

# Der FAO Legal Guide on Land Consolidation – Theorie und Praxis eines Flurbereinigungsgesetzes

## The FAO Legal Guide on Land Consolidation – Theory and Practice of a Land Consolidation Law

Miriam Drlicek

### Zusammenfassung

Die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren bedarf einer soliden gesetzlichen Grundlage. Basierend auf den Praxiserfahrungen acht europäischer Länder hat die Food and Agricultural Organization der Vereinten Nationen (FAO) mit ihrem »Legal Guide on Land Consolidation« (Rechtsleitfaden zur Flurbereinigung) ein umfassendes Nachschlagewerk für den Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes herausgegeben. Der Leitfaden zeigt Gestaltungsmöglichkeiten für die Schaffung rechtlicher Regelungen zur Flurbereinigung auf und enthält zugleich einen Überblick über die Flurbereinigungspraxis in den Beispielländern. Der folgende Beitrag greift die wesentlichen Aspekte des Leitfadens auf.

**Schlüsselwörter:** FAO, Flurbereinigung, Gesetzgebung, Europa

### Summary

*The implementation of land consolidation requires a solid legal foundation. Based on the practical experience of eight European countries, the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) has published its »Legal Guide on Land Consolidation«, a comprehensive reference work for the drafting of a land consolidation law. The guide shows design options for the creation of legal regulations on land consolidation, and at the same time contains an overview of land consolidation practice in the sample countries. The following article takes up the essential aspects of the guide.*

**Keywords:** FAO, land consolidation, legislation, Europe

## 1 Einführung und Vorbemerkung

Im Juni 2020 veröffentlichte die Food and Agricultural Organization der Vereinten Nationen (Welternährungsorganisation; FAO) den »Legal Guide on Land Consolidation« (Rechtsleitfaden zur Flurbereinigung; im Folgenden: Leitfaden). Der Leitfaden stellt die Praxis der Flurbereinigung in acht europäischen Ländern vor. Er hat primär zum Ziel, unter Heranziehung der Praxisbeispiele eine »good-practice« bzw. »best-practice« der Flurbereinigung darzustellen und konkrete Empfehlungen für den Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes auszusprechen. Insofern richtet er sich vor allem an Staaten, die noch über kein entsprechendes

Gesetz verfügen. Daneben will der Leitfaden jedoch auch zum fachlichen Austausch zwischen den Ländern anregen, in denen bereits ein etablierter Rechtsrahmen besteht, um diesen zu reflektieren und kontinuierlich zu verbessern.

Im Folgenden soll das englischsprachige, knapp 180 Seiten umfassende Werk (Veršinskas et al. 2020) vorgestellt werden. Der Leser soll einen Überblick über die Kernaussagen des Leitfadens erhalten und idealerweise Interesse finden, das eine oder andere Kapitel – oder gar das ganze Werk – selbst nachzulesen. Hierfür steht das PDF kostenfrei zur Verfügung.

Die Zusammenfassung des Leitfadens erfolgt aus einer deutschen, genauer einer bayerischen Perspektive, und zwar durch die Brille einer Juristin. Der Beitrag soll grundsätzlich keine eigene Rechtsvergleichung enthalten; dennoch lassen sich gewisse Bewertungen nicht gänzlich vermeiden, und es soll gerade für den deutsch(sprachigen) Leser der Kontext der FAO-Empfehlungen zum deutschen Flurbereinigungsrecht hergestellt werden.

Als Beispielländer dienen dem Leitfaden Dänemark, Deutschland (insbesondere Bayern), Finnland (siehe hierzu auch Ludwig 2017), Litauen, die Niederlande (siehe hierzu auch Leenen 2014), Serbien, Spanien (am Beispiel der Autonomen Gemeinschaft Galicien) und die Türkei. Damit ist eine große Bandbreite gesetzgeberischer und verwaltungspraktischer Möglichkeiten der Flurbereinigung abgedeckt. Letztlich will der Leitfaden kein »Universal-Flurbereinigungsgesetz« propagieren, sondern es sollen wesentliche Merkmale und Prinzipien aufgezeigt und verschiedene Optionen für rechtliche Rahmenbedingungen untersucht und dargestellt werden, um den potenziellen Gesetzgebern entsprechende Grundlagen an die Hand zu geben.

## 2 Definition und Ziele der Flurbereinigung

Die zentrale Vokabel vorab: Soweit in diesem Beitrag der Begriff »Flurbereinigung« verwendet wird, ist er im Sinne der Definition gemeint, die der Leitfaden selbst aufstellt. Diese lautet: »Land consolidation is a legally regulated procedure led by a public authority and used to adjust the property structure in rural areas through a comprehensive reallocation of parcels, coordinated between landowners and users in order to reduce land fragmentation, facilitate farm

*enlargement and/or achieve other public objectives, including nature restoration and construction of infrastructure.*« Flurbereinigung ist also ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das durch eine Behörde geleitet und durch das die Eigentumsstruktur in ländlichen Räumen durch umfassende Neuordnung von Flurstücken in Abstimmung mit den Grundeigentümern verändert wird mit dem Ziel, die Besittersplitterung zu verringern, die Vergrößerung von landwirtschaftlichen Betrieben zu ermöglichen und/oder andere Ziele im öffentlichen Interesse zu erreichen, einschließlich des Naturschutzes sowie der Verbesserung der Infrastruktur.

Die FAO propagiert einen sogenannten »multi-purpose approach«, das heißt, mit dem Instrument der Flurbereinigung soll eine möglichst große Bandbreite an Zielen angestrebt bzw. erreicht werden. Die Zielsetzung bildet das Fundament eines Gesetzes; sie soll entsprechend ihrer Bedeutung direkt am Anfang des Gesetzes stehen, wozu exemplarisch § 1 des deutschen Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) genannt wird sowie Art. 1 des dänischen Gesetzes über die Flurbereinigung zitiert wird. Die Ziele, die mit der Flurbereinigung erreicht werden sollen, sind offen zu formulieren, sodass die Anwendung flexibel, im Einklang mit den sich wandelnden Rahmenbedingungen erfolgen kann.

