

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften

Karl-Heinz Thiemann

Zusammenfassung

Der Beitrag befasst sich mit den Rechtsgrundlagen des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG. Vor dem Hintergrund der Gesetzesinitiative zur Neufassung der Vorschrift im Jahre 1994 wird dargestellt, dass § 86 FlurbG heute zwei grundsätzlich verschiedene Verfahrenstypen regelt, und zwar eine schnelle Grundstücksneuordnung unter Verzicht auf den Wege- und Gewässerplan sowie eine ganzheitliche Neugestaltung unter Einbeziehung außeragrarischer Entwicklungsmaßnahmen. Dabei sind die Anordnungsvoraussetzungen und Zweckbestimmungen mit denen des Regelverfahrens identisch. Der wesentliche Unterschied liegt in der besseren Einbeziehung von Vorhaben Dritter.

Summary

This contribution deals with the legal basis of the simplified land consolidation procedure for land development after Section 86 Land Consolidation Act in the Federal Republic of Germany. In the context of the legal initiative to revise this regulation in 1994 it is delineated that Section 86 Land Consolidation Act in its current version regulates two basically different types of procedures: the fast readjustment of property neglecting the road and water resources plan as well as the integral reorganization including extra-agrarian measures of development. At the same time the conditions of the order and the aims of the procedure are identical with the ones within the ordinary land consolidation process. The essential difference lies in the improved consideration of the intentions of third parties.

1 Einleitung

Am 1. September 1994 trat die Novelle zur Neufassung von § 86 FlurbG¹ in Kraft (Gesetz zur Änderung des FlurbG vom 23. August 1994, BGBl. I S. 2187). Hauptsächlich Ziel des durch die Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt initiierten Gesetzesantrags war es, durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs die Möglichkeit zu eröffnen, die Flurbereinigung verstärkt zur Landentwicklung einzusetzen und die bewährten Vereinfachungsvorschriften weiter zu entwickeln und breiter anzuwenden (vgl. BR-Drucksache 328/94 vom 19. April 1994). Der eingebrachte Entwurf (BR-Drucksache 328/94 (Beschluss) vom 20. Mai 1994) hat im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Teil erhebliche Änderungen erfahren (vgl. Synopse bei Läßle 1995, Tab. 1: § 86 a. F., § 86 i. d. F. des BR-Beschlusses 328/94 und

§ 86 n. F.), die letztlich zu einer komplexen, schwer verständlichen Regelung geführt haben.

Obwohl mittlerweile zehn Jahre vergangen sind, liegen bisher kaum Arbeiten vor, die sich mit den Besonderheiten des § 86-Verfahrens befassen. Neben allgemeinen Erläuterungen zur Gesetzesänderung 1994 (Friedrich 1995, Läßle 1995) fehlt insbesondere eine vertiefte Auseinandersetzung mit den heutigen Anwendungsmöglichkeiten. Gerade über die Zweckbestimmung besteht vielfach Unklarheit, da die Überschrift zum zweiten Abschnitt des vierten Teils des amtlichen Gesetzestextes mit der Wortwahl »Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung« den Eindruck erweckt, § 86 regle ein Verfahren, in dem die selbständige Konzeption, Planung und Durchführung aller Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume möglich sei. Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, die Anwendungsvoraussetzungen, Vereinfachungsmöglichkeiten und Sondervorschriften der Regelungen in § 86 näher zu erläutern und zu systematisieren. Dabei muss auch auf § 86 alter Fassung 1976 (a. F.) Bezug genommen werden, da der Gesetzgeber die Neufassung der Vorschrift in enger Anlehnung an den bisherigen Gesetzestext vorgenommen hat. Die Vorschriften des FlurbG und ihre inneren Zusammenhänge werden als bekannt vorausgesetzt und nicht nochmals wiederholt. Im Einzelnen sei auf Hegele et al. 1997 verwiesen.

2 Das sog. Kleinverfahren nach § 86 Abs. 3 a. F. und § 86 Abs. 1 Nr. 4

§ 86 Abs. 3 a. F. regelte das sogenannte Kleinverfahren für Gebiete, in denen nach Art und Umfang einfache Verhältnisse vorliegen. Typischer Anwendungsfall waren Gebiete, in denen die Infrastruktur (Wege- und Gewässernetz) im Wesentlichen vorhanden ist und (nur) die Grundstücke entsprechend den heutigen Anforderungen einer modernen Landwirtschaft zu arrondieren sind. In diesem Fall kann insbesondere auf die Erstellung eines Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 verzichtet werden.

