

Möglichkeiten und Grenzen von § 86 FlurbG zur Bodenordnung im ländlichen Raum

Karl-Heinz Thiemann



Zusammenfassung

Der Beitrag zitiert Kernvorschriften des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) und leitet daraus ab, dass das FlurbG auch als allgemeines Bodenordnungsgesetz für den ländlichen Raum verstanden werden kann. Damit werden die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Anwendung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG leichter verständlich und nachvollziehbar. Aufbauend auf den aktuellen Entscheidungen der Flurbereinigungsgerichte der Länder und des Bundesverwaltungsgerichts werden die Anordnungsvoraussetzungen des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG in fünf Leitsätzen

zusammengefasst.

1. Vorbemerkung und Einleitung

Die Professur für Landmanagement an der Universität der Bundeswehr München hat sich in den letzten Jahren intensiv mit den Rechtsgrundlagen der ländlichen Bodenordnung beschäftigt (z. B. Thiemann 2004 und 2008). Dabei wurde die Weiterentwicklung der rechtstheoretischen Grundlagen u. a. auch in den Mitteilungen des DVW-Bayern publiziert (s. Thiemann 2009 und 2012). Einen (vorläufigen) Abschluss hat die Rechtsauslegung bezüglich der Anordnungsvoraussetzungen des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG durch

den richtungsweisenden Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 18.11.2014 (Az.: 9 B 31.14, bisher unveröffentlicht) gefunden (hierzu ausführlich Thiemann, Benz und Schumann 2015). Aus der Entscheidung ergeben sich auch neue Aspekte für die Flurbereinigung zur nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung (s. Thiemann 2017a) und zur Unterstützung der Umsetzung von Planungen Dritter (s. Thiemann 2017b).

Inzwischen liegt bezüglich der Anwendung von § 86 FlurbG eine umfangreiche Rechtsprechung vor. Insbesondere sind folgende zehn Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte (OVG) als Flurbereinigungsgerichte der Länder und des BVerwG zu nennen, die in der Zeitschrift „Recht der Landwirtschaft (RdL)“ bzw. in der Sammlung „Rechtsprechung zur Flurbereinigung (RzF)“ der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgELandentwicklung) veröffentlicht wurden:

1. OVG Lüneburg, Urteil vom 05.03.1998 (RdL 1999, S. 320 ff.),
2. BVerwG, Beschluss vom 18.06.1998 (RdL 1998, S. 209 ff. = RzF 14 zu § 86 Abs. 1),
3. OVG Schleswig, Urteil vom 23.04.1999 (RzF 15 zu § 86 Abs. 1),
4. OVG Weimar, Urteil vom 17.01.2002 (RdL 2002, S. 275–279 = RzF 17 zu § 86 Abs. 1),
5. OVG Lüneburg, Urteil vom 26.08.2003 (RzF 18 zu § 86 Abs. 1),
6. OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.07.2008 (RdL 2008, S. 270–272 = RzF 42 zu § 4),
7. BVerwG, Urteil vom 13.04.2011 (RzF 21 zu § 86 Abs. 1),
8. OVG Koblenz, Urteil vom 15.01.2014 (RdL 2015, S. 65–68 = RzF 23 zu § 86 Abs. 1),
9. OVG Münster, Urteil vom 05.07.2016 (RdL 2017, S. 18–21) und
10. OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.10.2016 (RdL 2017, S. 46–49).

Die Gerichtsentscheidungen zeigen übereinstimmend auf, dass das Verfahren nach § 86 FlurbG mit der Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG), im Rahmen des Anspruchs aller Teilnehmer auf mindestens wertgleiche Landabfindung zur bodenorderischen Konfliktbewältigung und gleichzeitigen Unterstützung von öffentlichen Vorhaben eingesetzt werden kann. Denn der Schutz des Grundeigentums vor Flächenansprüchen, die sich aus Planungen Dritter (Fremdplanungen) ergeben, liegt im wohlverstandenen, objektiven Interesse der Grundstückseigentümer und Flächennutzer, auch wenn die intendierte Konfliktauflösung

verfahrensimmanent mit einer Landbereitstellung für eben diese Vorhaben verbunden ist und damit auch fremdnützigen Zwecken dient.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Möglichkeiten und Grenzen von § 86 FlurbG zur Unterstützung der Umsetzung von Planungen Dritter in enger Anlehnung an das FlurbG dargestellt werden. Damit wird deutlich, dass § 86 FlurbG auch als allgemeine Bodenordnungsnorm für den ländlichen Bereich verstanden werden kann.

