbarung verwiesen werden. Für die telefonische Erörterung müssen sachkundige Mitarbeiter vorgehalten werden. Einzeltermine zur Erörterung sollten nur nach telefonischer Terminvereinbarung (mit ergänzenden Schutzmaßnahmen) angeboten werden. Auf einen »großen« Anhörungstermin, zu dem alle interessierten Teilnehmer erscheinen, sollte in Zeiten einer Pandemie vollständig verzichtet werden. Die Durchführung von Anhörungsterminen sollte nur als Einzeltermin nach telefonischer Terminvereinbarung (mit ergänzenden Schutzmaßnahmen) erfolgen.

4.13 Auslegung der Überleitungsbestimmungen

Denkbar ist eine vollständige Bekanntmachung in den Amtsblättern der Flurbereinigungsgemeinden. Auch die vollständige Übersendung der etwa 3 bis 10 Seiten Text an alle Teilnehmer kann sehr zweckmäßig sein. Immer ergänzend (im Sinne einer wiederholenden Verfügung) kommt die Einstellung auf der Internetseite in Betracht.

4.14 Anhörung zu Widersprüchen gegen VAs bei Flurbereinigung durch FB und Spruchstelle

Am zweckmäßigsten sind Widerspruchsverhandlungen (mit ergänzenden Schutzmaßnahmen), soweit die Art und Zielrichtung des Widerspruchs nicht auch eine schriftliche oder telefonische Auseinandersetzung zulässt. Die Ladung zu Offenlegungs- und Anhörungstermin kann entweder im Dienstgebäude oder an geeigneter Stelle vor Ort (z. B. Rathaus) unter »Hygienemaßnahmen« und mit vorheriger Terminvereinbarung für jeden Teilnehmer angeboten werden. Sinnvoll ist auch das Angebot einer Videokonferenz, denn sie ermöglicht eine angepasste Diskussion. Das Ergebnis ist dann in eine Verhandlungsniederschrift zu übernehmen. Nach dem FlurbG muss diese Verhandlungsniederschrift nur vom Verhandlungsleiter unterschrieben werden. Zur Vertrauensbildung ist aber sicher auch eine Zusendung der Niederschrift an die Verhandlungsteilnehmer nach der Videokonferenz zweckmäßig. Denkbar, wie in Nordrhein-Westfalen praktiziert, sind auch Umlaufverfahren sowie der Erlass von Vorbescheiden. Eine mündliche Verhandlung kann nach dem Ausführungsgesetz in Nordrhein-Westfalen beantragt werden. Diese erfolgt dann unter Einhaltung der Hygiene- und Abstandsregeln, soweit dies möglich ist. Nach dem PlanSiG wäre auch eine Online-Konsultation möglich. Bei der Spruchstelle ist für die Widerspruchsbehandlung auch eine Entscheidung im schriftlichen Verfahren mit Vorlage von Fotos möglich. Der Beschluss der Spruchstelle könnte im Umlaufverfahren nach schriftlicher und ggf. ergänzend telefonischer Abstimmung (oder Videokonferenz) zwischen Vorsitzendem und Beisitzern erfolgen.

5 Wie sieht die Situation in der Praxis aus?

Anhand von zwei typischen Beispielen soll aufgezeigt werden, welche Lösungen bisher entworfen wurden:

Beispiel 1 – Aufklärungsversammlung:

»Das Landratsamt H. – Untere Flurbereinigungsbehörde – beabsichtigt, im Teilort G. [...] ein Flurbereinigungsverfahren durchzuführen, um Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere der Dorferneuerung, umzusetzen, Landnutzungskonflikte aufzulösen und um innerörtliches Potential mittels Bodenordnung verfügbar zu machen.

