

Ländliche Bodenordnungsverfahren zur Umsetzung von Maßnahmen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie – ein Diskussionsbeitrag aus Sicht der Flurbereinigung

Jörg Fehres

Zusammenfassung

Im Jahr 2016 beginnt der bis Ende 2021 befristete zweite Zeitraum für eine zielorientierte Bewirtschaftung der Gewässer nach den Vorgaben der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Die bis Ende 2015 zu aktualisierenden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zeigen für die bevorstehende Periode einen großen Handlungsbedarf für wasserwirtschaftliche und andere Maßnahmen an den Gewässern und ihren Einzugsgebieten auf. Für alle hierfür verantwortlichen Stellen bedeutet dies eine große Herausforderung, zumal die Ergebnisse der nächsten Realisierungsphase bis zum Jahr 2021 gegenüber der Europäischen Union (EU) nachzuweisen sind. Auch die ländliche Bodenordnung kann bei der Realisierung von Flächen beanspruchenden Maßnahmen ein wichtiges Umsetzungsinstrument sein. Der Einsatz der ländlichen Bodenordnung und die Wahl der zielführenden Verfahrensart hängen maßgeblich von dem zugrunde liegenden Planungsrecht der jeweiligen Maßnahmen ab. Daraus ergeben sich Möglichkeiten aber auch Grenzen für die Flächenbereitstellung. Neben diesen formalen Aspekten gibt es weitere Rahmenbedingungen zu beachten, um möglichst optimale und akzeptierte Ergebnisse zu erreichen. Dies erfordert auch Umdenkungsprozesse bei den Mitwirkenden.

Summary

After a longer planning phase the implementing phases for the action planning of the European Water Framework Directive have started. All for this responsible bodies this means a great challenge, especially the results of the next phase of implementation have to be reported to the EU until the year 2021. Also land consolidation procedures can be an important implementing instrument for action planning with a great demand of land. The application of land consolidation procedures and the selection of the targeting procedure are relevant, depending on the underlying planning law for the particular measure. The outcome of this, are possibilities but also limits for the allocation of land. Beside this formal aspects, there has to be considered some more surrounding conditions to achieve maximize possible and accepted results. This causes also a change of mind by the cooperators.

Schlüsselwörter: Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), ländliche Bodenordnung, FlurbG, Flächenmanagement, Flächenverbrauch, Kompensationsverpflichtungen, Planungsrecht

1 Einleitung

Wasserwirtschaftliche Planungsvorhaben waren in der Vergangenheit häufiger Anlass für die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren oder wurden in anhängigen Verfahren mit verwirklicht. Insofern liegen sowohl Erfahrungen als auch vielfältige gelungene Beispiele über den erfolgreichen Einsatz der ländlichen Bodenordnung in diesem Bereich vor. Mit der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und deren Ziel- und Umsetzungsvorgaben hat das Thema eine neue Aktualität und eine neue Dimension gewonnen. Bereits seit einigen Jahren sind die Bundesländer aufgefordert, die nach der WRRL aufgestellten Maßnahmenprogramme fristgerecht umzusetzen. Von den für unterschiedliche Bereiche der Wasserwirtschaft geplanten Maßnahmen tangieren nicht alle die Aufgabengebiete der Flurbereinigungsbehörden. Wenn die Planungen oder Entwicklungskonzepte jedoch Flächen außerhalb des derzeitigen Gewässerlaufs beanspruchen, bietet sich die Mitwirkung der Flurbereinigungsbehörden zur schnelleren und problemloseren Realisierung an.

2 Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen im Bereich der Wasserpolitik der Europäischen Gemeinschaft hat diese im Jahr 2000 die Wasserrahmenrichtlinie (EU Richtlinie 2000/60/EG) in Kraft gesetzt. Durch Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie in den Landeswassergesetzen wurde die Richtlinie inzwischen in nationales Recht umgesetzt.

Die wesentliche Zielsetzung der Richtlinie besteht darin, einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer sowie einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers zu erhalten bzw. nach einem festgelegten Zeitplan zu erreichen. Nach dem Willen der EU soll die Umsetzung der Richtlinie kooperativ und transparent mit Beteiligung der Öffentlichkeit nach einem Stufenkonzept erfolgen. Ausgehend von einer umfassenden Bestandsaufnahme (Ist-Zustand) soll die erwünschte Zielbestimmung (Soll-Zustand) erarbeitet werden, woraus sich dann die Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten.