2. Bodenordnung im engeren Sinne und Flurbereinigungsaufgaben

Der Begriff „Bodenordnung“ steht für die Erfassung der Eigentums- und Rechtsverhältnisse an Grundstücken einschließlich deren Wertermittlung (statische Komponente der Bodenordnung) sowie die Anpassung der vorhandenen subjektiven Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an die objektiven Erfordernisse der Bodennutzungsplanung und einer möglichst konfliktfreien Landnutzung (dynamische Komponente der Bodenordnung). Die dynamische Komponente der Bodenordnung wird auch als Bodenordnung im engeren Sinne bezeichnet und kann sowohl freiwillig in Übereinkunft der Eigentümer, Flächennutzer und Planungsträger erfolgen, als auch in einem hoheitlichen Verfahren durch Verwaltungsakt.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns und des geringstnötigen Eingriffs in private Rechte sind zur Lösung der Bodenfrage zunächst freiwillige Vereinbarungen anzustreben. Nur wenn die Möglichkeiten der privaten Bodenordnung (durch Kauf bzw. Tausch von Grundstücken oder Nutzungsvereinbarungen) unter angemessenen Bedingungen nicht zum notwendigen Erfolg führen, ist der Staat berechtigt, subsidiär mit öffentlich-rechtlichen Gestaltungsmitteln einzugreifen. Dabei sind zunächst privatnützige Bodenordnungsverfahren in Erwägung zu ziehen, die in erster Linie den wohlverstandenen, objektiven Interessen der Grundstückseigentümer dienen und als untergeordneten Nebenzweck auch öffentliche Belange der Bodennutzungsplanung verfolgen (akzessorische Grundstücksneueordnung). Erst wenn auch diesem Vorgehen der Erfolg versagt bleibt, darf der Staat zur Umsetzung eines konkreten Fachplans für öffentliche Erfordernisse im Wohl der Allgemeinheit als letztes Mittel die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) zur Grundstücksbeschaffung anwenden, wenn sie gesetzlich zulässig ist.

Diese grundsätzlichen Prinzipien der Bodenordnung sind bei der Umsetzung von Fremdplanungen stets zu beachten. Daher sind zunächst Maßnahmen der freiwilligen Bodenordnung anzustreben, die jedoch bei größeren Vorhaben vielfach nicht zielführend sind. Dies betrifft im ländlichen Bereich zum Beispiel die Renaturierung

von Gewässern einschließlich der Ausweisung von Uferrandstreifen zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), die Realisierung von Naturschutzprojekten oder den Ausbau der örtlichen Infrastruktur. Denn die erforderlichen Flächen können in der Regel nicht in vollem Umfang in der benötigten Lage erworben werden. Hinzu kommen An- und Durchschneidungsschäden in der Grundstücksstruktur, weil die öffentlichen Vorhaben vielfach nur Teilbereiche der betroffenen Grundstücke beanspruchen. Ferner ist gerade bei größeren Projekten des Naturschutzes die Gemengelage von ökologischen Vorrang- und landwirtschaftlichen Nutzflächen für beide Seiten überaus störend.

Eine befriedigende Gesamtlösung erfordert in solchen Fällen in der Regel eine umfassende Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, wie sie in § 1 FlurbG wie folgt normiert ist.

§ 1 FlurbG: Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden (Flurbereinigung).