Die Verfolgung einer breiten Palette an Zielen entspricht der gelebten Praxis in den untersuchten Beispielländern. Diese erweiterten sich von früheren Hauptzielen der Verbesserung der Agrarstruktur und der Reduzierung der vorhandenen Besittersplitterung zur Ermöglichung einer höheren Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe, die seinerzeit gerade in den Ländern mit langer Flurbereinigungstradition, wie etwa Dänemark, Deutschland, Finnland und den Niederlanden verfolgt wurden, hin zur integralen Entwicklung der ländlichen Räume einschließlich Maßnahmen der Dorferneuerung. In den meisten der untersuchten Länder wird neben den vorgenannten Zwecken die Flurbereinigung auch als Instrument zur Umsetzung größerer Infrastrukturmaßnahmen herangezogen, etwa für den Bau von Fernstraßen, Zugverbindungen oder Flughäfen, um sowohl eine direkte Enteignung der benötigten Flächen zu umgehen, als auch Durchschneidungsschäden zu beseitigen. Als Beispiel wird hier ein Auszug aus der finnischen Gesetzgebung abgedruckt, die eine Regelung entsprechend dem deutschen Unternehmensverfahren enthält. Alles in allem verfügen die acht Beispielländer über einen umfassenden Rechtsrahmen zur Flurbereinigung, und alle verfolgen mit ihr eine breite Palette an Zielen; sie leben mithin einen »multi-purpose approach«, der dem deutschen Verständnis der Ländlichen Entwicklung entspricht.

Dabei macht die FAO deutlich, dass bei einem Bestreben nach gesetzlicher Regelung und Einführung der Flurbereinigung zunächst der entsprechende politische Wille in dem jeweiligen Staat vorhanden sein muss. Wie die unterschiedlichen Länderbeispiele zeigen, ist laut FAO nicht die Frage des »ob« der Einführung der Flurbereinigung die entschei-

dende, sondern die Frage des »wie«, und genau diese Frage beabsichtigt der Leitfaden zu beantworten.

### 3 Methoden und Umsetzung der Flurbereinigung

Vor dem Einstieg in einzelne Verfahrensschritte werden zunächst zwei grundlegende Aspekte der Flurbereinigung vorgestellt. Für das Verständnis der Empfehlungen im Leitfaden ist es unerlässlich, die entsprechenden Methoden der Flurbereinigung jeweils als freiwillige, basierend auf einer Mehrheitsabstimmung durchgeführte oder aber hoheitlich angeordnete Verfahren zu thematisieren. Weiterhin wird ein Überblick zu den Empfehlungen für die institutionellen Zuständigkeiten gegeben.

#### 3.1 Der Wille der Betroffenen:

»voluntary« – »majority based« – »mandatory«

Das zentrale Kriterium der FAO zur Herangehensweise an die Flurbereinigung ist der Wille der Betroffenen. Sie empfiehlt die Durchführung der Flurbereinigung ausschließlich auf freiwilliger Basis (»voluntary land consolidation«). Im Rahmen der freiwilligen Flurbereinigung entscheidet jeder Grundeigentümer innerhalb des potenziellen Verfahrensgebietes frei darüber, ob er an einem Flurbereinigungsverfahren teilnimmt und zu welchen Bedingungen er einer Neuordnung zustimmt. Die entsprechende Behörde setzt den auf dieser völligen Freiwilligkeit erarbeiteten Flurbereinigungsplan um. Nach Auffassung der FAO wahrt diese Durchführungsart die Rechte der Eigentümer am besten.

Wenn der Zweck bzw. das Ziel eines Verfahrens es erforderlich machen, kann nach Empfehlung der FAO die Flurbereinigung subsidiär auch auf Grundlage einer Abstimmung über das Ergebnis der Neuordnung durchgeführt werden (»majority-based land consolidation«). Diese an der Mehrheit der Beteiligten ausgerichtete Flurbereinigung kann von einer Behörde zwar verpflichtend angeordnet werden; die Beteiligten stimmen dann jedoch über die Festsetzungen des Flurbereinigungsplans im Wege einer qualifizierten Mehrheit ab. Auf diese Methode könne zurückgegriffen werden, wenn beispielsweise ein dringender Bedarf besteht, die landwirtschaftliche Infrastruktur zu verbessern, und die Zweckerreichung im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens schwierig ist. Diese durch die Veröffentlichung empfohlene Art der Flurbereinigung ist eine inhaltliche wie begriffliche Neuschöpfung, welche erhebliche rechtssystematische wie praktische Probleme aufweist und ihren Praxistest bis hin zur gerichtlichen Überprüfung des jeweiligen Abstimmungsergebnisses noch nicht bestanden hat.

Abgeraten wird von der sogenannten verpflichtenden Flurbereinigung (»mandatory land consolidation«), bei der

die einzelnen Verfahrensschritte auf der Grundlage hoheitlicher Akte vollzogen werden. Hierzu zählt unter anderem das deutsche Regelverfahren.

Die FAO betont, dass bei der Auswahl der Vorgehensweise besonderes Augenmerk auf die in dem jeweiligen Staat vorhandenen politischen Gegebenheiten zu richten ist. Insbesondere in Ländern mit einem sozialistischen Hintergrund sei eine verpflichtende Flurbereinigung (»mandatory«), in der die Behörde hoheitlich über die Bodenordnung entscheidet, nicht anzuraten. Als Beispiel wird Litauen angeführt, wo Verfahren ausschließlich oder überwiegend auf freiwilliger Basis durchgeführt werden; die Begründung vernachlässigt jedoch die nach wie vor erfolgreiche Flurbereinigungspraxis mit verpflichtender Teilnahme in anderen ehemals sozialistischen Ländern, wie zum Beispiel in Polen (Korta et al. 2014), Slowenien, Tschechien (Kaulich 2013) und Serbien (Thomas 2017 und Vasiljević 2019). Umgekehrt sei vor allem in den Staaten Westeuropas großes Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit vorhanden, sodass dort eine andere Ausgangslage für die Umsetzung von Flurbereinigungsverfahren auf hoheitlicher Grundlage herrscht, etwa in Deutschland und den Niederlanden.

Die einzelnen Länderbeispiele zeigen häufig eine Kombination der verschiedenen Methoden: Je nach dem Zweck, der mit einem Flurbereinigungsverfahren verfolgt wird, werden Verfahren auf freiwilliger Basis oder unter Heranziehung eines Abstimmungsprozesses durchgeführt; es können aber auch Maßnahmen der Enteignung vorgenommen werden. Dänemark etwa dient im Leitfaden durchgehend als Beispiel für einen Staat, in dem die Flurbereinigung auf freiwilliger Basis erfolgt. Wenn dort jedoch im Rahmen einer Flurneuerung auch größere Infrastrukturprojekte umgesetzt werden sollen, bei denen der Staat oder die Gemeinde prinzipiell ein Recht zur Enteignung des jeweiligen Grundeigentümers hätte, so kann ein Eigentümer, der mit der Teilnahme am Verfahren nicht einverstanden ist, enteignet werden. Finnland praktiziert – wie Deutschland – sogenannte verpflichtende Verfahren, das heißt, es wird weder über die Teilnahme am Verfahren noch über den Flurbereinigungsplan abgestimmt. In der finnischen Praxis werden jedoch nur die Eigentümer in ein Verfahren einbezogen, die damit tatsächlich einverstanden sind. Die Niederlande führen Verfahren unter Verwendung aller drei genannten Methoden durch. In der Autonomen Gemeinschaft Galizien in Spanien ist zur Einleitung eines Verfahrens die Zustimmung einer Mehrheit der Eigentümer erforderlich; im weiteren Verlauf findet dann jedoch keine weitere Abstimmung mehr statt. Auch in der Türkei findet ausschließlich bei der Verfahrenseinleitung eine Abstimmung seitens der Eigentümer statt; im weiteren Verfahren, insbesondere zur Verabschiedung des Flurbereinigungsplans, ist eine solche dann aber nicht mehr vorgesehen. Die Vorgehensweisen in Galizien und in der Türkei passen somit nicht unter die FAO-Definition der mehrheitlichen Flurbereinigung, nach der die Mehrheit dem Flurbereinigungsplan zustimmen muss.