Bei den Oberflächengewässern werden im Rahmen der in einem 6-Jahres-Zyklus durchgeführten Bewirtschaftung

tungsplanung folgende wesentliche Aufgaben realisiert: Systematisierung der Gewässer in Kategorien und einheitliche Wasserkörper, Einstufung bestimmter Wasserkörper in künstliche bzw. erheblich veränderte Gewässer, Erhebung der signifikanten Belastungen der Gewässer und Durchführen einer Risikoanalyse zur Zielerreichung bis zum Ende der bevorstehenden Bewirtschaftungsperiode sowie Bewertung des Zustands der Wasserkörper und Einschätzung, wann der jeweilige Wasserkörper die Bewirtschaftungsziele voraussichtlich erreichen wird oder ob gegebenenfalls geänderte Umweltziele festzulegen sind. Methodik und Ergebnisse der genannten Aufgaben werden in sogenannten Bewirtschaftungsplänen, die für Flussgebiete oder Teilflussgebiete aufzustellen sind, zusammenfassend dargelegt. Zugleich werden in ebenfalls einzugsgebietsbezogenen Maßnahmenprogrammen für die einzelnen Bewirtschaftungszeiträume (2010 bis 2015, 2016 bis 2021 sowie 2022 bis 2027) die Maßnahmen aufgezeigt, deren Umsetzung für notwendig erachtet wird, um die Bewirtschaftungsziele für die Gewässer zu erreichen. Die Maßnahmenprogramme werden auch unter dem Aspekt der zeitlichen Machbarkeit aufgestellt. Aus den genannten Programmen und Plänen können für den Bereich der Oberflächengewässer folgende wesentliche Handlungsfelder identifiziert werden: ökologische Entwicklung der Gewässer, Verbesserung der Durchgängigkeit von Fließgewässern, Minderung von Stoffeinträgen aus Punktquellen, Minderung diffuser Stoffeinträge, Erarbeitung von diesbezüglichen Konzepten und Studien sowie von Kosten- und Finanzierungsübersichten.

Ergänzend zu den o.g. Gesetzesänderungen wurden in den Bundesländern weitere Richtlinien und Empfehlungen zur Vorgehensweise bei der Maßnahmenplanung und Umsetzung erlassen. Die Maßnahmenumsetzung ist seit Inkrafttreten der ersten Maßnahmenprogramme für den Bewirtschaftungszeitraum 2010 bis 2015 im Gange und wird nun nochmals in der zweiten Bewirtschaftungsperiode zu forcieren sein. Insgesamt steht die Maßnahmenumsetzung unter einem hohen Druck, da sich bisher im Gewässerzustand noch nicht die erwünschten Erfolge abzeichnen.

3 Interdependenzen zwischen Maßnahmenplanungen und der Verfahrensart nach dem FlurbG

3.1 Maßnahmen mit Flächenbeanspruchung

Aus den genannten wesentlichen Handlungsfeldern der WRRL ergeben sich in den Bereichen der ökologischen Entwicklung der Gewässer und der Minderung diffuser Stoffeinträge die größten Affinitäten zu den Aufgabefeldern der Flurbereinigungsbehörden. Sowohl die ökologische Gewässerentwicklung als auch die Minderung

von Stoffeinträgen in die Fließgewässer bedingen sehr häufig die Bereitstellung von gewässerbegleitenden Flächenstreifen. Entweder dienen diese dazu, eine natürliche Gewässerentwicklung wieder zu initiieren oder aber in Form von Uferstreifen die Gewässergüte beeinträchtigende Einschwemmungen abzumildern. Im Rahmen von ländlichen Bodenordnungsverfahren in Verbindung mit einem Flächenmanagement können die benötigten Flächen akquiriert und in der benötigten Lage ausgewiesen werden.

3.2 Planungsrecht der Maßnahmenplanungen

Die Vorentscheidung für die Wahl der richtigen Verfahrensart nach dem FlurbG hängt vor allem vom formellen Planungsrecht der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung ab (vgl. Fehres/Thiemann 2012, S. 390 ff.).