In dieser programmatischen Definition und Zweckbestimmung steht der Begriff „Landentwicklung“ für die Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele und Maßnahmen. Im Gegensatz zu „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land und Forstwirtschaft“ stellt der Ausdruck „Förderung der Landentwicklung“ klar, dass die Flurbereinigungsbehörde nicht selbstständig als überörtliche Trägerin etwa der Landes-, Bauleit- oder Landschaftsplanung tätig werden darf. Ihre Aufgabe besteht in diesem Zusammenhang vielmehr nur darin, durch Bodenordnung die außerhalb des jeweiligen Flurbereinigungsverfahrens zu verwirklichenden Planungen zu erleichtern und hierzu beizutragen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass der Begriff „allgemeine Landeskultur“ heute alle Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Landschaftspflege unter besonderer Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion des ländlichen Raumes umfasst, mithin also alle ökonomischen und ökologischen Aspekte, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Kulturlandschaft zugrunde liegen. Die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ schließt also die „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land und Forstwirtschaft“ als Oberbegriff mit ein und beinhaltet darüber hinausgehende Maßnahmen des Gewässer-, Biotop- und Artenschutzes sowie der landschaftsbezogenen Erholungsvorsorge im öffentlichen Interesse, die in den Bereich der „Förderung der Landentwicklung“ fallen.

Damit lassen sich die Flurbereinigungsaufgaben nach § 1 FlurbG in die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft einerseits und die Förderung der Landentwicklung als Bodenordnung im engeren Sinne andererseits gliedern. Die Aufgaben zur Förderung der allgemeinen Landeskultur fallen entweder in den einen oder in den anderen dieser beiden Bereiche.

3. Flurbereinigung als Fachaufgabe Agrarstrukturverbesserung

Das FlurbG ist mit der in § 1 FlurbG normierten Definition und Zweckbestimmung zunächst ein Fachplanungsgesetz zur Agrarstrukturverbesserung, in dem allerdings auch die Bodenordnung im engeren Sinne mit enthalten ist. Denn im Gegensatz zu allen anderen Fachplanungen, bei denen die Neuordnung der Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse nur notwendig ist, um das jeweils anstehende Vorhaben zu ermöglichen, ist bei der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft nach dem FlurbG die Bodenordnung kein bloßes Mittel zum Zweck, sondern essenzieller Bestandteil der Fachaufgabe selbst. Dies hat zur Folge, dass beide Komponenten

- 1. die förmliche Fachplanung Agrarstrukturverbesserung** in Form des Planes über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nach § 41 FlurbG (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan) und
- 2. die hoheitliche Neuordnung der privaten Rechtsverhältnisse und Grundstücksstrukturen** in Form des Flurbereinigungsplanes nach § 58 Abs. 1 FlurbG (mindestens wertgleiche Landabfindung)

so eng miteinander verbunden sind, dass man sie nicht voneinander trennen kann und sie als solche kaum in Erscheinung treten. Vielmehr ist im Regelverfahren nach § 1 FlurbG die Bodenordnung im engeren Sinne in die Fachaufgabe Agrarstrukturverbesserung integriert und auf die speziellen Belange der Landwirtschaft abgestellt. Dies kommt vor allem im Maßnahmenkatalog der originären Flurbereinigungsaufgaben nach § 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG sehr deutlich zum Ausdruck. Die Vorschrift lautet:

§ 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG: Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen und nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege, Straßen, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorzunehmen und alle sonstigen

Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden.

Mit diesen Maßnahmen liegt die Flurbereinigung naturgemäß im objektiven und wohlverstandenen Interesse der Beteiligten, wie es § 4 FlurbG fordert.

§ 4 FlurbG: Die obere Flurbereinigungsbehörde kann die Flurbereinigung anordnen und das Flurbereinigungsgebiet feststellen, wenn sie eine Flurbereinigung für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben hält (Flurbereinigungsbeschluss); der Beschluss ist zu begründen.