In Anbetracht der vielfältigen Strukturprobleme der ländlichen Räume erschien es jedoch nicht mehr zeitgemäß, das Verfahren lediglich aus Anlass einer stärkeren Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes zuzulas-

¹ Im Weiteren wird auf die Angabe »FlurbG« verzichtet. Alle Vorschriften ohne Gesetzesangabe entstammen dem Flurbereinigungsgesetz.

sen und damit alle anderen Neuordnungsanlässe auszuschließen. Die Neuregelung in § 86 Abs. 1 Nr. 4 erweitert den Anwendungsbereich des Kleinverfahrens daher von der »stärkeren Zusammenlegung der Grundstücke« auf eine »Neuordnung des Grundbesitzes« zur Durchführung aller Flurbereinigungsaufgaben nach § 37. In diesem Zusammenhang erscheint es auf den ersten Blick nachteilig, dass an der speziellen Gebietskulisse (»in Weilern, Gemeinden kleineren Umfanges, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden«) festgehalten wurde, so dass das Verfahren mit seinen Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten nicht in allen Gebieten mit geringem Bodenordnungsbedarf eingesetzt werden kann, sondern nur in den genannten besonderen Gebietstypen.

Bei genauerer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass dem Kleinverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 heute keine eigene Bedeutung mehr zukommt. Dies war früher anders. In § 86 a. F. bildete es nach dessen Abs. 3 ein eigenständiges Sonderverfahren zur schnellen Grundstücksarrondierung neben den speziellen Zweck-, Aufbau- und Naturschutzverfahren nach § 86 Abs. 1 Satz 1 a. F. (siehe Ziffer 4.1). Da die Neufassung von § 86 in Anlehnung an die alte Textfassung erfolgte, wurde am Kleinverfahren festgehalten, obwohl es nunmehr von § 86 Abs. 1 Nr. 1 vollständig mit erfasst wird und damit entbehrlich geworden ist. Denn § 86 Abs. 1 Nr. 1 verfolgt bei weiter gefassten Voraussetzungen, nämlich dem Verzicht auf eine nähere Bestimmung des Gebietstyps, die gleiche Zweckbestimmung und Zielstellung, nämlich die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Somit kann dahinstehen, was genau unter den in § 86 Abs. 1 Nr. 4 genannten Gebietstypen zu verstehen ist. Im Zweifelsfall ist das beabsichtigte Verfahren nicht nach dieser Vorschrift, sondern nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 anzuordnen, »Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung ... auszuführen«. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Neugestaltungsauftrag in § 37 Abs. 1 die dort genannten Flurbereinigungsmaßnahmen bereits in die Zuständigkeit der ländlichen Bodenordnung gegeben hat und deshalb »Ausführen« in diesem Zusammenhang nicht als bloßes »Umsetzen« übertragener Maßnahmen zu verstehen ist (siehe Ziffer 4.2 für Vorhaben Dritter), sondern als eigenständiges »Durchführen« der agrarstrukturellen Verbesserungen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 5. März 1998, Agrarrecht 8/2000, S. 274–276).

3 Vereinfachungsmöglichkeiten § 86 Abs. 2 Nr. 1 und 4–8

§ 86 Abs. 2 enthält in Nr. 1 und 4–8 eine Reihe fakultativer Vereinfachungsmöglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung, von denen aus Sicht der Praxis jedoch nur Nr. 5 und 6 von Bedeutung sind. Hierzu ist in der gebotenen Kürze orientiert am Verfahrensablauf Folgendes anzumerken:

§ 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 überträgt die Anordnungsbefugnis (§ 4 erster Halbsatz) und damit auch die Zuständigkeit für die wesentliche Änderung (§ 8 Abs. 2), Teilung (§ 8 Abs. 3) oder Einstellung des Verfahrens (§ 9) von der oberen auf die untere Flurbereinigungsbehörde. Die Kompetenz wird jedoch durch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften stark relativiert, da in der Regel die Zustimmung der oberen Behörde erforderlich ist. § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 und Nr. 7 erlauben es, den Anordnungsbeschluss und die Ausführungsanordnung mit Überleitungsbestimmungen nicht öffentlich bekannt zu machen, sondern den Beteiligten direkt zu übersenden. Die individuelle Bekanntgabe ist jedoch nur bei einem kleinen Kreis von Teilnehmern und Nebenbeteiligten arbeitssparend. Zudem muss die Aufforderung zur Anmeldung unbekannter Rechte (§ 14) stets öffentlich erfolgen, so dass es sich anbietet, hierbei auch die Anordnung des Verfahrens bekannt zu geben.

