

Materielle Rechtmäßigkeit des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG am Beispiel der Flurbereinigung NGP Bienwald West, Rheinland-Pfalz

Karl-Heinz Thiemann, Klaus Benz und Martin Schumann

Zusammenfassung

Im Jahr 1994 hat der Gesetzgeber § 86 FlurbG grundlegend novelliert und damit ausweislich der Überschrift zu dieser Norm das »Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung« geschaffen. Seitdem wird ein intensiver Diskurs darüber geführt, inwieweit die Flurbereinigung eingesetzt werden kann, um Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen und/oder Landnutzungskonflikte aufzulösen, wie es in § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG als Zweckbestimmung formuliert ist. In der Rechtsprechung beschäftigt sich das Oberverwaltungsgericht (OVG) Koblenz in den Urteilen vom 15.01.2014, bestätigt durch Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 18.11.2014, nun erstmals umfassender mit den materiellen Voraussetzungen für die Anordnung eines sog. Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG. Im Beitrag wird der Fall vorgestellt, um vor dem Hintergrund der bisherigen Theoriediskussion die für die Praxis bedeutsamen Kriterien der Rechtsprechung herauszuarbeiten.

Summary

In the Federal Republic of Germany a »Simplified Land Consolidation Procedure for Purposes of Land Development« may be initiated to render possible or to carry out land development measures, especially measures to improve the agrarian structure, settlement measures, measures concerning the renewal of rural settlements, urban development, environmental protection, ecological water engineering, nature protection and landscape conservation or measures reshaping the external appearance of the village or the natural scenery, and to resolve conflicting interests concerning the use of land (Section 86 (1), Paragraphs 1 and 3 of the Land Consolidation Act). Land consolidation is a constitutional instrument in order to implement these tasks and serves as a bridge between individual freedom rights and interests of common good by the use of real estate property. Statutory land readjustment procedures create the legal prerequisites for sustainable land use and the solution of land use conflicts. The article illustrates the current discussion of implementation of the simplified land consolidation procedure by analyzing the large natural protection project »Bienwald« and the corresponding case-law.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, Landentwicklung, Landnutzungskonflikte, Agrarstrukturverbesserung, Privatnützigkeit

1 Einführung und Stand der Diskussion

Unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des FlurbG vom 23.08.1994 (BGBl. I S. 2187) erläutern Friedrich (1995), Kraffert (1995) und Läßle (1995) mit Verweis auf die maßgeblichen Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. hierzu auch Weiß 2009, S. 41–48) den Anlass zur Novellierung des FlurbG sowie die Änderungen bei § 21 Abs. 7, § 86, § 103a Abs. 1 und §§ 141 f. FlurbG¹. Hierauf aufbauend stellt Thiemann (2004) ausführlich die Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung im Vergleich von § 86 alter und neuer Fassung dar. Zu verweisen ist ferner auf die Kommentierung von § 86 durch Wingerter und Mayr (2013, S. 423–433).

Mit dem Beitrag »Rechtliche Aspekte der Flurbereinigung gem. § 86 Abs. 1 FlurbG zur Auflösung von Landnutzungskonflikten« beginnt Glitz (2006) eine Diskussion, ob und inwieweit § 86-Verfahren zur Landentwicklung genutzt werden können. Diese Überlegungen werden von Thiemann (2008a, b) vor dem Hintergrund der Gesetzgebungsintention zur Novellierung von § 86, der neueren Rechtsprechung (siehe RzF 2014, RzF 14–19 zu § 86 Abs. 1 FlurbG) und des allgemeinen Verhältnisses von Fachplanung und Bodenordnung dahingehend weitergeführt, dass das § 86-Verfahren im Rahmen des Anspruchs aller Teilnehmer auf mindestens wertgleiche Landabfindung zur bodenordnerischen Konfliktbewältigung und gleichzeitigen Unterstützung öffentlicher Vorhaben eingesetzt werden kann. Hierin sieht Weiß (2006, 2007a, b und 2008) fremdnützige, also enteignende Landbeschaffungsmaßnahmen, die in der ländlichen Bodenordnung nur mittels Unternehmensflurbereinigung möglich sind (vgl. auch Weiß 2005). Demgegenüber charakterisiert Thiemann (2008c, d und 2009) das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG als Inhaltsbestimmung des Eigentums, solange die Flurbereinigung insgesamt noch im Interesse der Beteiligten liegt, die wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer gewährleistet ist und sie nicht mit Kosten der Landentwicklung als solche belastet werden.