Bereits diese grundsätzlichen Begrifflichkeiten zu freiwilliger, abgestimmter bzw. verpflichtender Flurbereinigung machen deutlich, dass die Findung einer einheitlichen, international geeigneten Terminologie sowie die Fassung allgemeingültiger Definitionen Herausforderungen darstellen, zugleich aber Grundvoraussetzungen sind, um einen internationalen Austausch überhaupt erst zu ermöglichen. Gewisse Verständnisverluste lassen sich infolge von Übersetzungen nie ganz vermeiden; daneben kann bei einer verallgemeinernden Darstellungsweise wie der des Leitfadens nicht jeder Nuance der Praxis Rechnung getragen werden. Dies zeigt sich unmittelbar am Beispiel der Flurbereinigung in Deutschland, die überwiegend als hoheitliche Flurbereinigung durchgeführt wird und deren Methoden somit von der FAO abgelehnt werden. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu würdigen, dass in Deutschland ein Verfahren nur bei weit überwiegender Befürwortung innerhalb des potenziellen Teilnehmerkreises eingeleitet wird. Ferner steht den von der FAO kritisierten hoheitlichen Verwaltungsakten ein effektiver, verfassungsrechtlich garantierter Rechtsschutz in Form von Widerspruch und Klage gegenüber, der sich schließlich in der abstrakten Definition einer Flurbereinigungsmethode nicht wiederfindet.

Bei der Befürwortung der freiwilligen Flurbereinigung betont die FAO, dass die gesetzlichen Regelungen eine echte Bodenordnung vorsehen sollen, die unter der Leitung eines entsprechenden Experten durchgeführt wird, und die auch die Interessen weiterer Betroffener, also etwa der Inhaber von Grundpfandrechten, wahrt. Das Verfahren soll also nicht nur auf private Transaktionen hinauslaufen, wie etwa in Litauen, wo das freiwillige Flurbereinigungsverfahren mit dem Abschluss eines notariellen Flurbereinigungsvertrages endet, sondern am Ende des Verfahrens soll ein Flurbereinigungsplan stehen, auf dessen Grundlage die Eigentumsänderungen erfolgen.

Die generelle Hervorhebung der freiwilligen Flurbereinigung und entsprechende Herabsetzung der hoheitlichen Flurbereinigung kritisiert Thomas (2020) als weder dogmatisch noch empirisch belegt. Verschiedene Pilotprojekte zeigen laut Thomas (2012), dass sich diese Methode nur im Falle eines sehr überschaubaren Teilnehmerkreises eignet.

Eine der wichtigsten Regelungen, die ein Flurbereinigungsgesetz demnach zu treffen hat, ist die Festlegung der grundsätzlichen Methode, also ob auf freiwilliger Basis, auf der Grundlage einer Abstimmung oder einer Kombination der beiden Methoden. Nachdem von der verpflichtenden Flurbereinigung zwar generell abgeraten wird, sie jedoch in einigen behandelten Ländern, allen voran Deutschland, mit großem Erfolg praktiziert wird, stellt die FAO die einzelnen Verfahrenskomponenten dennoch vor und empfiehlt sie im Leitfaden häufig als good- bzw. best-practice.

## 3.2 Zuständigkeiten – »lead agency« und Beteiligtenvertretung

### 3.2.1 »Lead Agency«

Zu den institutionellen Zuständigkeiten in der Flurbereinigung führt die FAO im Leitfaden den Begriff der »lead agency« (federführende Behörde) ein: »Lead agency means a public institution, which is responsible for the formation of the land consolidation policy in the country, management of the land consolidation programme and actual implementation of the land consolidation projects.« Die »lead agency« ist demnach eine öffentliche Einrichtung, die zuständig ist für die Schaffung des nationalen rechtlichen Regelwerkes zur Flurbereinigung, für die Steuerung des Flurbereinigungsprogramms sowie für die tatsächliche Umsetzung des einzelnen Flurbereinigungsprojekts. Laut Thomas (2020) handelt es sich hierbei um einen möglicherweise für Verwirrung sorgenden »Neologismus«. Die Definition ist derart breit gefächert, dass aus deutscher Sicht dem Begriff die Klarstellung der »jeweils« federführenden Behörde voranzustellen ist. »Lead« – also in federführender Verantwortung – kann je nach Zusammenhang eine andere Einrichtung sein. Gerade in Bayern etwa wäre das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die »lead agency«, wenn es um den Entwurf von Flurbereinigungsrichtlinien geht; die Steuerung des Arbeitsprogramms erfolgt dann auf der nachgeordneten Ebene der Ämter für Ländliche Entwicklung, und auf der wiederum nächsten Ebene steht die Teilnehmergemeinschaft als untere Flurbereinigungsbehörde, die in Bayern das Flurbereinigungsverfahren maßgeblich selbst betreibt. Wenn schon auf innerdeutscher Ebene Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Begrifflichkeiten besteht, so ist dies im internationalen Vergleich nicht anders und erfordert im jeweiligen Zusammenhang weitere Erläuterungen.

Der Leitfaden knüpft bei der Hinführung an den Begriff der »lead agency« an die vorhandenen Staatsorganisationsstrukturen an. Zunächst ist zu entscheiden, auf welcher staatlichen Ebene die Flurbereinigung anzusiedeln ist. Hier stehen auf der einen Seite etwa Deutschland als Beispiel für den föderalen Staatsaufbau sowie Spanien mit seinen Autonomen Gemeinschaften für eine ähnliche dezentrale Struktur. Auf der anderen Seite werden Länder wie Dänemark, Litauen, Serbien und die Türkei zentralistisch regiert, und entsprechend ist auch der Behördenaufbau organisiert. Eine weitere Fallgruppe kann zu den Beispielländern Niederlande und Serbien gebildet werden, die zentral regiert werden und wo auch die Flurbereinigung auf zentraler, nationaler Ebene geregelt ist; die Umsetzung vollzieht sich jedoch auf regionaler (Niederlande) oder gar auf kommunaler (Serbien) Ebene. Der Leitfaden empfiehlt eine Dezentralisierung nur für große Länder, in denen föderale oder ähnliche Strukturen bereits existieren. In kleineren Ländern sollte die Flurbereinigung als nationale Aufgabe zentral geregelt und umgesetzt werden.