§ 86 Abs. 2 Nr. 8 enthält die Option, auf die Bildung eines Vorstands der Teilnehmergeinschaft zu verzichten und damit seine Aufgaben von der Versammlung der Teilnehmer wahrnehmen zu lassen (§ 95). 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 nur sehr wenigen Teilnehmern Gebrauch gemacht werden. In allen anderen Fällen ist es für die Durchführung der Flurbereinigung effizienter, in einer Teilnehmersammlung einen kleinen Vorstand (z. B. drei Mitglieder nebst Stellvertreter) zu konstituieren (§ 21 Abs. 1–5) und aus dessen Mitte einen Vorsitzenden zu wählen (§ 26 Abs. 1).

§ 86 Abs. 2 Nr. 4 eröffnet die Möglichkeit, die Wertermittlungsergebnisse (§ 32) mit dem Flurbereinigungsplan (§ 59) bekannt zu geben und somit auch zu erläutern und festzustellen. Die gemeinsame Behandlung ist jedoch nur bei einfachen Verhältnissen und kleinen Verfahrensgebieten sinnvoll. 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. Aus diesem Grund findet die Vorschrift in der Praxis kaum Anwendung.

§ 86 Abs. 2 Nr. 5 erlaubt es, bei investiven Maßnahmen geringen Umfangs 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). Da in diesem Fall die materielle und formelle Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach § 41 Abs. 5 entfällt, setzt ein solches Vorgehen die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der einzelnen Maßnahmen voraus. Dies erfordert eventuell externe Genehmigungs- und Zulassungsverfahren der jeweils zuständigen Fachverwaltungen. Typische Beispiele sind die Grundinstandsetzung vorhandener Straßen und die Aus-

dünnung des Wegenetzes mit Zustimmung der Gemeinde als Baulastträger, die Anlage neuer Biotope, wie Hecken, Feldgehölze und Raine, im Einvernehmen mit der unteren Naturschutzbehörde, oder die Renaturierung von Vorflutern und Gräben mit Genehmigung der oberen Wasserbehörde.

§ 86 Abs. 2 Nr. 6 dient dem Bestreben, ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zügig durchführen zu können 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) bzw. bei Verzicht auf eine Planung nach § 41 der Anhörungstermin zum Flurbereinigungsplan (§ 59 Abs. 2). 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.

4 Flurbereinigung zur Landentwicklung

4.1 Zweck-, Aufbau- und Naturschutzverfahren nach § 86 Abs. 1 Satz 1 a. F.

§ 86 Abs. 1 Satz 1 a. F. war eine höchst komplexe Vorschrift, die im Kern drei Verfahrensarten umfasste (unternehmensbedingte Zweckverfahren sowie Aufbau- und Naturschutzverfahren). Sie unterschieden sich vom Regelverfahren nach §§ 1, 4 und 37 nicht nur durch ihre vereinfachte Durchführung, sondern vor allem durch ihre sachlichen Voraussetzungen und damit besonderen Zweckbestimmungen, nämlich die Beseitigung der landeskulturellen Schäden öffentlicher Infrastrukturvorhaben bzw. die Ermöglichung besonderer Aufbau- oder Naturschutzmaßnahmen.

Die letztgenannten Fälle umfassten zwei völlig unterschiedliche Verfahrensarten. Bei der »Durchführung eines Siedlungsverfahrens oder von städtebauliche Maßnahmen« (sog. Aufbauverfahren) kam der Flurbereinigung nur die Funktion eines Hilfsmittels zu, indem sie die Realisierung der fremden Vorhaben durch die Möglichkeiten der Bodenordnung (Koordination, Abstimmung und Flächenbereitstellung) ermöglichen sollte. Demgegenüber musste die »Durchführung von notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes« (sog. Naturschutzverfahren) zwar von außen angeregt, finanziert und letztlich auch realisiert werden, unterlag ansonsten aber der flurbereinigungsrechtlichen Planungskompetenz. Als typischer Anwendungsfall wäre der Aufbau von Biotopverbundsystemen in der Agrarlandschaft nach den

konzeptionellen Vorgaben einer Landschaftsplanung zu nennen (Thiemann 1994).