Auf eine nähere inhaltliche Wiedergabe der genannten Arbeiten kann hier verzichtet werden, weil Thomas (2009, S. 56 ff.) den bisherigen Stand der Diskussion bereits sehr

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

prägnant zusammengefasst hat, um darauf aufbauend den Aspekt zu vertiefen, dass auch die ausschließliche Auflösung der von Vorhaben Dritter ausgehenden Landnutzungskonflikte in Gebieten ohne agrarstrukturelle Mängel mit dem durchaus gewollten Nebeneffekt der Wahrung öffentlicher Interessen (§ 37 Abs. 2) und der Ermöglichung von Landentwicklungsmaßnahmen in der Regel privatnützig ist und im wohlverstandenen Interesse der Teilnehmer liegt. Er schließt seine Ausführungen mit dem Ausblick, dass es zu begrüßen wäre, »wenn die vorstehende Argumentation baldmöglichst anlässlich konkreter Verwaltungsakte in anhängigen vereinfachten Flurbereinigungen durch die Flurbereinigungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht auf ihre Tragfähigkeit überprüft werden könnte«. Dies ist nun durch die im Wesentlichen gleichlautenden Urteile des Flurbereinigungsgerichts für Rheinland-Pfalz und das Saarland (OVG Koblenz) vom 15.01.2014 (Az.: 9 C 10643/13.OVG und 9 C 10644/13.OVG, letzteres abrufbar über die Entscheidungssammlung des OVG RLP www.esovgrp.de) und dessen Bestätigung durch die Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 18.11.2014 (Az.: BVerwG 9 B 30.14 und BVerwG 9 B 31.14, www.bverwg.de/181114B9B30.14.0 und www.bverwg.de/181114B9B31.14.0) in wichtigen Punkten geschehen, so dass der konkrete Fall Anlass gibt, hieran allgemeine Kriterien zur materiellen Rechtmäßigkeit des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 näher aufzuzeigen.

2 Naturschutzgroßprojekte (NGP)

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) fördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) nach den »Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung einschließlich der Förderung von Gewässerandstreifen« vom 28.06.1993 Naturschutzgroßprojekte (NGP) einschließlich Gewässern mit ihren Einzugsgebieten (Gewässerrandstreifenprojekte). Deutschland leistet damit einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt des nationalen Naturerbes und zur Erfüllung supranationaler Naturschutzverpflichtungen, indem Gebiete erhalten und entwickelt werden, die im nationalen und internationalen Interesse für den Naturschutz außerordentlich wertvoll sind, da sie besonders charakteristische und repräsentative Lebensraumtypen umfassen. Die Auswahl erfolgt nach den Kriterien Repräsentanz, Großflächigkeit, Naturnähe, Gefährdung und Beispielhaftigkeit. NGP unterscheiden sich von anderen Naturschutzvorhaben vor allem durch ihre Großflächigkeit und Komplexität. Erklärtes Ziel des Förderprogramms ist es, die Kerngebiete bis zum Ende der jeweiligen Projektlaufzeit von zwölf Jahren entweder als Naturschutzgebiete (NSG) oder durch alternative Instrumente zu sichern, um ihnen einen rechtlich verbindlichen Schutzstatus zu geben.

Grundlage für die Sicherung und weitere Entwicklung des jeweiligen Projektgebiets ist ein Pflege- und Entwicklungsplan (PEPL). Der PEPL stellt eine informelle naturschutzfachliche Planung dar, die zur Umsetzung weiterer rechtsverbindlicher Maßnahmen bedarf. Gefördert wird im Rahmen des Bundesprogramms zunächst die Erstellung des Pflege- und Entwicklungsplans einschließlich sozio-ökonomischer Analysen (Planungsphase). In der anschließenden Umsetzungsphase umfasst die Förderung dann sowohl den Ankauf von Grundstücken bzw. die Finanzierung einer langfristigen Pacht oder von Ausgleichszahlungen, als auch die Durchführung von landschaftspflegerischen Maßnahmen sowie Personal- und Sachkosten für die notwendige Öffentlichkeitsarbeit und begleitende Evaluierung. Von den Gesamtkosten trägt der Bund maximal 75 %, so dass ein Eigenanteil von mindestens 25 % durch das jeweils beteiligte Land und die Projektträger sicherzustellen ist. Träger der Projekte sind in der Regel Landkreise, Städte, Gemeinden, Naturschutzorganisationen oder Zweckverbände. Sie müssen naturschutzfachlich qualifiziert sowie wirtschaftlich und personell in der Lage sein, das Gesamtprojekt erfolgreich durchzuführen und die daraus resultierenden Folgekosten mit Unterstützung des jeweiligen Landes zu tragen.

Seit 1979 sind insgesamt 77 Naturschutzgroßprojekte mit einer Gesamtfläche von mehr als 350.000 ha in die Förderung aufgenommen worden. Sie umfassen mehr als 100.000 ha Kerngebietsfläche, die überwiegend als NSG dauerhaft gesichert sind.