Die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen, die zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele an Oberflächengewässern umgesetzt werden, durchlaufen verschiedene Phasen der Planung mit unterschiedlich hohem Detaillierungsgrad. In einem ersten Schritt werden die für den jeweiligen Wasserkörper erforderlichen Maßnahmen auf übergeordneter Ebene und in noch sehr allgemeiner Form in den Maßnahmenprogrammen zusammengestellt. Die weitere Ausplanung der Maßnahmen erfolgt dann mit konkretem Orts- und Zeitbezug im Einzugsgebiet eines Wasserkörpers. In der Regel geschieht dies im Rahmen von sogenannten Umsetzungskonzepten, in denen die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderlichen Maßnahmen nach Lage, Art, Kosten, Umsetzungszeitraum etc. genauer definiert werden (»Fahrplan« auf dem Weg zum guten Gewässerzustand). Auch eine konkrete Beteiligung der Öffentlichkeit und der Betroffenen findet auf Grundlage dieser Umsetzungskonzepte statt. Nach diesen eher informellen Planungsphasen kann dann je nach Art der Umsetzungsmaßnahme noch ein formelles Verfahren notwendig werden, bevor die Umsetzung beginnen kann. In der Regel gehen Maßnahmen, die im Rahmen der Gewässerunterhaltung umgesetzt werden, ohne weiteres formelles Verfahren in die Realisierung. Bei Maßnahmen, die wasserrechtlich dem Gewässerausbau zuzuordnen sind, ist vor dem Baubeginn die Durchführung eines wasserrechtlichen Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahrens erforderlich.

Informelle Planungen entsprechen eher dem von der EU gewünschten Grundsatz der kooperativen Beteiligung im Planungs- und Umsetzungsprozess im Rahmen der WRRL. Auch viele Maßnahmenträger wollen den Planungsprozess im Sinne eines sog. »living document« dynamisch halten, um abhängig von der Flächenverfügbarkeit an geeigneter Stelle die konkreten Maßnahmen zu planen.

Diese Vorgehensweise mag zwar aus den genannten Gründen zunächst verständlich erscheinen, hat aber Kon-

sequenzen in Bezug auf eine stringente Flächenbereitstellung im Rahmen ländlicher Bodenordnungsverfahren. Die Garantie einer vollständigen und zeitgerechten Flächenbereitstellung ist nur im Falle des Vorliegens einer Planfeststellung oder Plangenehmigung nach § 68 in Verbindung mit § 71 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) gegeben, da nur § 71 WHG die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit zulässt. Nur unter dieser Voraussetzung wäre auch die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 ff. FlurbG möglich. Dabei ist jedoch eine hohe Begründungshürde zu überwinden, um für die Durchsetzung von Maßnahmen der WRRL das Enteignungsrecht anzuwenden. Ein diesbezüglicher Planfeststellungsbeschluss wird derzeit im Zuständigkeitsbereich des Verfassers vorbereitet.

Das Planungsrecht in §§ 68 und 71 WHG umfasst nur den »Gewässerausbau«. In der Regel handelt es sich bei den meisten Maßnahmenplanungen der WRRL jedoch um Vorhaben außerhalb des eigentlichen derzeitigen Gewässerlaufs, d. h. um gewollte, durch die Fließdynamik verursachte, natürliche Gewässerveränderungen. Im Rahmen der Aufstellung des o. g. Planfeststellungsbeschlusses wurde – unterstützt durch ein Rechtsgutachten – auch geprüft, ob derartige Maßnahmen einen Gewässerausbau im Sinne von §§ 68 und 71 WHG darstellen. Dies wurde bejaht, wobei der Planfeststellungsbeschluss inhaltlich – neben der Aufgabe der Gewässerunterhaltung und der Zurücknahme der Uferbefestigung – die genaue Ausdehnung und Begrenzung des Gewässerentwicklungskorridors beschreiben muss, wie in Abb. 1 auszugswweise dargestellt.

Auch ohne Aufnahme des Gemeinwohlerfordernisses nach § 71 WHG ist die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung nach § 68 WHG gegenüber einer nur informellen Planung zu favorisieren. Denn dadurch erhält das Vorhaben in der Außenwirkung mehr Stringenz, insbesondere in Bezug auf den Willen zur Umsetzung. Nach den hiesigen Erfahrungen haben die Betroffenen und weitere im Planungsprozess Beteiligte bei informellen Planungen die auch nicht unbegründete Auffassung, dass sie die Planungen gänzlich verhindern, zumindest aber bezogen auf ihre Interessenlage verändern können. Oft fehlt es bei informellen Planungsvorhaben auch an der erforderlichen Konkretisierung der grundstücksbezogenen Flächenbeanspruchung, was für die Flächenbereitstellung in einem Flurbereinigungsverfahren von besonderer Bedeutung ist. Abb. 2 zeigt ein solches Beispiel, indem nur durch Gewässerkilometrierungen angegeben wird, wo Gewässerentwicklungen tendenziell gewünscht, aber nicht genügend in der Flächenbeanspruchung konkretisiert und eingegrenzt werden. Eine notwendige Vorbedingung für die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren sollte

sein, den bodenordnerischen Regelungsbedarf konkret zu benennen. Von daher sind auch die o. g. »living-documents« problematisch. Wenn die Planung erst nach der Flächenbereitstellung beginnt, lassen sich bei der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens der tatsächliche Flächenbedarf und auch ein damit verbundener aufzulösender Landnutzungskonflikt nicht flächenscharf begründen.