Über § 37 Abs. 1 Satz 2 und § 4 FlurbG hinaus sind aber auch die speziellen Vorschriften zur Bemessung und Gestaltung der mindestens wertgleichen Landabfindung in § 44 Abs. 1–4 FlurbG eng auf die Erfordernisse der Landwirtschaft ausgerichtet. Sie lauten wie folgt:

§ 44 Abs. 1–4 FlurbG: (1) Jeder Teilnehmer ist für seine Grundstücke unter Berücksichtigung der nach § 47 FlurbG vorgenommenen Abzüge mit Land von gleichem Wert abzufinden. ... (2) Bei der Landabfindung sind die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse aller Teilnehmer gegeneinander abzuwägen und alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluss haben. (3) Die Landabfindungen müssen in möglichst großen Grundstücken ausgewiesen werden. Unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen von Land sind in Geld auszugleichen. Die Grundstücke müssen durch Wege zugänglich gemacht werden; die erforderliche Vorflut ist, soweit möglich, zu schaffen. (4) Die Landabfindung eines Teilnehmers soll in der Nutzungsart, Beschaffenheit, Bodengüte und Entfernung vom Wirtschaftshofe oder von der Ortslage seinen alten Grundstücken entsprechen, soweit es mit einer großzügigen Zusammenlegung des Grundbesitzes nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen vereinbar ist.

4. Haupt- und Nebenzweck der Flurbereinigung

In Gebieten mit agrarstrukturellen Defiziten ist die Durchführung einer Flurbereinigung grundsätzlich problemlos möglich, weil sie mit dem hauptsächlichen Zweck der Produktionsverbesserung (Grundstücksarrondierung bzw. Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in den neuen Ländern sowie ländlicher Wegebau und Aufwertung der agrarökologischen Situation durch Bodenschutz) eindeutig privatnützigen Zielen der Grundstückseigentümer und landwirtschaftlichen Betriebe als Flächennutzer im Sinne von § 4 FlurbG dient. Oberste Grundsätze – auch des 1994 neu konzipierten vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwick-

lung nach § 86 FlurbG (siehe Kapitel 5) – sind die Privatnützigkeit, d. h. das objektive Interesse der Beteiligten an der Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes (§ 4 FlurbG), und die mindestens wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer (§ 44 Abs. 1–4 FlurbG).

Insgesamt ist das Verfahren gemäß § 4 FlurbG so auszugestalten und durchzuführen, dass die Vorteile einer geordneten Flurverfassung in jedem Fall die Nachteile überwiegen, die den Teilnehmern vor allem aus den Geld- (§ 19 FlurbG) und Landbeiträgen (§ 47 FlurbG) erwachsen. Insofern entfällt eine gesonderte Bilanzierung des bodenordnerischen Gewinns. Er wird im Gegensatz zur städtebaulichen Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB nicht abgeschöpft, sondern kommt als Ausdruck der Privatnützigkeit den Grundstückseigentümern zu Gute.

Ergänzend ist anzumerken, dass der Landbeitrag zur Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen von den Teilnehmern gemäß § 47 Abs. 1 FlurbG nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes aufzubringen ist. Er beträgt in Verfahren mit umfassendem Neuordnungsbedarf nach einer repräsentativen älteren Erhebung in Baden-Württemberg (Oberholzer 1986) im Mittel rund 3 %. Der Landbeitrag ist ohne Ausgleich herzugeben, da die Flächen für die Erschließung und Grundstücksneuordnung sowie den Gewässerausbau und bodenschützende Maßnahmen verwandt werden, also den unmittelbaren Interessen der Teilnehmer selbst dienen.

Gleiches gilt für die mäßige Erhöhung dieses Beitrags von durchschnittlich rund 2 % für unvorhergesehene Zwecke sowie zum Ausgleich von Missformen und anderen dauernden Nachteilen gemäß § 44 Abs. 2 FlurbG. Diese Erhöhung ist letztlich auch Garant dafür, dass die Zuteilung der neuen Grundstücke immer aufgeht. Die überschüssige Fläche, das sog. Masseland, wird zum Schluss des Verfahrens im Sinne der Flurbereinigungsziele veräußert, wobei der Erlös die Geldbeiträge der Teilnehmer entsprechend mindert (§§ 54 f. FlurbG).