3 Das Naturschutzgroßprojekt (NGP) Bienwald

Das Naturschutzgroßprojekt (NGP) Bienwald (vgl. www.bfn.de/0203_bienwald.html und www.bienwald.eu) umfasst ein Projektgebiet von ca. 17.800 ha und liegt in der Südpfalz, dem südlichsten Zipfel von Rheinland-Pfalz, in den Landkreisen Germersheim und Südliche Weinstraße. Im Zentrum des Gebietes liegt der Bienwald, dessen Name sich vom keltischen Wort »behe« oder »beje« ableitet, das Wald bedeutet. Der rund 12.300 ha große Waldkomplex ist neben dem Hagenauer Forst das größte zusammenhängende Waldgebiet der Oberrheinischen Tiefebene. Aufgrund seiner standörtlichen Verhältnisse wird er in den nassen (westlichen) und den trockenen (östlichen) Bienwald unterteilt. Im Norden und Süden wird das Gebiet durch zwei grünlandgeprägte Niederungen, die Bruchbach-Otterbach-Niederung und die Lauterniederung begrenzt. Im Osten erstreckt sich das Projektgebiet bis an die Randsenke der Rheinniederung (siehe Abb. 1).

In dem großen zusammenhängenden Waldgebiet finden sich die letzten urständigen Bachauenwälder Süddeutschlands. Das reiche Mosaik verschiedenster Biotoptypen von trockenen Dünen bis hin zu nassen Bruchwäldern macht den Bienwald und die im Norden und Süden gelegenen grünlandgeprägten Talniederungen zu

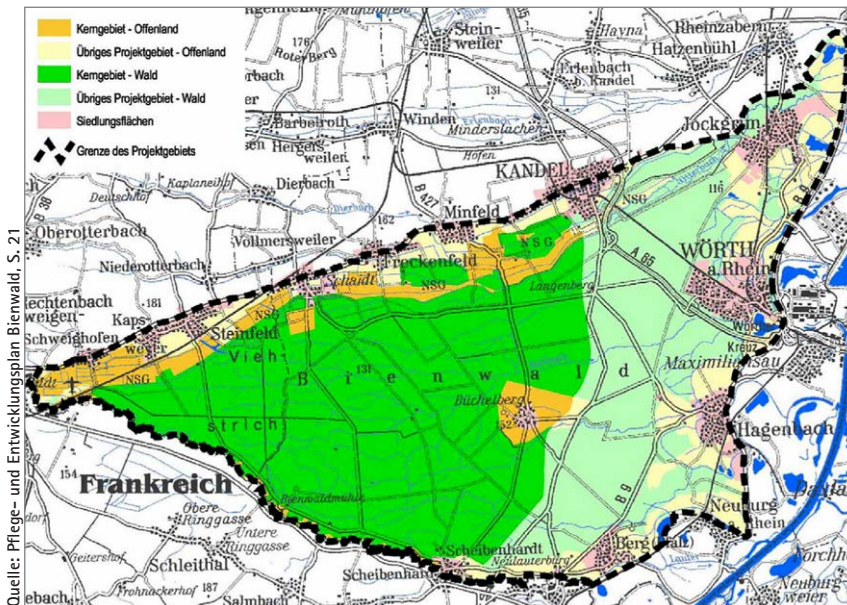


Abb. 1: Projektgebiet des NGP Bienwald mit der Abgrenzung von Kerngebiet und übrigen Projektgebiet sowie Siedlungsflächen

einer aus naturschutzfachlicher Sicht besonders bedeutsamen Landschaft. Das Gebiet ist Lebensraum für eine Vielzahl von landes- und bundesweit gefährdeten Pflanzen- und Tierarten und spielt beim Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes NATURA 2000 (vgl. §§ 31 ff. BNatSchG) eine zentrale Rolle.

Wie in Kap. 2 dargestellt, fördert die Bundesregierung im Rahmen von Naturschutzgroßprojekten Vorhaben zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung. Ziel dieser Förderung ist es, Gebiete mit herausragender und repräsentativer Relevanz für den Arten- und Biotopschutz dauerhaft zu sichern und nach Maßgabe naturschutzfachlicher Ziele zu entwickeln. Zur Sicherung der einzigartigen Naturschätze des Bienwaldes wurde 2004 das Naturschutzgroßprojekt (NGP) Bienwald beschlossen, dessen Träger die Landkreise Germersheim und Südliche Weinstraße sind.

Im Zeitraum von Juli 2004 bis August 2007 wurde zunächst unter Einbeziehung der Bevölkerung ein detail-

lierte Pflege- und Entwicklungsplan Bienwald (PEPL) erarbeitet. Seit Mitte 2009 liegt der Förderbescheid des Bundesamtes für Naturschutz über die Genehmigung und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen vor, deren Umsetzung in der Zeit von 2009 bis 2018 geplant ist. Ziele des Projektes sind neben der Einrichtung von Naturwaldflächen, die beispielhafte ökologische Waldentwicklung, die naturnahe Gewässerentwicklung und die extensive Grünlandbewirtschaftung (siehe Abb. 2). Dabei hat in den Offenlandbereichen die Ausweisung von Gewässerrandstreifen und die Erhöhung des Grünlandanteils eine große Bedeutung.