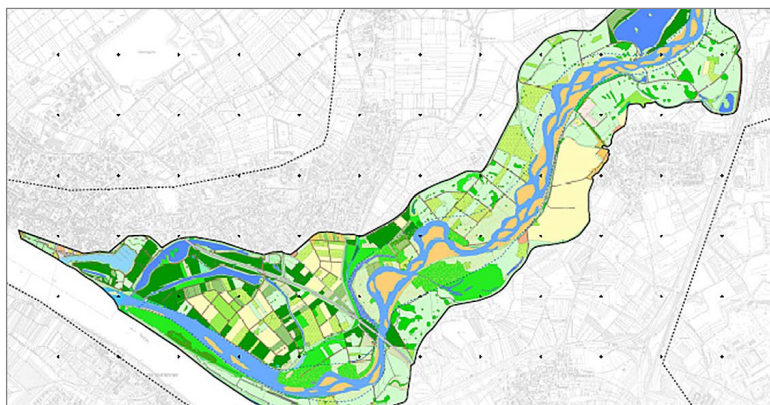


Abb. 1: Kartenausschnitt zum Planfeststellungsentwurf nach §§ 68 und 71 WHG. Hellbraun dargestellte Fläche: Gewässerentwicklungskorridor.

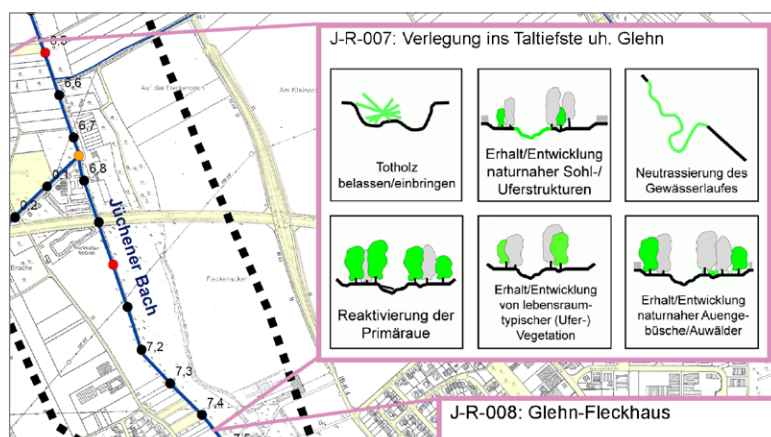


Abb. 2: Kartenausschnitt mit Darstellung einer nicht genügend konkretisierten Maßnahmenplanung

Über diese Zusammenhänge der planungsrechtlichen Einordnung und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Umsetzung mittels ländlicher Bodenordnung sind die Planungsträger frühzeitig schon bei der Erstellung der Planunterlagen zu informieren. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt kann und sollte die Flurbereinigungsbehörde Einfluss auf die Planungen nehmen, um deren konfliktfreiere Umsetzung zu gewährleisten. Es erscheint ebenso zweckmäßig, bei diesen Informations- und Erörterungsterminen auch die für die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung zuständigen Stellen mit einzubeziehen.

4 Wahl des geeigneten und zielführenden Flurbereinigungsverfahrens

4.1 Analyse der Ausgangsbedingungen

Ausgehend von dem zugrunde liegenden Planungsrecht ist die geeignete Verfahrensart nach dem FlurbG zu wählen. Dabei ist ergänzend zu recherchieren, ob das Verfahrensziel ausschließlich nur in der Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmenplanungen besteht oder auch zusätzlich die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landbewirtschaftung mit erreicht werden soll. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Wahl der Verfahrensart, sondern auch auf die im Einleitungsbeschluss zu benennenden und zu begründenden Ziele des Bodenordnungsverfahrens. Hierauf wird später noch weiter eingegangen.

Es wurde bereits erwähnt, dass sich der Einsatz der ländlichen Bodenordnung nur dort anbietet, wo Flächen außerhalb des Gewässers beansprucht werden. Dies könnten auch Flächen für Uferstreifen sein. Es stellt sich dennoch die Frage, ob man zur Sicherung der Uferstreifen ein Bodenordnungsverfahren benötigt. Geht es nur um die grundbuchliche Absicherung von Uferstreifen, ohne dass dafür Landausgleiche gewährt werden oder Flächenaustausche einhergehen, sollte diese nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht in einem hoheitlichen Bodenordnungsverfahren erfolgen.