Neben den Interessen der Grundstückseigentümer an einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft hat die Flurbereinigung gemäß der Aufgabenzuweisung in § 1 FlurbG aber auch die Landentwicklung zu fördern, d. h. die vielfältigen Ansprüche der Gesellschaft an den ländlichen Raum zu berücksichtigen und vor allem die Umsetzung von Vorhaben Dritter mit den Möglichkeiten der Koordination, Planung und Flächenbereitstellung zu unterstützen. Dies kommt in § 86 Abs. 2 Nr. 6 FlurbG überaus deutlich zum Ausdruck. Denn nach der Vorschrift können Planungen der Träger öffentlicher Belange nur unberücksichtigt bleiben, wenn sie im § 86-Verfahren bis zum Anhörungstermin nach § 41 Abs. 2 bzw. § 59 Abs. 2 FlurbG nicht umsetzbar vorliegen und dadurch die Durchführung der Flurbereinigung unangemessen verzögert wird. Dementsprechend sind der

Neugestaltungsauftrag und das allgemeine flurbereinigungsrechtliche Abwägungsgebot in § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG wie folgt normiert.

§ 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG: Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten sowie den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert.

Diese Regelung wird in § 37 Abs. 2 FlurbG aufgegriffen und hinsichtlich der öffentlichen Interessen wie folgt konkretisiert.

§ 37 Abs. 2 FlurbG: Die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen nach § 37 Abs. 1 die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung zu tragen.

Die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen erfolgt zum einen durch eine entsprechende Einstellung in die Planung und Ausführung der originären Flurbereinigungsmaßnahmen nach § 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG und zu anderen durch eine Landbereitstellung. Die Flächen für öffentliche Zwecke stammen in der Regel aus folgenden Quellen, wobei die Reihung zugleich auch eine Prioritätenfolge in der Akquise darstellt:

1. eigene im Verfahrensgebiet gelegene Grundstücke der jeweiligen Vorhabenträger, die oft durch einen sog. vorlaufenden Grunderwerb an beliebiger Stelle durch Kauf erworben worden sind,
2. direkt von einzelnen Teilnehmern erworbene Abfindungsansprüche (gezielte und von der Flurbereinigungsbehörde vermittelte Landabfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG),
3. von der Flurbereinigungsbehörde bzw. von der Teilnehmergeinschaft oder von einem Verband der Teilnehmergeinschaften (auch für erst beizuziehende Grundstücke) über § 52 FlurbG erworbene und zur Verfügung gestellte Abfindungsansprüche (sog. Landzwischenwerb),

- über eine Erhöhung des Landbeitrags nach § 40 Satz 3 in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG gegen Geldausgleich an die Teilnehmergeinschaft zur Verfügung gestellte Flächen.

Theoretisch ist auch das von der Teilnehmergeinschaft im Verfahren nicht benötigte und gemäß § 54 Abs. 2 FlurbG gegen Geldausgleich zur Verfügung gestellte Masseland zu nennen. Es steht jedoch erst vergleichsweise spät im Verfahren nach Abschluss der Zuteilung zur Verfügung, sodass hiermit nicht im Sinne eines gezielten Flächenmanagements für Vorhaben Dritter geplant werden kann.

Bei einer Flächenbereitstellung nach § 40 Satz 3 FlurbG hat der jeweilige Vorhabenträger sowohl für das Land als auch für entstehende Schäden einen angemessenen Kapitalbeitrag an die Teilnehmergeinschaft zu leisten, soweit eine Anlage nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient. Nach der oben genannten Erhebung (Oberholzer 1986) liegt die Erhöhung des Landbeitrags für öffentliche Anlagen im Mittel bei rund 0,5 %. Eine Grenze findet die Landbereitstellung für öffentliche Anlagen in allen Fällen in der wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer (§ 44 Abs. 1–4 FlurbG), die keinesfalls beeinträchtigt werden darf.

5. Flurbereinigung als Bodenordnung im engen Sinne

Nach der programmatischen Definition und Aufgabenzuweisung in § 1 FlurbG kann eine Flurbereinigung jedoch nicht nur, wie in Kapitel 3 und 4 dargestellt wurde, als Fachaufgabe „zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ angeordnet und durchgeführt werden, sondern auch „zur Förderung der Landentwicklung“, sofern dies mit den objektiven Interessen der Mehrheit der Eigentümer im Sinne von § 4 FlurbG parallel läuft.