Wichtige Voraussetzung für einen langfristigen Erfolg des Projektes ist eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung und eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Naturschützern und Landnutzern. Deshalb setzt das Projekt auf dem überwiegenden Teil der Fläche auf das Prinzip »Naturschutz durch Nutzung« und versucht, die Synergieeffekte zwischen Naturschutz und weiteren Interessengruppen gezielt zu fördern. Dies gilt insbesondere für die Einbeziehung der Landwirtschaft in die Landnutzungs-konzeption.

Der zur Umsetzung des NGP notwendige umfangreiche Flächenerwerb müsste ohne Flurbereinigung ausschließlich durch freihändigen Ankauf und Tausch erfolgen, da der zugrundeliegende Pflege- und Entwicklungsplan lediglich eine informelle Planung der Naturschutzbehörden darstellt und keine Rechtsverbindlichkeit nach außen entfaltet. Ziel ist es, möglichst alle benötigten Flächen in das Eigentum der Projektträger zu überführen und an landwirtschaftliche Betriebe zu verpachten, die gemäß den Naturschutzvorgaben des PEPL auf den Grundstücken wirtschaften. Hierzu stehen Fördermittel im Umfang von über 12 Mio. Euro zur Verfügung.

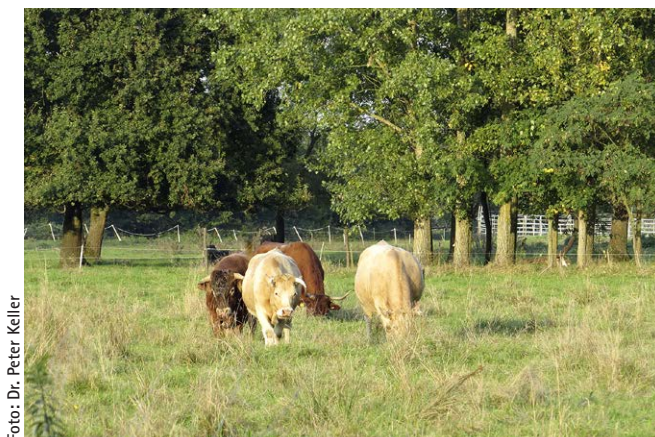


Foto: Dr. Peter Keller

Abb. 2: Extensive Grünlandbewirtschaftung im NGP Bienwald

4 Das Flurbereinigungsverfahren NGP Bienwald West

Auf Antrag des NGP Bienwald wurde vom Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz als zuständige Flurbereinigungsbehörde eine projektbezogene Untersuchung (pU) über die vorhandenen Strukturprobleme und Nutzungskonflikte sowie deren Verschärfung durch das NGP in Vorbereitung möglicher Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG durchgeführt und im April 2010 abgeschlossen. Im Ergebnis der pU soll die Umsetzung des PEPL und damit die Unterstützung des NGP durch mehrere Flurbereinigungsverfahren (NGP Bienwald Ost, NGP Bienwald Mitte und NGP Bienwald West) erfolgen.

Daraufhin beantragten die Projektträger am 26.11.2011 gemäß § 86 Abs. 2 Nr. 2 die Durchführung der Flurbereinigungen.

Das Flurbereinigungsverfahren NGP Bienwald West wurde am 29.11.2011 mit einer Fläche von ca. 620 ha und rd. 780 involvierten Grundstückseigentümer nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 angeordnet. Zielsetzungen des Verfahrens sind neben der Agrarstrukturverbesserung durch



Fotos: Dr. Peter Keller

Abb. 3 und 4: Typische Landnutzungskonflikte aus der Gemengelage unterschiedlicher Nutzungsansprüche

Zusammenlegung des zersplitterten Grundbesitzes die Unterstützung der Umsetzung des Pflege- und Entwicklungsplans Bienwald (PEPL) und die Auflösung von Landnutzungskonflikten (siehe Abb. 3 und 4). Nach dem PEPL sind insbesondere folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Ausweisung von Gewässerrandstreifen,
- Aktivierung des Grabensystems,
- Erhöhung des Grünlandanteils in Teilgebieten und
- Schaffung halboffener Weidelandschaften in den Waldrandbereichen.

Die Umsetzungsplanung erfolgt im Rahmen der Flurbereinigung, insbesondere durch Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 i. V. m. § 86 Abs. 1 Nr. 1 und § 86 Abs. 3 Satz 1. Dabei fließen sowohl die Zielvorstellungen des Pflege- und Entwicklungsplans als auch die landwirtschaftlichen Belange und die Vorstellungen der Gemeinden sowie weiterer Träger öffentlicher Belange mit ein.

Voraussetzung für die Durchführung der genannten Maßnahmen ist, wie unter Kap. 2 dargestellt, ein freiwillige Flächenerwerb und – soweit notwendig – die Verlegung der erworbenen Flächen in die Bereiche der vorgesehenen Landschaftspflegemaßnahmen. Zudem greifen die einzelnen Maßnahmen massiv in die vorhandene Agrarstruktur ein, z. B. durch eine erhebliche Verkürzung der Bewirtschaftungsflächen infolge der Ausweisung von Gewässerrandstreifen. Dies kann wiederum nur durch eine Verbesserung der agrarstrukturellen Verhältnisse mittels Bodenordnung kompensiert werden.