Eine konkrete best-practice-Empfehlung für die Festlegung der »lead agency« fehlt, wobei der Leitfaden deutlich macht, dass sich die jeweiligen Kompetenzen im Zusammenhang mit der Flurbereinigung innerhalb des jeweils bestehenden Staats- bzw. Verwaltungsapparates bewegen müssen. Alles in allem ist es selbstredend, dass ein Gesetz über die Flurbereinigung die jeweiligen institutionellen Zuständigkeiten regeln muss.

### 3.2.2 Beteiligtenvertretung

Im Zusammenhang mit den institutionellen Zuständigkeiten in der Flurbereinigung darf aus deutscher Sicht die Erwähnung des Gremiums zur Vertretung der Interessen der Teilnehmer nicht fehlen. Der Leitfaden thematisiert dieses als sogenanntes »Committee of Stakeholders«, wörtlich übersetzt als Ausschuss der Interessenvertreter. Neben den Eigentümern fallen unter die FAO-Definition der »stakeholder« Personen und Körperschaften bzw. Einrichtungen, die bestimmte öffentliche und private Interessen vertreten und deren Rechte und/oder Pflichten durch die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens betroffen werden könnten. Somit ist dieser Kreis viel weiter gefasst als die Teilnehmergemeinschaft nach § 16 FlurbG, in der ausschließlich die Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke nach § 10 Nr. 1 FlurbG vertreten sind. Unter die vorgenannte FAO-Definition würden nach hiesiger Auffassung sowohl Nebenbeteiligte nach § 10 Nr. 2 FlurbG als auch eine Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange fallen, die in Deutschland zwar angehört werden, die jedoch in keinem Gremium mit eigenen Befugnissen im Flurbereinigungsverfahren vertreten sind.

Während laut FAO Gremien aus Beteiligtenvertretern in den meisten Beispielländern bestehen, sind deren Aufgaben und Befugnisse sehr unterschiedlich geregelt. In Dänemark existiert ein »Landowner Committee« (Eigentümervertretung), in Finnland etwa gibt es ein »Advisory Board of Landowners« (Beirat der Grundeigentümer), in Spanien (Galizien) ein »Board of Owners« (Eigentümergeinschaft), in Deutschland schließlich die Teilnehmergemeinschaft. Der Leitfaden betont dabei, dass dieses Organ nur in Deutschland über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und somit etwa eigenständig Verträge schließen und sogar Verwaltungsakte erlassen kann. Auch der Vorsitzende des finnischen Advisory Board of Landowners kann Verträge mit Baufirmen abschließen, die das Board zuvor beschlossen hat. Bedauerlicherweise werden die Kompetenzen der jeweiligen Gremien in den Beispielländern nicht näher erläutert; dies wäre aus deutscher Sicht gerade für die von der FAO empfohlenen freiwilligen Flurbereinigungsverfahren von besonderem Interesse. Dort ist schließlich die direkte Zustimmung eines jeden Teilnehmers zu den einzelnen Verfahrensschritten notwendig, sodass fraglich ist, welcher Bedarf an einer mittelbaren Vertretung existiert und wie weit die jeweiligen Kompetenzen reichen. Explizit für

Dänemark als Beispielland für die freiwillige Flurbereinigung wird erwähnt, dass die gewählte Beteiligtenvertretung an der Bodenbewertung teilnimmt und die Verhandlungen zwischen den einzelnen Teilnehmern leitet. Finnland, Spanien (Galizien) und Deutschland führen Flurbereinigungsverfahren überwiegend oder ausschließlich als sog. verpflichtende Verfahren (»mandatory«) durch, sodass es naheliegend ist, dass in solchen Verfahren die Interessen der Beteiligten in einem entsprechenden Gremium vertreten werden. In der Türkei hingegen, wo die Betroffenen zwar vor einer Anordnung eines Verfahrens, nicht jedoch zur Annahme des Flurbereinigungsplans abstimmen, gibt es keine Interessenvertretung der Beteiligten.

Ob eine Beteiligtenvertretung existiert, aus welchen Personen sie sich zusammensetzt, wie diese Personen gewählt werden und schließlich welche Aufgaben und Befugnisse sie erhalten soll, ist in einem Flurbereinigungs-gesetz zu regeln.

## 4 Die wesentlichen Verfahrenselemente

Ausgehend von der Praxis der untersuchten Länder beleuchtet die FAO den Ablauf eines Flurneuordnungsverfahrens – unterteilt in Machbarkeits-, Neuordnungs- und Umsetzungsphase – im Detail. Um den Beitrag überschaubar zu halten, greift die folgende Darstellung allein die wesentlichen Elemente der Neuordnungsphase auf.

### 4.1 Bodenbewertung

Die Ermittlung des Bodenwertes ist zwingender Bestandteil eines Flurbereinigungsverfahrens, so die zentrale Aussage der FAO. Sie ist Grundvoraussetzung, um dem Prinzip der wertgleichen Abfindung (»at least as well off-principle«), das im nationalen wie im internationalen Recht anerkannt ist, Geltung zu verschaffen. Kein Teilnehmer darf nach einem Flurneuordnungsverfahren schlechter gestellt sein als vorher; andernfalls würde das gesamte Instrument der Flurbereinigung infrage gestellt. Folglich soll ein entsprechendes Gesetz strenge Regeln aufstellen und die Grundprinzipien der Wertermittlung selbst festlegen; Einzelheiten zur Durchführung können in nachrangigen Normen definiert werden. Aufgrund ihrer überragenden Bedeutung für die Neuordnung bzw. Abfindung soll ein Flurbereinigungs-gesetz den Betroffenen entsprechende Rechte einräumen, um gegen die der Neuverteilung zugrunde liegenden Bodenbewertung rechtlich vorzugehen.