Die skizzierten Aufbau- und Naturschutzverfahren waren ihrem Wesen nach fremdnützig. Daher schloss § 86 Abs. 1 Satz 2 a. F. die Privatnützigkeit (§ 4 insgesamt) ausdrücklich aus. Lediglich die Wahrung des Anspruchs der Teilnehmer auf wertgleiche Landabfindung musste erfüllt werden. Somit erlaubten die Verfahren zwar eine Landentwicklung zum Wohl der Allgemeinheit unabhängig von den Interessen der Beteiligten, waren jedoch an die engen Verfahrensziele, die nur ausgewählte Entwicklungsaspekte umfassten, gebunden. Die Regelungen hatten daher kaum praktische Bedeutung erlangt. Nach einer bundesweiten Recherche aus dem Jahre 1993 zur Renaturierung strukturarmer Intensivagrargebiete mit Hilfe der Flurbereinigung hat es beispielsweise keine fremdnützigen Naturschutzverfahren gegeben (Thiemann 1994, S. 486 ff.).

4.2 Anordnungsvoraussetzungen und Zweckbestimmungen nach § 86 Abs. 1 Nr. 1–3

Die Novelle des Flurbereinigungsgesetzes 1994 war von zwei elementaren Zügen gekennzeichnet, deren Kenntnis für das heutige Verständnis von § 86 Abs. 1 Nr. 1–3 wesentlich ist. Zum einen gingen die Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Flurbereinigung von Beginn an davon aus, dass das Prinzip der Privatnützigkeit, d. h. das objektive Interesse der Beteiligten an einer Neuordnung (§ 4) und der Anspruch auf wertgleiche Landabfindung der Teilnehmer (§ 44), oberste Maxime aller Verfahren sein muss. Dieser Grundsatz wurde im Gesetzgebungsverfahren stringent verfolgt und das Fallenlassen von § 86 Abs. 1 Satz 2 a. F. in der Novellierung nie zur Diskussion gestellt. Die Durchführung primär fremdnützig veranlasster Verfahren ist damit heute ausgeschlossen. Flurbereinigung zur Landentwicklung setzt als Bedingung für die Anordnung eines Verfahrens stets das objektive Interesse der Teilnehmer im Sinne von § 4 voraus (vgl. auch Thöne 1997 zur Eigentumsbezogenheit). Die vielfach zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 14. November 1961, RzF 1 zu § 86 Abs. 1) zu den sachlichen Voraussetzungen ist insoweit überholt. Die zum Regelverfahren entwickelten Anordnungskriterien gelten im vollen Umfang auch für das vereinfachte Verfahren. Das heißt, eine fremdnützige, im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe darf nicht Haupt-, sondern nur untergeordneter Nebenzweck eines § 86-Verfahrens sein (hierzu ausführlich OVG Lüneburg, Urt. vom 5. März 1998).

Zum anderen beabsichtigte die Gesetzesinitiative zur Änderung des FlurbG, das Verfahren nach § 86 zu einem umfassenden Landentwicklungsverfahren zu erweitern (siehe Abschlussbericht der Projektgruppe »Landentwicklung« der Arge Flurbereinigung vom 20. August 1993 und Jahresbericht der Arge Flurbereinigung 1994, S. 15 ff.). Dementsprechend sah die Entwurfsfassung (BR-Drucksache 328/94 vom 20. Mai 1994 und BT-Druck-

sache 12/7909 vom 15. Juni 1994) in § 86 Abs. 1 Nr. 1 vor, Maßnahmen der Landentwicklung nicht nur zu ermöglichen, sondern auch (eigenständig) durchzuführen. Dazu sollte die Teilnehmergeinschaft nach § 86 Abs. 2 Nr. 3 des Entwurfes auch selbstständige Trägerin der jeweiligen Vorhaben sein können.