5 Entscheidungen des OVG Koblenz zur Flurbereinigung NGP Bienwald West

Gegen die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens NGP Bienwald West wurde in zwei Fällen Klage vor dem OVG Koblenz erhoben, die mit im Wesentlichen gleichlautenden Urteilen vom 15.01.2014 (Az.: 9 C 10643/13.OVG und 9 C 10644/13.OVG) abgewiesen wurden. Die folgenden Ausführungen entstammen dem Urteil 9 C 10644/13.OVG, wobei zu den Rechtsprechungsverweisen des OVG die leichter zugänglichen Quellen angegeben wurden.

Einleitend führt das OVG in den Entscheidungsgründen aus, dass ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren materiell rechtmäßig ist, wenn die Zweckbestimmung des Verfahrens den Anforderungen nach § 86 entspricht und dabei in erster Linie privatnützigen Zwecken dient (siehe Kap. 5.1), die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 4 das Verfahren für erforderlich (siehe Kap. 5.2) und das Interesse der Beteiligten für gegeben halten durfte (siehe Kap. 5.3) und wenn sie das ihr zur Anordnung des Verfahrens und der Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat (siehe Kap. 5.4).

5.1 Zweckbestimmung nach § 86 Abs. 1 FlurbG

Zur Zweckbestimmung stellt das OVG fest, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung den Voraussetzungen nach § 86 Abs. 1 genügt, wenn es einen oder mehrere der dort aufgeführten Zwecke verfolgt (siehe Kap. 5.1.1) und dabei in erster Linie privatnützigen Zwecken dient (siehe Kap. 5.1.2). Im Einzelnen wird hierzu Folgendes weiter ausgeführt:

5.1.1 Zweck der Flurbereinigung

»Mit dem Verfahren werden in § 86 Abs. 1 aufgeführte Zwecke verfolgt. Wie sich aus dem Flurbereinigungsbeschluss ergibt, ist das Verfahren angeordnet worden, um Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu ermöglichen und Landnutzungskonflikte aufzulösen

(§ 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3). In der Begründung wird außerdem eine durchgreifende agrarstrukturelle Verbesserung als Ziel genannt.« Vorrangiges Ziel des Verfahrens ist es nicht, Land für das NGP Bienwald zu beschaffen. Vielmehr wird im Flurbereinigungsbeschluss der freihändige Landerwerb durch das Unternehmen vorausgesetzt.

5.1.2 Privatnützigkeit der Flurbereinigung

»§ 86 Abs. 1 listet privatnützige und dem öffentlichen Wohl dienende Zwecke nebeneinander auf, ohne dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht wird. Aus der Systematik des Gesetzes und aus der Gesetzeshistorie ergibt sich jedoch das Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit, das auch verfassungsrechtlich geboten ist (BVerwG, Urteil vom 13.04.2011, Az.: BVerwG 9 C 2.10, www.bverwg.de/130411U9C2.10.0, Rd.-Nrn. 15 f.).«

Für die Beurteilung, welche Zwecke mit einer Flurbereinigung vorrangig verfolgt werden sollen, ist, wie das OVG hervorhebt, maßgeblich auf die Begründung zur Anordnung des Verfahrens abzustellen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 13.04.2011, a. a. O., Rd.-Nr. 20). Sie führt im vorliegenden Fall aus, »dass bestehende agrarstrukturelle Mängel beseitigt würden und die Nachteile durch das NGP für die Landwirtschaft ausgeglichen werden könnten. Der Grunderwerb durch das NGP würde auch ohne Flurbereinigung erfolgen, so dass eine Gemengelage von landwirtschaftlich genutzten Flächen und Landespflegeflächen entstehe. Dadurch würden durch Pacht und Nutzungsaustausch entstandene arrondierte Wirtschaftsflächen unterbrochen und der Nutzungskonflikt zwischen Landwirtschaft und Landespflege verschärft. Außerdem sei im Flurbereinigungsverfahren bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes durch die Beteiligung des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft die Berücksichtigung der Interessen der Grundstückseigentümer gewährleistet.«

Damit kommt das OVG zu dem Schluss, dass das Flurbereinigungsverfahren vorrangig den privaten Interessen der Teilnehmer dient, und führt hierzu weiter aus: »Dem steht nicht entgegen, dass das Flurbereinigungsverfahren durch das im öffentlichen Interesse liegende NGP gelöst wurde. Auch eine im öffentlichen Interesse liegende Maßnahme kann zugleich – und vorrangig – den Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer dienen (OVG Weimar, Urteil vom 20.10.2009, Az.: 7 F 761/07, abrufbar über www.thovg.thueringen.de – Entscheidungsarchiv, S. 15). Zwar ist das Flurbereinigungsverfahren insofern fremdnützig, als es der Unterstützung des NGP dient, denn mit dem NGP werden vorrangig öffentliche Zwecke verfolgt. Diese Zwecke überschneiden sich indes weitgehend mit privaten Interessen. ... Das Verfahren ist jedenfalls insofern privatnützig, soweit eine Vergrößerung und Formverbesserung der Wirtschaftsflächen durch Arrondierung von Eigentums- und Pachtflächen angestrebt wird. ...