Welche der fünf im FlurbG vorgesehenen Verfahrensarten sind nun unter Berücksichtigung der bisher geführten Erörterung zielführend?

4.2 Nicht geeignete Verfahrensarten

Im Sinne der konsensualen Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmenpläne wird von einigen Betroffenen, insbesondere den Vertretern der landwirtschaftlichen Stellen, in erster Linie das freiwillige Landtauschverfahren nach § 103a ff. FlurbG (FLT) gefordert. Sie sehen darin schon von Gesetzes wegen das Prinzip der Einvernehmlichkeit mit den Betroffenen garantiert. Vielfach haben sich die Maßnahmenträger durch Grundsatzvereinbarungen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung zur einvernehmlichen Vorgehensweise bei der Umsetzung von Maßnahmen der WRRL verpflichtet. Nicht selten sind hierin auch Regelungen enthalten, die nicht konform zum Flurbereinigungsrecht sind oder die Verfahrensdurchführung erschweren.

Das freiwillige Landtauschverfahren ist schon aus mehreren Gründen nicht das zielführende Verfahren. Es gibt nur wenige private Tauschpartner, die bereit sind, ihre Grundstücke in die von Umsetzungsmaßnahmen der WRRL überplanten Bereiche einzutauschen. Zudem wird es auch kaum gelingen, größere zusammenhängende Gewässerbereiche für eine durchgängige Maßnahmen-

umsetzung frei zu tauschen. Das Verfahren ist zudem ungeeignet, Flächenakquise und Flächenbereitstellung für Fremdplanungen zu ermöglichen, zumal der Verzicht nach § 52 FlurbG bei dieser Verfahrensart nicht möglich ist (vgl. Wingerter/Mayr 2013, § 103b, Rd.-Nr. 5).

Auch das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach §§ 91 ff. FlurbG (BZV) kann nicht als das geeignete Verfahren zur Umsetzung der Maßnahmenplanung angesehen werden. Neben der agrarstrukturellen Verbesserung kann ein solches Verfahren auch für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen eingesetzt werden, worunter man sich auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen vorstellen könnte. Dennoch ist auch dieses Verfahren nicht dafür vorgesehen, Flächenakquise und Landbereitstellung für Fremdplanungen zu betreiben. Sowohl das BZV als auch der FLT haben zudem die vorrangige Zielsetzung und unterscheiden sich damit im Kern von den anderen Verfahrensarten, dass sie das Bodenordnungsziel sehr schnell durch Wegfall oder Vereinfachung von Verfahrensschritten erreichen sollen. Eine notwendig werdende Flächenakquise ist aufwendig, zumal es beim derzeit sehr angespannten Immobilienmarkt sehr lange dauern dürfte, überhaupt im nennenswerten Umfang Flächen zu erwerben. Auch die technische Abwicklung ist aufwendig und zeitintensiv, da die gewässerbegleitenden Streifen erst vermessungstechnisch gebildet werden müssen und somit nicht ganze Flurstücke zusammengelegt und ausgetauscht werden können.

4.3 Die Unternehmensflurbereinigung als Garant für die vollständige Flächenbereitstellung

Wie bereits erwähnt, ist die zur Umsetzung von Fremdplanungen prädestinierte Verfahrensart die Unternehmensflurbereinigung (vgl. auch Fehres 2010). Sie sichert dem Maßnahmenträger die Garantie der vollständigen und zeitgerechten Bereitstellung der benötigten Flächen, gegebenenfalls unter Anwendung der in §§ 87 ff. FlurbG geregelten Enteignungsmöglichkeiten. Dennoch wird diese Verfahrensart wegen der bereits genannten fehlenden formalen Voraussetzungen nur selten für die Umsetzung von Maßnahmenplanungen der WRRL möglich sein. Eine notwendige formale Voraussetzung wäre auch für den Fall, dass der Landbedarf nur durch einen Landabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG zu decken ist, das Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung über das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes. Weder aus dem FlurbG selbst, noch aus der Rechtsprechung ergeben sich Lösungsalternativen, sofern das Einvernehmen nicht zustande kommt. Hierin liegt ein großes Konfliktpotenzial, weil die Landwirtschaft und deren Berufsvertretung gerade gegenüber flächenbeanspruchenden Maßnahmenplanungen der WRRL große Vorbehalte haben. Im Übrigen ist auch bei den Maßnahmenträgern selbst große Zurückhaltung wahrnehmbar, zur Maßnahmenumsetzung der

WRRL von der Möglichkeit des Enteignungsrechts Gebrauch zu machen.