Klaus Wingerter, Vorsitzender des Arbeitskreises II Recht der ArgeLandentwicklung und Dr. Christoph Mayr, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, führen hierzu im Standardkommentar zum Flurbereinigungsgesetz unmissverständlich aus (siehe 10. Auflage 2018, § 1, Rd.-Nr. 2, Abs. 2): „**Jeder der drei Zwecke** (Verbesserung der Landwirtschaft, Förderung der Landeskultur, Förderung der Landentwicklung) kann **für sich allein** oder in beliebiger Verbindung eine Flurbereinigung rechtfertigen ... Jedoch muss stets ein **primär privatnütziger Zweck** verfolgt werden, damit die Flurbereinigung zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des (Grund)eigentums bleibt ...“. (Anmerkung: Die Hervorhebungen sind im Originaltext so vorhanden.) Damit ist das FlurbG zugleich auch ein allgemeines Bodenordnungsgesetz für den ländlichen Raum.

Erst mit der Novelle des FlurbG im Jahr 1994 erfolgte jedoch eine klare Trennung der Fachaufgabe Agrarstrukturverbesserung von der Bodenordnung im engen Sinne, in-

dem mit der neuen Fassung von § 86 FlurbG ausweislich der Überschrift zum zweiten Abschnitt im vierten Teil des FlurbG das „vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung“ geschaffen wurde. Denn nach § 86 Abs. 2 Nr. 5 FlurbG kann von der Aufstellung eines Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 FlurbG) abgesehen und das Verfahren ausschließlich eingeleitet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG).

Es bedurfte aber noch einer langen, intensiven Diskussion in der Fachwelt und Klärung durch die Flurbereinigungsgerichte bis die Anwendungsvoraussetzungen der Flurbereinigung nach § 86 FlurbG als Bodenordnung im engeren Sinne eindeutig herausgearbeitet wurden. Sie lassen sich entsprechend dem Beschluss des BVerwG vom 18.11.2014 (Az.: 9 B 31.14) wie folgt in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Anlass: Die Umsetzung flächenbeanspruchender, bestandskräftiger bzw. für sofort vollziehbar erklärter formeller Planungen ist für die davon betroffenen Grundstückseigentümer und Flächennutzer in der Regel unabwendbar und erfordert somit zwangsläufig Maßnahmen der Bodenordnung. Gleiches gilt vielfach auch für informelle Planungen von gesellschaftspolitischer Relevanz und dem dadurch erzeugten Willen zur Umsetzung, sodass auch sie Anlass für ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG sein können.
2. Zweckbestimmung und deren Privatnützigkeit: Die Auflösung der durch flächenbeanspruchende Planungen verursachten Landnutzungskonflikte im Sinne von Ziffer 1 durch Flurbereinigung, d. h. der Erhalt des Grundvermögens und seiner individuellen Nutzungsmöglichkeiten durch die mindestens wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer gemäß § 44 Abs. 1–4 FlurbG, entspricht der Zweckbestimmung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG und ist in erster Linie privatnützig im Sinne von § 4 FlurbG, wie es § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG fordert.
3. Erforderlichkeit und Interesse der Beteiligten: Eine befriedigende Lösung der Landnutzungskonflikte ist bei komplexen Verhältnissen vielfach nur durch eine umfassende Bodenordnung möglich, sodass eine Flurbereinigung nach § 86 FlurbG auch erforderlich ist und mit der unter Ziffer 2 genannten Zweckbestimmung auch im objektiven Interesse der Beteiligten (Grundstückseigentümer und landwirtschaftliche Betriebe als Flächennutzer) im Sinne von § 4 FlurbG liegt, wie es ebenfalls von § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG gefordert wird.
4. Materielle Rechtmäßigkeit: Unerheblich ist es, ob die Flurbereinigung durch agrarstrukturelle Mängel (Besitzzersplitterung, unzureichende Erschließung oder agrarökologische Defizite im Boden-, Gewässer- und Landschaftsschutz) initiiert oder durch fremdnützige, flächenbeanspruchende Vorhaben ausgelöst

wird (siehe Ziffer 1). 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 Ziffer 2), die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 4 das Verfahren für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben halten durfte (siehe Ziffer 3) und wenn sie das ihr zur Anordnung des Verfahrens und Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat.