Das Verfahren ist darüber hinaus aber auch deshalb privatnützig, weil es der Auflösung von Landnutzungs-

konflikten dient. Landnutzungskonflikte sind sich gegenseitig störende Nutzungen, die durch Bodenordnung auflösbar sind. Dabei geht es nicht nur um die Entschärfung von Konflikten wegen des Flächenbedarfs für den Natur- und Landschaftsschutz, sondern auch um die Förderung von Landnutzungskonzepten im Zusammenhang mit den flankierenden Maßnahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und um die Förderung durch die EU-Strukturfonds, die Voraussetzung für die Stabilisierung einer wettbewerbsfähigen, umwelt- und marktgerechten Landbewirtschaftung sein können (BT-Drucksache 12/7909, S. 8). Das Verfahren entspricht dem Privatnützigkeitserfordernis deshalb, weil es vorrangig dazu dient, bestehende Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen und eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.04.2011, a. a. O., Rd.-Nr. 20).«

5.2 Erforderlichkeit der Flurbereinigung gemäß § 4 FlurbG

Zur Erforderlichkeit führt das OVG aus, dass durch die Flurbereinigung eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Verhältnisse erreicht werden kann, vornehmlich durch eine Arrondierung von Eigentums- und Pachtflächen und eine Optimierung der Grundstücksformen für die landwirtschaftliche Nutzung. »Außerdem können Landnutzungskonflikte aufgelöst werden, indem eine Gestaltung und Zuordnung der Grundstücke entsprechend ihrer Eignung für die unterschiedlichen Nutzungen und eine Entflechtung der Nutzungen erfolgt, so dass eine gegenseitige Beeinträchtigung durch die unterschiedliche Nutzung benachbarter Grundstücke vermieden oder jedenfalls verringert wird. Agrarstrukturelle Nachteile durch die Flächeninanspruchnahme für Maßnahmen des NGP können verhindert, abgemildert oder ausgeglichen werden.«

5.3 Interesse der Beteiligten an der Flurbereinigung gemäß § 4 i. V. m. § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG

Bezüglich des Interesses der Beteiligten an der Flurbereinigung verweist das OVG zunächst auf die herrschende Lehrmeinung, wonach nicht die subjektive Meinung maßgebend ist, sondern das wohlverstandene Interesse der Beteiligten. »Dieses darf dann angenommen werden, wenn bei Berücksichtigung aller planungsrelevanten Umstände und objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte der betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung nicht in Frage gestellt werden kann. Dieses objektive Interesse an der Verbesserung der Agrarstruktur und der Arbeitsgrundlagen der Betriebe muss für die überwiegende Fläche des Gesamtgebietes vorliegen (BVerwG, Beschluss vom 26.03.1974, Az.: V B 14.72, RzF 16 zu § 4 FlurbG).

Zum betriebswirtschaftlichen Erfolg kann zunächst auf die Ausführungen zur Erforderlichkeit der Flurbereinigung verwiesen werden, wonach die Teilnehmer durch die Flurbereinigung erhebliche Vorteile erwarten können. ... Im Übrigen ist der Flächenerwerb für das NGP auch außerhalb der Flurbereinigung möglich und wegen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sicher zu erwarten. Gegenüber dieser Möglichkeit kann die Landabfindung für von dem NGP erworbene Flächen indes in der Flurbereinigung so ausgewiesen werden, dass die landwirtschaftliche Nutzung möglichst wenig gestört wird und das NGP gerade die landespflegerisch bedeutsamen Flächen erhält, die in der Regel nur von geringerem landwirtschaftlichen Nutzen sind. Durch die bedarfsgerechte Landzuteilung verringert sich der Flächenbedarf für das NGP.«

5.4 Abgrenzung des Verfahrensgebiets nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG

Bei der Abgrenzung des Verfahrensgebiets steht der Flurbereinigungsbehörde ein großer Ermessensspielraum zu, um das Gebiet so zu begrenzen, damit der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird (vgl. Wingerter und Mayr 2013, § 7, Rd.-Nrn. 2 ff.). Daher sind auch im vorliegenden Fall keine Ermessensfehler ersichtlich und von OVG festgestellt worden.

6 Beschlüsse des BVerwG zur Flurbereinigung NGP Bienwald West

Zwei Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision wurden vom BVerwG mit den oben genannten, im Wesentlichen gleichlautenden Beschlüssen vom 18.11.2014 abgewiesen. In den Gründen (vgl. Rd.-Nr. 5) führt das BVerwG mit Verweis auf sein Urteil vom 13.04.2011 (a. a. O., Rd.-Nr. 21) ebenso wie das OVG Koblenz aus, dass auch ein Verfahren, das durch Zwecke veranlasst ist, die primär fremdnützig sind, dem Privatnützigkeitserfordernis entsprechen kann, und dies etwa dann der Fall ist, wenn durch die Flurbereinigung Maßnahmen der Landschaftspflege (§ 86 Abs. 1 Nr. 1) ermöglicht werden sollen, um Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen oder eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen.