Diese Regelungen hätte eine eigene Kompetenz der Flurbereinigung für die Landentwicklung begründet. Die Tragweite des vorgesehenen Landentwicklungsverfahrens im Verhältnis zu anderen Planungskompetenzen (insbesondere zur Bauleitplanung der Gemeinden) und zur Legaldefinition der Flurbereinigungsaufgaben in § 1 (bloße Förderung der Landentwicklung) kann dahinstehen. Denn die letztlich Gesetz gewordene Fassung, nämlich Maßnahmen der Landentwicklung nicht *durch-*, sondern nur *auszuführen*, will bestehende Zuständigkeiten bewusst unangetastet lassen und nicht in die Kompetenz anderer Stellen eingreifen (vgl. Bericht des Agrar Ausschusses (BT-Drucksache 12/8138) und Punkt 5 des Kurzprotokolls seiner 95. Sitzung am 23. Juni 1994 sowie Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf in BT-Drucksache 12/7909). Dies bedeutet, dass die Konzeption und Finanzierung aller Maßnahmen zur Landentwicklung bei den jeweils zuständigen Stellen verbleibt und nur die Planfeststellung und Umsetzung, soweit diese durch andere (also auch die Flurbereinigung) rechtlich möglich und sinnvoll ist, übertragen werden kann (vgl. Friedrich 1995). Schwerpunktaufgabe der Flurbereinigung soll nach wie vor die Agrarstrukturverbesserung sein.

Regel- und vereinfachtes Verfahren haben somit das gleiche Aufgabenspektrum. Aus den dargelegten Aspekten des Gesetzgebungsverfahrens wird deutlich, dass § 86 Abs. 1 Nr. 1–3 lediglich die in §§ 1, 4 und 37 definierte Aufgabenstellung der Flurbereinigung unter Betonung der Landentwicklungskomponente neu formuliert. Gleichzeitig wurden mit der Gesetzesänderung nicht mehr zeitgemäße und praxisferne Regelungen, nämlich die Möglichkeit zur Anordnung von Aufbau- und Naturschutzverfahren ohne Interesse der Beteiligten, beseitigt.

Damit berücksichtigt das FlurbG die bundesweite Entwicklung in der Verschiebung der Arbeitsschwerpunkte von klassischen, vorwiegend ökonomisch ausgerichteten Verfahren zur schnell wirkenden Dorf- und Landschaftsentwicklung. Entgegen der ursprünglichen Gesetzesinitiative zur Novellierung von § 86 begründet die Vorschrift aber keine Aufgabenerweiterung der ländlichen Bodenordnung; auch in § 86-Verfahren ist der Zweck der Flurbereinigung auf die »Förderung der Landentwicklung« im Sinne von § 1 beschränkt. § 1 und § 86 Abs. 1 Nr. 1–3 sind in ihrem Regelungsinhalt (Definition und Zweckbestimmung der Flurbereinigung) identisch, formulieren diesen aber unterschiedlich, eben aus dem Geist der Zeit ihrer Entstehung heraus. Der Unterschied zwischen beiden Verfahrensarten liegt heute neben Vereinfachungsmöglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung vor allem in den unternehmensbezogenen Sonderregelungen.

4.3 Sondervorschriften zur Einbindung von Planungen Dritter nach § 86 Abs. 2 Nr. 2 und 3 sowie Abs. 3

§ 86 Abs. 2 Nr. 2, ein vereinfachtes Verfahren auch einleiten zu können, wenn ein Träger von Maßnahmen nach Abs. 1 es beantragt, begründet einen Rechtsanspruch auf Befassung mit dem Anliegen und auf eine im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde stehende Entscheidung. Der Zweck dieser selbstverständlich erscheinenden Regelung ist vor allem darin zu sehen, die Unternehmen oder anderen Träger von Maßnahmen, die im Verfahren gefördert oder mit berücksichtigt werden sollen, über das Instrument des Antrags in die Verantwortung für eine effiziente Neuordnung einzubinden und vor allem frühzeitig von der Kostenregelung in § 86 Abs. 3 i. V. m. § 86 Abs. 2 Nr. 3 erfassen zu lassen.