Für freiwillige Bodenordnungsverfahren muss die Methode der Bodenbewertung nicht zwingend im Gesetz verankert sein; vielmehr kann die jeweils federführende Behörde bzw. können die Teilnehmer selbst eine Methode zur Wertermittlung festlegen. In Mehrheitsverfahren hingegen ist ein umfangreicheres gesetzliches Regelwerk erforderlich. Schließlich betrifft die Wertermittlung in diesen

Verfahren auch diejenigen Eigentümer, die gegebenenfalls gegen den Flurbereinigungsplan stimmen. In Mehrheitsverfahren sollen Richtlinien die Kriterien für die Wertermittlung festlegen. Die Bodenklassifizierung soll auf der Grundlage des Ertrags des Bodens erfolgen. Ferner soll der Wert von Gebäuden und sonstigen Vermögenswerten nur dann ermittelt werden, wenn sie auf einen neuen Eigentümer übertragen werden. In diesem Fall sind entsprechende Experten, etwa Gebäudesachverständige, hinzuzuziehen. Kriterien wie Erschließung, Zuschnitt oder Größe eines Flurstücks bleiben unbeachtet. Sofern ein Eigentümer an einem Flächenzukauf interessiert ist, kann dies durch Privatvereinbarungen oder im Wege einer Mehrzuteilung umgesetzt werden. Hierzu wird dann der Marktpreis herangezogen.

Das deutsche Verfahren zur Wertermittlung wird als Beispiel für eine best-practice vorgestellt. Es findet eine vergleichende Bewertung auf der Grundlage des Ertragswertes statt. Gebäude und Bauland werden anhand ihres Verkehrswertes bewertet. Zitiert wird § 28 FlurbG, wonach das Wertverhältnis nach dem Nutzen zu ermitteln ist, den landwirtschaftliche Grundstücke bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung jedem Eigentümer nachhaltig gewähren können.

Zentrale Aufgabe des Flurbereinigungs-gesetzes ist es also, das grundsätzliche Verfahren zur Ermittlung und Bewertung des Bodens zu regeln.

### 4.2 Allgemeine Gestaltungsgrundsätze

Die FAO empfiehlt eine großzügige Zusammenlegung der Flurstücke, um eines der Hauptziele des Verfahrens, die Verringerung der Besitzersplitterung, zu erreichen. Ferner soll die Entfernung zwischen der Hofstelle und den Abfindungsflurstücken möglichst gering ausfallen. Hinsichtlich der konkreten Gestaltung nennt der Leitfaden den Zuschnitt der Flurstücke »so normal wie möglich« anzustreben, das heißt, das Verhältnis von Breite zu Länge soll maximal ein Viertel betragen; außerdem sollten die Flurstücke rechtwinklig geschnitten sein. Darüber hinaus sollen Zugänge zu einer Straße sowie auch zu Be- und/oder Entwässerungssystemen geschaffen werden. Trotz des Bestrebens nach einem optimalen Flurstückszuschnitt sind bestehende wertvolle Landschaftsbestandteile, wie etwa mäandrierende Gewässer, zu erhalten. Der Rechtspraxis in vielen Rechtssystemen folgend sollen Gebäude als Bestandteile eines Grundstücks behandelt und möglichst von der Neuordnung ausgenommen werden.

Die vorgenannten Grundsätze können auf untergesetzlicher Ebene, etwa in Form von Gestaltungs- bzw. Planungsrichtlinien geregelt werden. Diesbezüglich empfehlen die Autoren des Leitfadens, der Beteiligtenvertretung die Kompetenz zur Regelsetzung einzuräumen. So kann die Akzeptanz bei den Teilnehmern gestärkt und den Planern eine klare Gestaltungsvorgabe an die Hand gegeben werden. Dabei wird auf die Praxis in den Niederlanden verwiesen,

wo für jedes Verfahren ein sog. »Land Consolidation Committee« (Flurbereinigungskommission) gebildet wird.

Das Flurbereinigungs-gesetz bzw. entsprechende Planungsrichtlinien können vorsehen, gewisse Flächen von einer Neuordnung von vorneherein auszuschließen, etwa Hofstellen. Ferner können sie den Prozentsatz des Flächenabzugs für Infrastrukturmaßnahmen festlegen, Grundsätze für den konkreten Zuschnitt der neuen Flurstücke hinsichtlich Größe und Form vorgeben sowie Prinzipien für den Schutz von Biodiversität und Gewässern aufstellen. In mehrheitsbasierten Verfahren kann das Gesetz darüber hinaus eine Bandbreite für mögliche Minder- oder Mehrzuteilungen von Land festlegen, wobei der Leitfaden konkret anhand des Beispiels der Niederlande die Grenze bei maximal 5 % im Verhältnis zum Gesamtbesitzstand zieht. Eine solche Mehr- oder Minderzuteilung ist in Geld auszugleichen.

### 4.3 Infrastrukturmaßnahmen und Landabzug

Nachdem ländliche Räume häufig neben der Besitzer-splitterung auch mit anderen Herausforderungen konfrontiert sind, bzw. ein Flurbereinigungs-gesetz gerade auch die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen als Ziel vorgeben sollte, können etwa Wege und Straßen, Be- und Entwässerungsanlagen, Stromleitungen sowie Maßnahmen zur Dorferneuerung und Naherholung Gegenstand eines Verfahrens sein. Dies soll unter enger Einbindung der Bevölkerung geschehen. Das Gesetz soll vorsehen, dass die entsprechenden Institutionen ein Budget für Maßnahmen dieser Art erhalten, oder aber eine Finanzierung durch die Gemeinden oder Straßen- bzw. Wasserbehörden erlauben. Die Planung von Infrastrukturmaßnahmen soll in die Neuordnungsplanung integriert werden und kann bzw. soll so das Grundgerüst für die Grundstücksneuordnung sein. Beispielhaft wird hier § 41 des deutschen Flurbereinigungs-gesetzes zur Schaffung gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen zitiert.

Die FAO empfiehlt für mehrheitsbasierte Flurbereinigungsverfahren, die Möglichkeit eines anteiligen Landabzugs bei maximal 5 % des eingebrachten Bodens gesetzlich festzulegen. Während diese 5%-Grenze etwa in den Niederlanden gilt, zeigt die dortige Praxis, dass der tatsächliche Landabzug meist weit geringer ausfällt, entweder weil weniger Land benötigt oder Land aus öffentlicher Hand bereitgestellt wird. In Spanien (Galizien) darf der Landabzug sogar maximal 9 % des Besitzstandes betragen.

Ein Landverlust über den Landbeitrag hinaus (etwa für öffentliche Vorhaben oder planbedingte Minderausweisungen) ist also auszugleichen, entweder monetär oder aber dergestalt, dass der Besitzstand durch die Schaffung von und den Zugang zu Infrastrukturmaßnahmen entsprechend aufgewertet wird. Im Ergebnis muss dem Prinzip der Wertgleichheit der Landabfindung Rechnung getragen werden.