4.4 Die vereinfachte Flurbereinigung zur Auflösung von Landnutzungskonflikten

Blieben noch die Regelflurbereinigung nach § 1 FlurbG und das vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG für die Umsetzung von Maßnahmenplanungen. Das Regelflurbereinigungsverfahren dient in erster Linie der Agrarstrukturverbesserung, wobei durch diese primär zu verfolgende Zielerreichung weitere Zwecke mit realisiert werden können. Aus diesem Grund ist es wegen seiner Komplexität und der zu erwartenden Dauer im Verfahrensablauf nicht die geeignete Verfahrensart zur Umsetzung von Maßnahmenplanungen der WRRL.

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG können naturnahe Gewässerentwicklungen Anlass eines solchen Verfahrens sein. Sind sie alleiniger Anlass der Verfahrenseinleitung, stellt sich die Frage der Privatnützigkeit. Es geht um die Kernfrage, ob die in der Regel im öffentlichen Interesse durchgeführte Gewässerentwicklungsmaßnahme und der damit verursachte Landnutzungskonflikt im wohlverstandenen und damit objektiven Interesse der Grundeigentümer gelöst werden darf. Hier sollte zumindest bei der Einleitung des Verfahrens nicht nur § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG als alleiniges Verfahrensziel, sondern auch § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG, also einen Landnutzungskonflikt aufzulösen, als zusätzliches Ziel genannt werden (vgl. Glitz 2006).

Sind keine weiteren Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen mit der Einleitung verbunden, dürfen auch keine Landbeiträge nach § 47 FlurbG und Kostenbeiträge nach § 19 FlurbG zulasten der Beteiligten im Flurbereinigungsplan festgesetzt werden. Ebenso müssen die Ausführungskosten in voller Höhe vom Maßnahmenträger übernommen werden. Komplementäre Finanzierungen nach ELER mit dem Förderbaustein »Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft« oder dem Gemeinschaftsaufgabengesetz »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) sind nicht zulässig, weil hiernach geförderte Maßnahmen der strukturellen Verbesserung der Landbewirtschaftung dienen müssen. Selbst bei der kombinierten Zielsetzung eines Verfahrens, das sowohl zur Agrarstrukturverbesserung als auch zur Umsetzung von Maßnahmenplanungen der WRRL durchgeführt wird, muss streng genommen eine maßnahmenbezogene Trennung nach der Verursachung erfolgen.

Beim Verfahren nach § 86 FlurbG kann dem Maßnahmenträger nicht garantiert werden, dass ihm die gesamten Flächen in der benötigten Lage bereitgestellt werden. Selbst wenn er genügend Ersatzflächen in das Verfahren mit einbringt, ist ein Flächen austausch in die benötigte Lage nur nach dem Grundsatz der wertgleichen Landab-

findung möglich. Auch der Erwerb von Flächen im Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens hat unter der Maßgabe zu erfolgen, dass sich diese zum Austausch und damit zur Erreichung der wertgleichen Landabfindung eignen. In der Praxis bedeutet dies, dass man solche Austauschflächen erst dann erwirbt, wenn man geeignete Tauschpartner gefunden hat oder aber geprüft wurde, ob diese Austauschflächen generell die wertgleiche Landabfindung der von den Maßnahmenplanungen betroffenen Eigentümern gewährleisten. Über diese Risiken und Rahmenbedingungen sollte der Maßnahmenträger vor der Einleitung eines Verfahrens bei der Entscheidung der Verfahrenswahl informiert werden. Vor dem Hintergrund der Dimension der noch zu erwartenden Flächenbereitstellung für Maßnahmenumsetzungen und dem schwierigen Immobilienmarkt erscheint das besonders ratsam, um späteren Enttäuschungen beim Realisierungsgrad vorzubeugen.

Auch wenn ein Landnutzungskonflikt auch bei informellen Planungen entstehen kann, sollte aus den genannten Gründen ein formelles Planungsrecht geschaffen werden. Obwohl keine Garantie der vollständigen Flächenbereitstellung besteht, kann gerade die ländliche Bodenordnung eine Neuordnung der Grundstücke so herbeiführen, dass für größere, zusammenhängende Gewässerteilbereiche eine Flächenbereitstellung erfolgt. Gerade ohne ländliche Bodenordnung können einzelne Grundstücke – soweit keine Einigung mit dem jeweiligen Eigentümer erzielbar ist – als sogenannte Sperrgrundstücke die Realisierung der Planung insgesamt verhindern.