Wie in der Regelflurbereinigung üblich, können auch im vereinfachten Verfahren mehrere Träger verschiedener Maßnahmen nebeneinander auftreten, z. B. die Teilnehmergeinschaft für den ländlichen Wegebau als gemeinschaftliche Anlage i. S. v. § 39, die Gemeinde zur Realisierung einer Biotopvernetzung und den Bau von Freizeit- und Erholungseinrichtungen (Wanderwege, Grillplätze) oder das Land zur Anlage von Gewässerrandstreifen und Sicherung von Schutzgebieten durch Nutzungsentflechtung. Die wenigen Beispiele verdeutlichen, dass es dabei über die gesetzliche Verpflichtung nach § 78 VwVfG (gemeinsame Feststellung der Vorhaben im Plan nach § 41) hinaus sinnvoll sein kann, der Flurbereinigung auch die Planung und Umsetzung von Vorhaben Dritter zu übertragen. Die eigentlichen Träger treten im weiteren Verfahren dann unter Umständen erst über eine Landzuteilung (§ 10 Nr. 2 Buchstabe b und e sowie § 80 Nr. 3) oder Zahlungsfestsetzung (§ 40 Satz 3 und § 86 Abs. 3 Satz 1) in Erscheinung. § 86 Abs. 2 Nr. 3 stellt daher klar, dass sie auch in diesen Fällen von Beginn des Verfahrens an Nebenbeteiligte mit allen Rechten und Pflichten sind. Ferner fängt die Vorschrift den seltenen, aber theoretisch denkbaren Fall ab, dass ein Träger nicht schon nach § 10 am Verfahren beteiligt, aber dennoch für Maßnahmen verantwortlich ist. Er wird dann über § 86 Abs. 2 Nr. 3 Nebenbeteiligter.

Werden in Flurbereinigungsverfahren durch die jeweiligen Träger selbst oder in deren Auftrag durch die Teilnehmergeinschaft öffentliche Vorhaben realisiert, muss sichergestellt werden, dass den Teilnehmern hieraus keine Nachteile erwachsen. Das heißt, die einzelnen Träger müssen sowohl die Kosten zur Ausführung ihrer Maßnahmen voll und ganz tragen, was selbstverständlich ist, als auch die von ihren Vorhaben verursachten Aufwendungen der Teilnehmergeinschaft übernehmen, um sie sinnvoll in die Neugestaltung des Verfahrensgebietes einzubinden. § 40 als einschlägige Vorschrift des Regelflurbereinigungsverfahrens greift in diesem Zusammenhang jedoch nur, wenn der jeweilige Träger Flächen über den Landbeitrag nach § 40 Satz 1 und 2 i. V. m. § 47 Abs. 1 Satz 1 erhält, so dass er im Rahmen dieser Landbereitstellung gemäß § 40 Satz 3 sowohl für das Land (Verkehrswert der bereitgestellten Flächen) als auch die weiteren

Schäden (Belastung der Teilnehmer mit höheren Ausführungskosten bei der Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen (§ 42 Abs. 1) sowie Ausgleich dauernder (§ 44 Abs. 2) und vorübergehender (§§ 36 und 51) Nachteile) einen angemessenen Kapitalbeitrag an die Teilnehmergemeinschaft zu leisten hat. Sofern der Maßnahmen-träger jedoch über ausreichend eigene Flächen für sein Vorhaben verfügt oder sich das benötigte Land über Abfindungsverzichtserklärungen zu seinen Gunsten beschaffen kann, besteht im Regelverfahren keine gesetzliche Verpflichtung, der Teilnehmergemeinschaft die von ihm verursachten erhöhten Ausführungskosten zu erstatten. Diese Lücke wird durch § 86 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 86 Abs. 2 Nr. 3 geschlossen. Die Vorschrift ermöglicht eine entsprechende Regelung im Flurbereinigungsplan, und zwar im Gegensatz zu § 40 unabhängig von einer Landbereitstellung.