[...]. Diese Bekanntmachung und die Karte können zusätzlich auf den Internetseiten [...] eingesehen werden. Die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer werden hiermit zur Aufklärungsversammlung am [...] eingeladen. [...] Hinweis wegen Covid-19: Am Versammlungsort ist für ausreichend Platz zwischen den Sitzplätzen gesorgt, sodass ein Mindestabstand von 1,5 m zwischen den Personen gewährleistet ist. Allen Teilnehmern werden für die Dauer der Veranstaltung feste Sitzplätze zugewiesen und die Veranstaltung folgt einem zuvor festgelegten Programm. Wir bitten die Besucher, selbst für eine Mund-Nasen-Bedeckung zu sorgen und die sonstigen rechtlichen Vorgaben einzuhalten.« (Stadt Krautheim 2020)

Beispiel 2 – Bekanntgabe eines Nachtrags zum Flurbereinigungsplan:

»Aufgrund der durch die aktuelle Corona-Pandemie bedingten Kontaktbeschränkungen wird auf eine persönliche Erörterung verzichtet. [...] Jeder vom Nachtrag 1 betroffene Teilnehmer erhält einen Auszug aus dem geänderten Flurbereinigungsplan und, soweit erforderlich, einen Kartenauszug über die geänderten Flurstücke zugestellt. [...] Zudem kann eine Karte des Neuen Bestandes auf der Homepage des [...] eingesehen werden. Die örtliche Einweisung in die neuen Grundstücke kann per E-Mail [...] beantragt werden. Für weitere Auskünfte stehen Mitarbeiter des DLR vom [...] bis [...] zur Verfügung. Der Flurbereinigungsplan kann auch nach vorheriger Terminabsprache in einem Einzeltermin eingesehen werden. Zur Anhörung der Beteiligten über den Inhalt des durch Nachtrag 1 geänderten Flurbereinigungsplanes werden hiermit gemäß §§ 59 Abs. 2 und 60 FlurbG die Termine anberaumt auf [...] Aufgrund der durch die Corona-Pandemie bedingten Kontaktbeschränkungen wird der Anhörungstermin als Einzeltermin unter Einhaltung der vorgeschriebenen Hygienemaßnahmen durchgeführt. Sollten Beteiligte einen persönlichen Anhörungstermin gemäß §§ 59 Abs. 2 und 60 FlurbG wünschen, bitten wir diesen telefonisch [...] oder per E-Mail [...] zu beantragen.« (Ortsgemeinde Hirten 2020)

6 Ausblick

6.1 Befristung des Gesetzes

Mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) soll gewährleistet werden, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie besondere Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch unter den erschwerten Bedingungen während der COVID-19-Pandemie ordnungsgemäß durchgeführt werden können. Mit dem Gesetz werden formwahrende Alternativen für Verfahrensschritte in Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie in besonderen Entscheidungsverfahren zur Verfügung gestellt, bei denen sonst die Verfahrensberechtigten zur Wahrneh-

mung ihrer Beteiligungsrechte physisch anwesend sein und sich zum Teil in großer Zahl zusammenfinden müssten (Deutscher Bundestag 2020). In der Befristung kommt zum Ausdruck, dass das PlanSiG nur als Auffangvorschrift zur Notlösung gedacht ist. Daher forderten sowohl der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz als auch die Deutsche Umwelthilfe in ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf 2020, möglichst schnell zu den alten, analogen Verfahren zurückzukehren.

Die inzwischen gemachten Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich die alternativen Beteiligungsmöglichkeiten trotz aller Skepsis bewährt haben, sodass man das Planungssicherungsgesetz als Startphase für eine schrittweise Digitalisierung der Verwaltung sehen sollte: »Die Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens ist längst überfällig. Insoweit ist dieses Gesetz zu begrüßen. Es ist bedauerlicherweise nur den Beschränkungen durch die Corona-Krise geschuldet und deshalb befristet. Diese Regelungen sollten indes unbefristet eingeführt werden. Die Frage der Erreichbarkeit von Menschen ohne Internetzugang wird bei der praktischen Umsetzbarkeit sicherlich noch Fragen aufwerfen. Bei Verfahren mit einem großen und unüberschaubaren Adressatenkreis ist auch die Versendung von Unterlagen keine Option. Wir leben in einem digitalen Zeitalter, auch die Verwaltung muss Schritt halten. Bundes- und Landesgesetzgeber haben es in der Hand, dies zu gewährleisten.« (Dahlke 2020)