### 4.4 Rechte Dritter und Umweltbelange

Das Flurbereinigungs-gesetz soll ferner regeln, welche Grundpfandrechte dem Eigentümer folgen und auf die Abfindungsflurstücke übergehen, ohne dass es der ausdrücklichen Zustimmung des Sicherungsnehmers bedarf. Örtlich gebundene Dienstbarkeiten, die im Zuge der Neuordnung entbehrlich werden, wie etwa Wegerechte, die aufgrund einer Zusammenlegung nicht mehr gebraucht werden, sollten gelöscht werden. Dienstbarkeiten im Zusammenhang mit öffentlichen Versorgungsleitungen, etwa Strom- oder Wasserleitungen, müssen im Flurbereinigungsplan berücksichtigt und vom Neueigentümer akzeptiert werden. Zur Veranschaulichung einer good-practice einer gesetzlichen Regelung sind im Leitfaden die §§ 49 und 68 FlurbG abgedruckt.

Bei der Aufstellung des Flurbereinigungsplans sind Fragen der Auswirkungen des Neuordnungsverfahrens auf Natur, Klima, Wasser, Boden und Biodiversität zu beachten. Die nationalen Umweltgesetze sollen vorsehen, dass eine Prüfung hinsichtlich etwaiger Umweltauswirkungen durchgeführt wird, um sicherzustellen, dass die Umsetzung des Plans keine negativen Auswirkungen auf die Natur und die Umwelt hat. Für die Praxis wird hier etwa auf Deutschland und die Niederlande verwiesen, die, basierend auf der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, in Flurneuordnungsverfahren bzw. der in diesem Zusammenhang geplanten Infrastrukturprojekte jeweils eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen.

## 5 Der Flurbereinigungsplan

Den Flurbereinigungsplan definiert die FAO wie folgt: »A Land Consolidation Plan is a set of interrelated documents defining the re-allotment for the land consolidation project area, approved by either all (in case of voluntary land consolidation) or a legally defined qualified majority (in case of majority-based land consolidation) of landowners and adopted by the competent public institution. The Land Consolidation Plan serves as single basis for the registration of re-allotted property rights.« Ein Flurbereinigungsplan besteht demgemäß aus miteinander im Zusammenhang stehender Dokumente, die die Neuordnung des Verfahrensgebietes regeln, von allen Teilnehmern (in freiwilligen Flurbereinigungsverfahren) oder von einer qualifizierten Mehrheit der Teilnehmer (in mehrheitsbasierten Verfahren) beschlossen und von der zuständigen Behörde genehmigt werden. Allein auf seiner Grundlage erfolgt die Eintragung der neu geordneten Eigentumsrechte.

## 5.1 Bestandteile und Inhalt des Flurbereinigungsplans

Gemäß Leitfaden sind unter anderem folgende Unterlagen als Gegenstand des Flurbereinigungsplans gesetzlich zu regeln: ein Erläuterungsbericht zum Verfahren, Festsetzungen zum Ergebnis des Verfahrens, eine Besitzstandskarte zum Zeitpunkt vor der Neuordnung, eine Abfindungskarte bzw. Flurkarte mit dem Zustand nach der Neuordnung einschließlich geplanter Infrastrukturmaßnahmen sowie eine Zusammenstellung für jeden einzelnen Teilnehmer zu dessen Flurstücken vor und nach der Neuordnung einschließlich etwaiger zu leistender bzw. zu erhaltener finanzieller Ausgleichszahlungen. Weitere Dokumente können je nach Bedarf mit aufgenommen werden, wie etwa die schriftlichen Zustimmungserklärungen der Eigentümer zum Flurbereinigungsplan, Bankbürgschaften, die etwaige Ausgleichszahlungen absichern, der Nachweis einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sämtliche nach anderen Gesetzen notwendige Genehmigungen.

Der Flurbereinigungsplan hat alle Festsetzungen zum Übergang des Eigentums sowie den Übergang von Rechten Dritter, etwa Grundpfandrechte und Dienstbarkeiten, abschließend zu regeln, sodass die Umschreibung der öffentlichen Bücher ausschließlich auf seiner Grundlage erfolgen kann.

## 5.2 Beschluss und Genehmigung des Flurbereinigungsplans

Die FAO empfiehlt die Verabschiedung des Flurbereinigungsplans in drei Schritten. Zunächst ist der Entwurf des Flurbereinigungsplans öffentlich auszulegen. Im Anschluss ist der Flurbereinigungsplan durch die Teilnehmer zu beschließen und schließlich der federführenden Behörde zur Genehmigung vorzulegen.

Der Entwurf des Flurbereinigungsplans muss, sowohl in freiwilligen als auch in mehrheitsbasierten Verfahren, zunächst mit den Teilnehmern und dritten Rechtsinhabern besprochen sowie für die Öffentlichkeit ausgelegt werden. Das Gesetz soll das diesbezügliche Anhörungs- und Auslegungsverfahren regeln. In freiwilligen Verfahren braucht es nur eine einzige Auslegung, da die Beteiligten ihre schriftliche Zustimmung zum Entwurf des Flurbereinigungsplans bereits vor der öffentlichen Auslegung erklärt haben. In Mehrheitsverfahren hingegen ist der Entwurf des Flurbereinigungsplans öffentlich auszulegen und sodann mit den Teilnehmern – gegebenenfalls mehrmals – zu besprechen, sodann – gegebenenfalls mehrmals – zu überarbeiten und erneut auszulegen. Es wird empfohlen, für eine Stellungnahme der Betroffenen eine Frist von mindestens zwei Wochen nach der öffentlichen Auslegung vorzusehen.

Nachdem in Mehrheitsverfahren eine qualifizierte Mehrheit der Teilnehmer dem Plan zustimmen muss, ist zu regeln, wie sich diese Mehrheit zusammensetzt. Der Leitfaden empfiehlt die Methode einer doppelten Mehrheit,

die sich aus dem Prozentsatz der abstimmenden Anzahl der Teilnehmer sowie dem Prozentsatz der Fläche, die sie jeweils repräsentieren, zusammensetzt. Der für die Annahme des Flurbereinigungsplans erforderliche Prozentsatz soll gut überlegt werden: Wird er zu hoch angesetzt, ist es schwierig, ihn zu erreichen; wird er zu niedrig angesetzt, kann dies dazu führen, dass seine Festsetzungen in der Teilnehmerschaft auf wenig Akzeptanz stoßen. Die Schwelle bei 50 % anzusetzen sieht der Leitfaden als zu niedrig, wie Beispiele aus Portugal zeigen. Folglich empfehlen die Autoren des Leitfadens, die Schwelle bei 70 % der Teilnehmer anzusetzen, in deren Eigentum sich insgesamt mindestens 50 % der Flächen in dem Verfahrensgebiet befinden. Das Gesetz sollte ferner Bestimmungen vorsehen, wonach ein Abstimmungsprozess, sollte er zunächst scheitern, wiederholt werden kann.