Weiter heißt es: »Nach den Feststellungen des Flurbereinigungsgerichts lagen solche Landnutzungskonflikte im Verfahrensgebiet bereits bei Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens vor, da sich die betroffenen Flächen im Bereich von Landschaftsschutz-, Naturschutz-, Vogelschutz- und FFH-Gebieten befanden und bereits deswegen naturschutzrechtlichen Nutzungsvorgaben unterlagen. Hinzu kommt, dass ... aufgrund des NGP Bienwald mit Sicherheit mit dem Ankauf weiterer Flächen gerechnet wer-

den muss, so dass weitere Nutzungskonflikte hinsichtlich der für Naturschutzmaßnahmen vorgesehenen Flächen und den ohne Beschränkung landwirtschaftlich nutzbaren Flächen absehbar sind. Das Flurbereinigungsgericht hat daher, gerade weil das mit erheblichen Finanzmitteln unterstützte NGP auch ohne Bodenordnungsverfahren durchgeführt würde mit der Folge, dass eine Gemengelage von landwirtschaftlich genutzten Flächen und Landespflegeflächen entstünde, die vorrangige Privatnützigkeit der Flurbereinigung bejaht. Dies steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und stellt – anders als die Beschwerde meint – keine Umkehrung des Grundsatzes der Privatnützigkeit dar. Die Frage der Privatnützigkeit beantwortet sich nicht nach den mit dem Naturschutzprojekt verfolgten Zielen, sondern nach den Zielen, die mit dem Flurbereinigungsverfahren verfolgt werden.«

Für das Flächenmanagement zur Lösung von Landnutzungskonflikte ist die Möglichkeit des Flächentausches von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang führt das BVerwG aus (s. Rd.-Nr. 11), »dass die im Verfahrensgebiet liegenden Grundstücke des Projektträgers ... ebenfalls in die Verteilungsmasse fallen und daher auch diese Flächen für die wertgleiche Abfindung zur Verfügung stehen«, und »dass der im Flurbereinigungsverfahren für den Träger des NGP erleichterte Flächenerwerb durch ihn begünstigende Landabfindungsverzichte anderer Teilnehmer die Flurbereinigungsbehörde nicht davon befreit, die Privatnützigkeit der Flurbereinigung bei der Zuteilungsentscheidung zu beachten.«

7 Schlussfolgerungen

Aus dem vorgestellten Fallbeispiel NGP Bienwald und den Entscheidungen des OVG Koblenz sowie des BVerwG zur Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens NGP Bienwald West lassen sich unter Berücksichtigung der genannten weiteren Rechtsprechung folgende allgemeine Schlussfolgerungen für die Praxis der ländlichen Bodenordnung ziehen:

1. Die Umsetzung flächenbeanspruchender, bestandskräftiger bzw. für sofort vollziehbar erklärter formeller Planungen ist für die davon betroffenen Grundstückseigentümer und Landnutzer in der Regel unabwendbar. Gleiches gilt vielfach auch für informelle Planungen von gesellschaftspolitischer Relevanz, wie das Beispiel NGP Bienwald zeigt. Unter diesen Voraussetzungen können auch informelle Planungen Anlass für ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 sein (vgl. auch Fehres 2014, S. 34 ff.).
2. Die Auflösung der durch flächenbeanspruchende Planungen verursachten Landnutzungskonflikte, d. h. der Erhalt des Grundvermögens und seiner individuellen Nutzungsmöglichkeiten durch die mindestens wert-