5. Flächenbereitstellung für Fremdplanungen: 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 FlurbG als eigener Verfahrenszweck normiert (Ermöglichung von Landentwicklungsmaßnahmen). Er überschneidet sich indes weitgehend mit privaten Interessen (siehe Ziffer 2 und 3). Daher sind die Zweckbestimmungen nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG und § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG (Auflösung von Landnutzungskonflikten) in der Regel als Einheit zu sehen.

6. Flurbereinigung zur Umsetzung von Planungen Dritter

Unabhängig von agrarstrukturellen Mängeln kann die Flurbereinigung also eingesetzt werden, um die von Fremdplanungen ausgehenden Landnutzungskonflikte zu lösen und dadurch gleichzeitig deren Umsetzung zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL und zur Realisierung der Landschaftsplanung oder naturschutzrechtlicher Kompensationsverpflichtungen sowie zum Ausbau der örtlichen Infrastruktur.

Der große Vorteil der Flurbereinigung ist dabei in einer Akzeptanzerhöhung zu sehen, weil die Enteignung vermieden und allen Grundstückseigentümern durch das Erfordernis der mindestens wertgleichen Landabfindung nach § 44 Abs. 1–4 FlurbG der vollständige Erhalt ihres Grundvermögens per Gesetz zugesichert ist. Darüber hinaus hat der jeweilige Maßnahmenträger gemäß § 86 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz FlurbG an die Teilnehmergeinschaft die von ihm verursachten Ausführungskosten zu zahlen, sodass die Grundeigentümer nicht mit Kosten der Landentwicklung als solcher belastet werden.

In Gebieten ohne nennenswerte agrarstrukturelle Mängel, in denen die Flurbereinigung also nur die Ziele verfolgt, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG), sind die Ausführungskosten natürlich vollständig von den Maßnahmenträgern der Fremdplanungen aufzubringen. Ferner ist zu beachten, dass nicht nur die Geld- (§ 19 FlurbG), sondern auch die Landbeiträge (§ 47 FlurbG) als Pendant zu den allgemeinen Flurbereinigungsvorteilen zu sehen sind, die den Teilnehmern aus der Beseitigung agrarstruktureller Mängel erwachsen. Dies bedeutet, dass in solchen Verfahren auch kein Landabzug erhoben werden kann und damit selbstverständlich auch eine Landbereitstellung nach § 40 Satz 3 in Verbindung mit § 47 Abs. 1 FlurbG ausscheidet. Vielmehr sind die Flächen zur Umsetzung der Fremdplanungen ausschließlich aus eigenen Grundstücken der Vorhabenträger oder über Landabfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG aufzubringen.

Literatur

Oberholzer, G. (1986): Landaufbringung und Landverbrauch in Flurbereinigungsverfahren. Schriftenreihe des universitären Studiengangs Vermessungswesen an der Universität der Bundeswehr München, Heft 21, S. 75–97.

Thiemann, K.-H. (2004): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 4/2004, 129. Jg., S. 261–265.

Thiemann, K.-H. (2008): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FlurbG (Landentwicklungsverfahren). In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2008, 133. Jg., S. 90–97.

Thiemann, K.-H. (2009): Zur Theorie des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 4/2009, 61. Jg., S. 635–648.

Thiemann, K.-H. (2012): Zur Theorie der Landbereitstellung für öffentliche Zwecke in der Flurbereinigung nach § 40 FlurbG. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 3/2012, 64. Jg., S. 251–261.

Thiemann, K.-H. (2017a): Die Anwendung von § 86 FlurbG im Kontext einer nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2017, 142. Jg., S. 301–308.

Thiemann, K.-H. (2017b): Flurbereinigung zur Umsetzung von Planungen Dritter –

Überblick und Einführung. In: avn – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Heft 10/2017, 124. Jg., S. 289–297.

Thiemann, K.-H., Benz, K. und Schumann, M. (2015): Materielle Rechtmäßigkeit des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG am Beispiel der Flurbereinigung NGP Bienwald West, Rheinland-Pfalz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2015, 140. Jg., S. 98–104.

Wingerter, K. und Mayr, Ch. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm. 