Zuletzt erfolgt, sowohl in freiwilligen wie auch in Mehrheitsverfahren, die Prüfung und Genehmigung des Flurbereinigungsplans durch die federführende Behörde. Erst diese behördliche Entscheidung verleiht dem Flurbereinigungsplan Rechtswirksamkeit.

## 5.3 Rechtswirkung und Rechtsbehelfe

Das Flurbereinigungsrecht muss den Zeitpunkt festlegen, in dem der Flurbereinigungsplan Rechtswirkungen (»legal effect«) entfaltet; die FAO meint damit den Zeitpunkt, in dem die neue Rechtslage an die Stelle der alten Rechtslage tritt. Dies geschieht üblicherweise nicht zeitgleich mit der Genehmigung des Flurbereinigungsplans, sondern ist dieser zeitlich nachgelagert. Dieser Zeitpunkt ist in einem konkreten Datum, dem Umsetzungsdatum (»implementation date«), festzulegen.

In Deutschland etwa ist, entsprechend der Terminologie des Leitfadens, das Umsetzungsdatum des Flurbereinigungsplans dasjenige, das als Zeitpunkt des neuen Rechtszustandes in der Ausführungsanordnung genannt wird. Die Ausführungsanordnung wiederum ergeht erst dann, wenn der Flurbereinigungsplan unanfechtbar geworden ist, § 61 FlurbG. Das Abstellen auf die Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsplans ist selbstredend nur dort sinnvoll, wo eine entsprechende behördliche Entscheidung überhaupt anfechtbar ist, wie eben in Deutschland oder auch in den Niederlanden.

In Dänemark, das von den Autoren erklärte »Musterland für freiwillige Verfahren«, wird das Umsetzungsdatum bereits bei Einleitung der Neuordnungsphase von den Teilnehmern festgelegt. Dieses wird von der Flurbereinigungskommission, die auch den Flurbereinigungsplan verabschiedet, bestätigt. Das Umsetzungsdatum liegt üblicherweise einige Wochen nach der Verabschiedung des Flurbereinigungsplans durch die Kommission, aus praktischen Gründen häufig im Herbst nach der Erntezeit oder im Frühling. Dänemark sieht keine Rechtsbehelfe gegen den Flurbereinigungsplan vor, nachdem die entsprechende Zustimmung aller Teilnehmer Voraussetzung des Plans ist

und auch das Umsetzungsdatum selbst von den Beteiligten bestimmt wird. Dort kann lediglich Klage gegen die jeweils federführende Behörde erhoben und Ersatz eines etwaigen im Zusammenhang mit dem Verfahren entstandenen Schadens verlangt werden; die Umsetzung des Flurbereinigungsplans sowie die entsprechenden Eigentumsumschreibungen werden dadurch jedoch nicht behindert.

Die FAO betont zwar die fundamentale Rolle von Rechtsbehelfen (»legal remedies«) in der Flurbereinigung und hält fest, dass ein Flurbereinigungs-gesetz sowohl Verwaltungsrechtsbehelfe wie auch gerichtliche Rechtsmittel vorsehen soll. Konkrete Empfehlungen, wie diese in den propagierten freiwilligen sowie mehrheitsbasierten Flurbereinigungsverfahren ausgestaltet werden könnten, bleiben die Autoren des Leitfadens jedoch schuldig. Die Praxisbeispiele im Leitfaden stammen allesamt aus Ländern, die die hoheitliche Flurbereinigung betreiben. Deren Regeln und Grundsätze sind jedoch auf die freiwillige Flurbereinigung überhaupt nicht, auf die mehrheitsbasierte Flurbereinigung allenfalls bedingt übertragbar. In freiwilligen Verfahren besteht grundsätzlich überhaupt kein Raum für Rechtsmittel, nachdem stets die ausdrückliche Zustimmung aller Teilnehmer zu sämtlichen Verfahrensschritten erforderlich ist. Dies wird belegt durch das Beispiel Dänemarks. Insbesondere in Mehrheitsverfahren stellt sich die Frage, nach welchen Regeln der Flurbereinigungsplan infolge einer erfolgreichen Anfechtung geändert werden könnte, also etwa ob die Widerspruchsbehörde oder das Gericht eine Änderung verbindlich selbst treffen kann, oder ob der auf diese Weise geänderte Flurbereinigungsplan wieder zur Abstimmung zu stellen ist. Letzteres ist jedoch mit dem Sinn und Zweck eines Rechtsbehelfs- bzw. Rechtsmittelverfahrens unvereinbar, da diesem eine streitige Angelegenheit zugrunde liegt, die gerade durch eine hoheitliche Entscheidung gelöst werden soll.

#### 5.4 Umsetzung des Flurbereinigungsplans

Sobald der Flurbereinigungsplan seine Rechtswirkungen entfaltet, sind zunächst die neuen Flurstücke abzumarken und zu vermessen. Das Flurbereinigungs-gesetz soll die Aufgabenverteilung zwischen den jeweils federführenden Flurbereinigungsbehörden sowie den Vermessungs- und Grundbuchbehörden regeln. Um Transparenz und Akzeptanz zu fördern, kann geregelt werden, dass die Eigentümer und Angrenzer bei Vermessungsarbeiten zugegen sein dürfen. Ferner werden Ausgleichszahlungen zwischen den Teilnehmern mit der Genehmigung des Flurbereinigungsplans durch die jeweils federführende Behörde fällig, etwa für Minder- oder Mehrzuteilungen sowie für freiwillige Ver- bzw. Zukäufe von Land. Schließlich sind die im Flurbereinigungsplan festgesetzten Baumaßnahmen zur Verbesserung oder Erweiterung der Infrastruktur umzusetzen. Ein entsprechendes Flurbereinigungs-gesetz soll die zuständigen Institutionen für die Umsetzung solcher Maßnahmen festlegen, einschließlich der Finanzierung, der Verga-

be von Aufträgen sowie der technischen Überwachung der Ausführung. In der Regel soll das die jeweils federführende Flurbereinigungsbehörde sein, bei größeren Infrastrukturprojekten gegebenenfalls auch die jeweilige Fachbehörde, wie etwa eine Straßenbaubehörde.