5 Flächenmanagement und Anrechnung von Kompensationsverpflichtungen Dritter

5.1 Koordinierte Planungen von Kompensationsmaßnahmen

Durch die Flächenbereitstellung zur Maßnahmenumsetzung der WRRL gehen der Landwirtschaft Flächen verloren. Dies wird allgemein beklagt und gefordert, dass der gerade die landwirtschaftlichen Flächen betreffende Flächenverlust gestoppt oder zumindest minimiert wird. Kompensationsverpflichtungen haben zusätzliche Verluste von landwirtschaftlichen Flächen zur Folge. Andererseits werden gerade durch die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen wertvolle Beiträge für den Natur- und Landschaftsschutz geliefert. Diese positiven Beiträge können im Rahmen von Ökokonten bilanziert und im Zusammenhang mit Kompensationsverpflichtungen Dritter verrechnet werden. Dadurch bietet sich die einmalige Chance, Umsetzungsmaßnahmen der WRRL mit Kompensationsverpflichtungen Dritter intelligent zu verknüpfen und somit entscheidend zur Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen zu anderen Zwecken beizutragen.

Dies setzt voraus, dass die unterschiedlichen Maßnahmenträger, wie beispielsweise der Straßenbau oder die Kommunen bei der Bauleitplanung, grundsätzlich bereit sind, ihre Kompensationsmaßnahmen in die Gewässerentwicklungsbereiche zu verlegen und dies auch die Zustimmung der Landschaftsbehörden findet. Aber auch die im Planungsprozess beteiligten Träger öffentlicher Belange können darauf hinwirken, dass Kompensationsverpflichtungen möglichst im Zusammenhang mit Gewässerentwicklungsmaßnahmen mit umgesetzt werden.

5.2 Realisierung durch Flächenmanagement und Bodenordnung

Gerade die Flurbereinigungsbehörden können bei der Ausweisung von Kompensationsmaßnahmen in den Gewässerentwicklungsbereichen der WRRL entscheidend mitwirken. Durch ihre Möglichkeiten des Flächenmanagements können sie die Flächenakquise über den konkret benötigten Flächenkorridor hinaus durchführen und in Verbindung mit der Bodenordnung die erworbenen Flächen in den benötigten Lagen ausweisen. Dadurch entsteht eine Win-Win-Situation für die Landwirtschaft, die Wasserwirtschaft, den Landschafts- und Naturschutz und letztlich auch für den Steuerzahler. Insbesondere für die Landwirtschaft wäre die nicht mehrfach durch unterschiedliche Vorhaben in Anspruch genommene Nutzfläche als Beitrag zur Reduzierung des Flächenverlustes gewinnbringend. Zudem sind die an den Gewässern liegenden landwirtschaftlichen Flächen in der Regel nicht so uneingeschränkt nutzbar und auch weniger ertragsreich wie in anderen Lagen. Der jeweilige Maßnahmenträger wird unterstützt bei der Ausweisung, Verrechnung und Bereitstellung von Ausgleichsflächen in geeigneten Lagen. Gewässerbegleitende Entwicklungs- und Saumstreifen sind für die Tier- und Pflanzenwelt und damit für die Ökologie besonders wertvoll. Und nicht zuletzt könnten so die umfangreichen Maßnahmen der WRRL mit hohen Finanzierungskosten durch Dritte mitfinanziert werden.

5.3 Hemmnisse bei der Durchführung

Trotz der aufgezeigten, für alle Seiten positiven Synergieeffekte wird die skizzierte Vorgehensweise in der Verwaltungspraxis zu selten angewendet. Es gibt zwar positive Beispiele (s. Fehres 2015), dennoch – so die Erfahrungen des Verfassers – gibt es verschiedene Ursachen, warum dies nicht häufiger geschieht: Der Maßnahmenträger möchte das Planungsvorhaben in der eigenen Fachplanung vollständig, also auch mit den notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, aus rechtlichen Gründen absichern. Er möchte auch aus eigener Hand den Ablaufprozess bei der Umsetzung für das gesamte Planungsvorhaben einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen steuern können.