Auf Grund dieser umfassenderen Regelungsbefugnis ist das § 86-Verfahren daher im Rahmen der »Förderung der allgemeinen Landeskultur« (§ 1) auch besser als das Regelverfahren geeignet, Großbauvorhaben eigentums- und nutzungsverträglich in die Landschaft einzubinden oder, wie § 86 Abs. 1 Nr. 2 es ausdrückt, »Nachteile ... zu beseitigen, die durch Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind«. Durch diese Regelung wird zugleich klargestellt, dass die Anordnung eines § 86-Verfahrens zur Beseitigung landeskultureller Nachteile sowohl für noch anstehende als auch bereits ausgeführte Vorhaben zulässig ist. Um den Rechtsfrieden zu sichern und Planungssicherheit für die Unternehmens- bzw. Maßnahmenträger zu schaffen, begründet § 86 Abs. 3 Satz 3 dabei eine Ausschlussfrist von fünf Jahren seit Fertigstellung des Vorhabens. Darüber hinaus ist es selbstredend, dass Ansprüche, die in der Planfeststellung nach dem für das Unternehmen geltenden Fachgesetz abgelehnt oder abgelehnt worden sind bzw. werden, in der Flurbereinigung nicht wieder aufleben können. § 86 Abs. 3 Satz 2 stellt in diesem Zusammenhang das erstattungsrechtliche Verhältnis zwischen Planfeststellungs- und Flurbereinigungsverfahren unmissverständlich klar.

5 Fazit

Die Unterschiede zwischen dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 und dem Regelverfahren nach §§ 1, 4 und 37 liegen seit der Novelle 1994 nicht mehr in den Anordnungsvoraussetzungen und Zweckbestimmungen, sondern in den Sonderregelungen zur Verfahrensbeschleunigung und der Befugnis, die Träger außeragrarischer Landentwicklungsmaßnahmen im vollen Umfang zu einer Erstattung der von ihnen verursachten Ausführungskosten heranzuziehen. Die Vorschriften in § 86 regeln somit zwei grundsätzlich verschiedene Verfahrenstypen:

1. Bei nach Art und Umfang einfachen Verhältnissen und geringem Bodenordnungsbedarf ermöglicht vor allem

der Verzicht auf einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan eine schnelle und effiziente Neuordnung. Zudem können Planungen Dritter, die nicht rechtzeitig umsetzbar vorliegen, übergangen werden. Man kann deshalb zu Recht von einer vereinfachten Flurbereinigung sprechen.

2. Auf Grund der zunehmenden Einflüsse Dritter auf die Landnutzung steht heute im ländlichen Raum neben der Schaffung einer zweckmäßigen Grundstücksstruktur und bedarfsgerechten Erschließung vielfach auch die Auflösung sich gegenseitig störender Nutzungsansprüche und die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben und anderen Entwicklungsmaßnahmen Dritter an. Die Flurbereinigung gewährleistet in diesem Geflecht mit ihren Möglichkeiten der Abstimmung (§ 38), Planung (§ 41) und Bodenordnung (§ 58) den Schutz des Grundeigentums vor einer schleichenden Aushöhlung und die Bündelung der Entwicklungspotentiale zur effizienten Neugestaltung im Sinne einer nachhaltigen Gesamtentwicklung. Im Ergebnis sind die geplanten Infrastrukturanlagen Dritter eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträglich in die Neuordnung einzubinden und kleinere bzw. mit den originären Flurbereinigungsmaßnahmen verwandte Vorhaben durch Übertragung auf die Teilnehmergemeinschaft mit ihren eigenen Anlagen quasi aus einer Hand zu planen und auszuführen. Um die Teilnehmer in diesem komplexen Neugestaltungsprozess nicht mit Fremdkosten zu belasten, ist durch entsprechende Festsetzungen im Flurbereinigungsplan sicherzustellen, dass jeder Maßnahmenträger die von ihm verursachten Ausführungskosten trägt. Dies ist nur im § 86-Verfahren über eine Kostenverteilung nach § 86 Abs. 3 i. V. m. § 86 Abs. 2 Nr. 3 möglich. In Anbetracht der skizzierten Gesamtaufgabe und des ganzheitlichen Lösungsansatzes ist das Verfahren alles andere als vereinfacht, sondern vielmehr als integrale Flurbereinigung zur Landentwicklung zu verstehen.

Literatur

- Friedrich, D.: Anpassung des Flurbereinigungsgesetzes an gewandelte Aufgaben. AID-Informationen für die Agrarberatung 3, Heft 2, S. 15–21, 1995.
- 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.
- Thiemann, K.-H.: Die Renaturierung strukturarmer Intensivagrargebiete in der Flurbereinigung aus ökologischer und rechtlicher Sicht. Schriftenreihe des Studiengangs Vermessungswesen der Universität der Bundeswehr München, Heft 47, 1994.
- Thöne, K.-F.: Flurbereinigung – ein wirkungsvolles Instrument der Landentwicklung. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 38, S. 49–53, 1997.

Anschrift des Autors

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