- gleiche Landabfindung aller Teilnehmer in der Flurbereinigung, ist in erster Linie privatnützig und entspricht damit der Zweckbestimmung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 (vgl. auch hierzu schon Fehres 2014, S. 34 ff. und Möckel 2012, S. 251 f.).
3. Eine befriedigende Lösung der Landnutzungskonflikte ist bei komplexeren Verhältnissen vielfach nur durch Bodenordnung möglich, so dass eine Flurbereinigung im Sinne von § 86 erforderlich ist und mit der unter Nr. 2 genannten Zweckbestimmung auch im objektiven Interesse der Beteiligten (Grundstückseigentümer und landwirtschaftlichen Betriebe als Flächennutzer) liegt.
 4. Unerheblich ist es, ob die Flurbereinigung durch agrarstrukturelle Mängel (Besitzersplitterung, unzureichende Erschließung oder agrarökologische Defizite im Boden-, Gewässer- und Landschaftsschutz) initiiert oder durch fremdnützige, flächenbeanspruchende Vorhaben ausgelöst wird. Ihre materielle Rechtmäßigkeit beurteilt sich in diesem Zusammenhang ausschließlich nach dem hauptsächlichen Zweck des jeweiligen Verfahrens. Die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung ist materiell rechtmäßig, wenn seine Zweckbestimmung den Anforderungen nach § 86 entspricht (siehe Nr. 2), die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 4 das Verfahren für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben halten durfte (siehe Nr. 3) und wenn sie das ihr zur Anordnung des Verfahrens und der Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat.
 5. Evident und verfahrensimmanent ist, dass die Lösung der durch Fremdplanungen verursachten Landnutzungskonflikte durch Flurbereinigung mit der Unterstützung der Umsetzung eben dieser Fremdplanungen verbunden ist, also insofern auch fremdnützigen Zwecken dient. Denn die Auflösung der Landnutzungskonflikte dient sowohl den Grundstückseigentümern und landwirtschaftlichen Betrieben als auch der Realisierung der Fremdplanungen. Dieser Nebeneffekt ist vom Gesetzgeber bewusst gewollt und in § 86 Abs. 1 Nr. 1 als eigener Verfahrenszweck normiert. Er überschneidet sich indes weitgehend mit privaten Interessen (siehe Nr. 2). Daher sind die Zweckbestimmungen nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und § 86 Abs. 1 Nr. 3 als Einheit zu sehen.

Literatur

- Fehres, J.: Problemstellungen aus Sicht der Praxis bei der Anordnung und Durchführung von ländlichen Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG. zfv 139, Heft 1, S. 32–40, 2014.
- 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 (RdL) 58, Heft 2, S. 29–31, 2006.
- Kraffert, W.: Modernisierung des Flurbereinigungsgesetzes. Recht der Landwirtschaft (RdL) 47, Heft 7, S. 169–170, 1995.
- Läpple, E. Ch.: Änderung des Flurbereinigungsgesetzes. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung (ZKL) 36, Heft 1, S. 11–17, 1995.
- Möckel, S.: Flurbereinigung als Instrument der Konfliktlösung und der dauerhaft umweltgerechten Landschaftsgestaltung. Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 32, Heft 7, S. 247–255, 2012.
- RzF: Rechtsprechung zur Flurbereinigung – Rechtskräftige Entscheidungen ab 1954 zu Verfahren nach Flurbereinigungsgesetz und nach 8. Abschnitt Landwirtschaftsanpassungsgesetz, herausgegeben von der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung. CD-ROM, Ausgabe 2014.
- Thiemann, K.-H.: Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. zfv 129, Heft 4, S. 261–265, 2004.
- Thiemann, K.-H.: Zum Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG. Recht der Landwirtschaft (RdL) 60, Heft 3, S. 57–60, 2008a.
- Thiemann, K.-H.: Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren). zfv 133, Heft 2, S. 90–97, 2008b.
- Thiemann, K.-H.: Erwiderung zu »Ein Zwischenruf zum Pro und Kontra der Landentwicklung nach § 86 FlurbG«. zfv 133, Heft 6, S. 373–374, 2008c.
- Thiemann, K.-H.: Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG als Inhaltsbestimmung des Eigentums. Recht der Landwirtschaft (RdL) 60, Heft 10, S. 257–260, 2008d.
- Thiemann, K.-H.: Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG aus Sicht der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN) 116, Heft 10, S. 342–349, 2009.
- Thomas, J.: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bei der Lösung von Landnutzungskonflikten. Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) 71, Heft 2, S. 56–64, 2009.
- Weiß, E.: Das Flurbereinigungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland (FlurbG) im Lichte der jüngeren Rechtsentwicklung zu Artikel 14 Grundgesetz. Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 67, Heft 2, S. 81–84, 2005.
- Weiß, E.: Unternehmensflurbereinigung zur Landschaftsgestaltung. Recht der Landwirtschaft (RdL) 58, Heft 6, S. 141–147, 2006.
- Weiß, E.: Möglichkeiten und Grenzen der Unternehmensflurbereinigung zur ganzheitlichen Entwicklung ländlicher Räume. Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) 69, Heft 1, S. 37–42, 2007a.
- Weiß, E.: Möglichkeiten und Grenzen der Unternehmensflurbereinigung. Recht der Landwirtschaft (RdL) 59, Heft 3, S. 57–60, 2007b.
- Weiß, E.: Ein Zwischenruf zum Pro und Kontra der Landentwicklung nach § 86 Flurbereinigungsgesetz. zfv 133, Heft 6, S. 372–373, 2008.
- Weiß, E.: Zur Entwicklung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 6 Jahrzehnten. Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm, 2009.
- Wingerter, K., Mayr, Ch.: Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 9. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm, 2013.

Anschrift der Autoren

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

Ass. Jur. Klaus Benz | Dipl.-Ing. Martin Schumann
 Referat 44 – Ländliche Entwicklung, ländliche Bodenordnung
 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier
 Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier
 klaus.benz@add.rlp.de
 martin.schumann@add.rlp.de