Vielfach wollen der amtliche und ehrenamtliche Naturschutz keine Verflechtungen zwischen den Kompensationsverpflichtungen Dritter und der Umsetzung von Maßnahmen der WRRL, obwohl § 13 BNatSchG naturschutzrechtlich gesehen den Vorrang von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen aufgehoben hat und somit kein räumlicher und funktionaler Zusammenhang zwischen den Kompensationsmaßnahmen und den Eingriffsflächen zu gewährleisten ist. Man gewinnt den Eindruck, dass man die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen getrennt realisiert und finanziert sehen will. Im Sinne einer noch positiveren Bilanz für die Natur- und Landschaftsentwicklung wird eine strikte Trennung zwischen den geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL und den Kompensationsverpflichtungen anderer Planungsvorhaben angestrebt. Die Anerkennung von Ökopunkten im Rahmen der Maßnahmenumsetzungen der WRRL wäre aber eine gewünschte Kompromisslösung für die Landwirtschaft und würde deren eher skeptische Einstellung gegenüber den Maßnahmenplanungen der WRRL verändern.

5.4 Umdenkungsprozesse erforderlich

Hier muss dringend ein Umdenkungsprozess bei den verschiedenen Akteuren eingeleitet werden. Zur Umsetzung von Maßnahmen der WRRL sind nicht nur die für die Wasserwirtschaft zuständigen Stellen verpflichtet. Alle im Prozess beteiligten Stellen haben positive Mitwirkungsbeiträge zu leisten und sind verpflichtet, dass eine kostengünstige und effektive Umsetzung erfolgt. Ansonsten scheinen die Maßnahmenumsetzungen insbesondere in Bezug auf die der EU zu meldenden Realisierungsfristen nicht erreichbar und führen neben Vertragsstrafen zu einem noch konsequenteren Vorgehen bei der Umsetzung. Gewässerentwicklungsmaßnahmen liefern wertvolle Beiträge im Sinne der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie, erfordern aber auch den höchsten Aufwand und die längste Realisierungsdauer. Deshalb muss jetzt mit diesen Umsetzungsmaßnahmen begonnen werden. Die Flurbereinigungsbehörden müssen dazu ihre Mitwirkungsmöglichkeiten offensiver und durch die Präsentation gelungener Praxisbeispiele darstellen.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Ländliche Bodenordnungsverfahren können einen wichtigen Beitrag im Rahmen der Umsetzung von Flächen beanspruchenden Maßnahmenplanungen der WRRL liefern. Es ist daher geboten, die bei der Umsetzung zu beteiligenden Stellen und Akteure zeitnah über die Möglichkeiten der Flurbereinigung zu informieren und auf notwendige planungsrechtliche Erfordernisse hinzuweisen. Die Möglichkeiten des Flächenmanagements in Verbindung mit

der ländlichen Bodenordnung können dabei nicht nur zur Flächenbereitstellung für wasserwirtschaftliche Maßnahmen eingesetzt werden, sondern auch zur gleichzeitigen Realisierung von naturschutzrechtlichen Kompensationsverpflichtungen Dritter. Voraussetzung ist, den hieran Beteiligten zu vermitteln, dass auch sie eine Mitverantwortung bei der Umsetzung der WRRL tragen. Dies sollte nunmehr umgehend erfolgen. Ansonsten werden die Möglichkeiten vertan, die ländliche Bodenordnung als erfolgreiches Instrument zur konfliktfreien und Interessen ausgleichenden Lösung von Landnutzungskonflikten mit hoher Erfolgsquote bei der Flächenbereitstellung einzusetzen.

Literatur

- Fehres, J.: Die Unternehmensflurbereinigung – Beispiel für ein erfolgreiches Instrument zur Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen. *zfv* 135, Heft 4, S. 275–279, 2010.
- Fehres, J.: Praxisbericht über zeitgemäße Zielsetzungen und Wirkungseffekte ländlicher Bodenordnungsverfahren. *Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (avn)* 122, Heft 3, S. 83–89, 2015.
- Fehres, J., Thiemann, K.-H.: Zentrale Handlungsfelder der Bodenordnung und des Landmanagements. In: Kummer, K., Frankenberger, J. (Hrsg.): *Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013*, Kap. 13, S. 377–406, Wichmann Verlag im VDE Verlag, Berlin und Offenbach, 2012.
- 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.
- Wingerter, K., Mayr, Ch.: *Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar*. 9. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm, 2013.

Anschrift des Autors

Dipl.-Ing. Jörg Fehres
Hauptdezernent im Dezernat 33 – Ländliche Entwicklung, Bodenordnung
Bezirksregierung Köln, Blumenthalstraße 33, 50670 Köln
joerg.fehres@bezreg-koeln.nrw.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.