Die Genehmigung des Flurbereinigungsplans durch die jeweils federführende Flurbereinigungsbehörde ist die alleinige Grundlage, aufgrund derer die Änderungen in der Besitz- und Eigentumsstruktur umgesetzt werden. Nachdem erfahrungsgemäß ein zeitlicher Verzug zwischen der Genehmigung des Plans, dem Umsetzungsdatum und der tatsächlichen Eintragung in den Grundbüchern liegt, muss eine Übergangsregelung getroffen werden. Die Beispiel-länder handhaben dies unterschiedlich, etwa mit einem zeitweisen Verfügungsverbot, oder aber indem ein Referenzdatum festgelegt wird, bis zu welchem etwaige der Genehmigung des Flurbereinigungsplans nachfolgende Verfügungen beachtet und mit umgesetzt werden können. Neben dem Übergang des Eigentums ist der Übergang des Besitzes separat zu regeln. Während die Einzelheiten sowie der zeitliche Ablauf des Besitzübergangs im Flurbereinigungsplan zu regeln sind, soll der tatsächliche Übergang in der Verantwortung der jeweils federführenden Behörde liegen. Der Übergang des Besitzes soll laut Leitfaden nach dem Eigentumsübergang erfolgen. Etwaige vorläufige Regelungen, etwa wie in Deutschland die vorläufige Besitzeinweisung oder die vorzeitige Ausführungsanordnung, thematisiert der Leitfaden nicht.

## 6 Fazit

Die klischeehafte Floskel »Das haben wir schon immer so gemacht.« erscheint in Bezug auf die Flurbereinigung in Deutschland fast als noble Erkenntnis. Schließlich geht das deutsche System der Flurbereinigung auf eine lange Tradition zurück und wird von der FAO im internationalen Vergleich häufig als Musterbeispiel genannt. Befasst man sich – so wie die Autorin dieses Beitrags – in Gestalt des FAO-Leitfadens erstmals mit der Flurbereinigung im internationalen Kontext, so überrascht es zunächst, dass der Flurbereinigung auf rein freiwilliger Basis derart der Vorzug eingeräumt und ein hoheitliches Verfahren nicht einmal als vernünftige Alternative empfohlen wird. Dabei setzt man als deutsche Rechtsanwenderin jedoch voraus, dass ein funktionierender und rechtmäßig handelnder Behördenapparat existiert, der die entsprechenden Verfahren durchführt, genauso wie unabhängige Gerichte, die im Streitfall die Rechtmäßigkeit von Hoheitsmaßnahmen überprüfen. Dies ist jedoch keine Selbstverständlichkeit.

Solange entsprechende staatliche Institutionen und zuverlässige Rechtsschutzmöglichkeiten nicht vorhanden sind, ist es sicherlich vorzugswürdig, die Flurbereinigung auf freiwilliger Basis – sei es auch mit etwaigen Schwachstellen – durchzuführen, anstatt die Möglichkeiten zur Bodenordnung überhaupt nicht zu nutzen bzw. einen

etwaigen Bedarf nicht zu erfüllen. Sobald ein entsprechendes Flurbereinigungsgesetz erst einmal existiert und die Praxis sich etabliert hat, kann dieses Gesetz schließlich im Lauf der Zeit um weitere Verfahrensarten und -methoden erweitert werden, die für die ländlichen Räume letztendlich mehr Vorteile durch breitere Gestaltungsmöglichkeiten bringen können. Die Empfehlung der FAO, Verfahren subsidiär auf der Grundlage mehrheitsbasierter Abstimmung durchzuführen, scheint ein fragwürdiger Kompromiss zu sein, da jedenfalls diejenigen Teilnehmer, die gegen den Flurbereinigungsplan stimmen, prinzipiell nicht besser stehen als diejenigen, die in hoheitlichen Verfahren überhaupt nicht zur Abstimmung gebeten werden. Letztere können in den traditionellen westeuropäischen Rechtssystemen dann jedoch auf umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten zurückgreifen; ob diese für Erstere im Einzelfall schon vorhanden sind, ist fraglich.

Für die deutschen Bundesländer ist der Leitfaden nicht nur theoretisch relevant, nachdem infolge der Föderalismusreform I die Flurbereinigung 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen ist. Von ihrem Gesetzgebungsrecht haben die Länder jedoch, laut Wingerter/Mayr (2018, Vorwort) »aus guten Gründen«, (noch) keinen Gebrauch gemacht. Inspiration und Austausch können auf der Grundlage des Leitfadens jedoch sicherlich erwachsen.

## Literatur

- Kaulich, K. (2013): Importance and Prospect of Land Consolidation in the Czech Republic. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 3/2013, 138. Jg., 193–200.
- Korta, G., Kozłowski, J., Pijanowski, J. M., Sorys, S. (2014): Stand der Grundstückszusammenlegung und Perspektiven für eine Landentwicklung in der Republik Polen. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 3/2014, 139. Jg., 151–158. DOI: 10.12902/zfv-0024-2014.
- Leenen, H. (2014): Land Development in The Netherlands. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 3/2014, 139. Jg., 166–172. DOI: 10.12902/zfv-0023-2014.
- Ludwig, G. (2017): Ansatz und Strategie der Flurbereinigung in Finnland. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 3/2017, 142. Jg., 156–163. DOI: 10.12902/zfv-0155-2016.
- Thomas, J. (2012): Landentwicklung 2011 in Europa – Gemeinsamkeiten im Grundsätzlichen und Vielfalt im Detail (Teil 2). In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 1/2012, 137. Jg., 46–57.
- Thomas, J. (2017a): Zur Fortentwicklung von Flurberechtigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil I: Status quo und Veränderungsbedarf. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 1/2017, 142. Jg., 23–29. DOI: 10.12902/zfv-0141-2016.
- Thomas, J. (2017b): Zur Fortentwicklung von Flurberechtigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil II: Maßnahmen. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 2/2017, 142. Jg., 69–77. DOI: 10.12902/zfv-0143-2016.
- Thomas, J. (2020): FAO – Food and Agricultural Organization of the United Nations (Ed.), *Legal Guide on Land Consolidation: Based on Regulatory Practices in Europe* (Buchbesprechung). In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 5/2020, 145. Jg., 325–326.
- Vasiljević, D. (2019): Land Consolidation in the Republic of Serbia: A Needs and Obstacles Assessment – Land Consolidation as an Unused Development Potential. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 5/2019, 144. Jg., 301–306. DOI: 10.12902/zfv-0265-2019.
- Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F., Gorgan, M. (2020): *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe*. FAO Legal Guide No. 3, Rome. [www.fao.org/documents/card/en/c/ca9520en/](http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9520en/), letzter Zugriff 21.04.2021.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): *Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar*, 10. Aufl., Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

## Kontakt

Miriam Drlicek  
 Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz  
 Falkenberger Straße 4, 95643 Tirschenreuth  
[miriam.drlicek@ale-opf.bayern.de](mailto:miriam.drlicek@ale-opf.bayern.de)

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter [www.geodaesie.info](http://www.geodaesie.info).