6.2 Einführung und Erprobung neuer Technik sowie Forschungsbedarf

Es wird deutlich, dass es an der Zeit ist, lieb gewonnene Vorgehensweisen zu überprüfen und durch neue Beteiligungsformen für Bürger und Behörden zu ersetzen. Es gilt, Digitalisierungsansätze, Videospots, Videokonferenzen und hiermit verbundene Apps für die Flurbereinigung nutzbar zu machen und zu erproben. So sieht es auch Franziska Hesse in ihrer Dissertation zur Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren. Sie bewertet neue Beteiligungsformen für Bürger, Behörden und andere Institutionen unter anderem wie folgt: »Trotz der zu beachtenden Stolpersteine in der digitalen Kommunikation, überwiegen die Vorteile, welche größtenteils durch den zeitlich und räumlich unabhängigen Zugriff, Weitergabe und Verbreitung der Daten ausgemacht werden können: Video- und Online-Konferenzen, Informationsportale, Austauschformate, u. v. m.« (Hesse 2020, S. 28)

Über eine schnelle Hilfestellung in der aktuellen Situation hinaus sollten neue Techniken im Rahmen geeigneter Forschungsvorhaben im Zusammenwirken mit den Flurbereinigungsbehörden untersucht, rechtlich bewertet, programmtechnisch entwickelt und in der Praxis erprobt werden. Das wird nur sehr behutsam möglich sein, denn ein 80-jähriges Ehepaar wird nur in seltenen Fällen für seine Eigentumsentscheidungen Video-Konferenzen oder eine neu gestaltete Flurbereinigungs-Corona-App akzep-

tieren. Im Gegenzug werden sich aber jüngere Eigentümer, die ggf. Kleinstflächen ererbt haben, z. B. freuen, nicht mehr von München aus zu einem festgelegten Termin in der Eifel anreisen zu müssen, wenn sie das auch mit einer Video-Konferenz oder einer neu gestalteten Flurbereinigungs-Corona-App erledigen können. Es bleiben viele ungeklärte Fragen: »Wieviel Digitalisierung ist dem Bürger in Bodenordnungsverfahren zuzumuten/zuzutrauen?« oder »Welche Apps sollten völlig unabhängig von Corona programmiert werden?« Vielleicht hilft die »Besinnungsphase Corona«, geeignete neue Denkansätze für die Kommunikation zu forcieren.

Literatur

- ArgeLandentwicklung (2020): Synopse zur Veränderung von bisherigen Verwaltungsabläufen in der Landentwicklung aufgrund der Corona-Pandemie. Untersuchung des Arbeitskreises III Technik und Automation der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung, unveröffentlicht.
- Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie vom 27.04.2020. <https://bbu-online.de/Stellungnahmen/BBU-Planungssicherstellungsgesetz.pdf>, letzter Zugriff 08.02.2021.
- Dahlke, A.-M. (2020): Planungssicherstellungsgesetz: Positive Auswirkung der Corona-Pandemie durch schrittweise Digitalisierung der Verwaltung? Öffentliches Baurecht Aktuell, Ausgabe Mai 2020, hrsg. von der Knauth Rechtsanwältinnen Partnerschaft, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG). BT-Drucksache 19/18965 vom 05.05.2020.
- Deutsche Umwelthilfe (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (in der Fassung vom 29.04.2020).
- Hesse, F. (2020): Evaluation der Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren an Beispielen in Bayern. Dissertation. Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie der Universität der Bundeswehr München, Heft 97/2020.
- Lorig, A. (2004): Landentwicklung. Skript der Vorlesung »Kommunale Bodenordnung und Landentwicklung« im Fachbereich Geoinformatik und Vermessung an der Hochschule Mainz.
- Ortsgemeinde Hirten (2020): Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren Elztal I: Bekanntgabe des durch Nachtrag 1 geänderten Flurbereinigungsplanes und Ladung zum Anhörungstermin über den Inhalt des geänderten Flurbereinigungsplanes. www.hirten-eifel.de/news/page/3/, letzter Zugriff 08.02.2021.
- Stadt Krauthheim (2020): Einladung zur Aufklärungsversammlung über die geplante Flurbereinigung Krauthheim-Gommersdorf (Ortslage), Hohenlohekreis. In: Amts- und Mitteilungsblatt Krauthheim Nr. 29 vom 17.07.2020, S. 2.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Aufl., Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

Prof. Dipl.-Ing. Axel Lorig
Honorarprofessor für Landentwicklung an der Hochschule Mainz,
University of Applied Sciences
Lucy-Hillebrand-Straße 2, 55116 Mainz
axel.lorig@gmail.com