

**SONDERHEFT DER
SCHRIFTENREIHE FÜR FLURBEREINIGUNG**

Herausgegeben vom
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

**Die Neuordnung des ländlichen Raumes
durch Flurbereinigung**

— unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses
der Flurbereinigung zur Bauleitplanung —

Von
Wolf-Christian Heinrichs



1975

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH., MÜNSTER-HILTRUP

Druck: Landwirtschaftsverlag GmbH., Münster-Hiltrup

Die Neuordnung des ländlichen Raumes durch Flurbereinigung

— unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses
der Flurbereinigung zur Bauleitplanung —

Von
Wolf-Christian Heinrichs



1975

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH., MÜNSTER-HILTRUP

— D 6 —

Aus dem Zentralinstitut für Raumplanung
an der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Vorstand:

Prof. Dr. W. Ernst, Staatssekretär a. D.

Prof. Dr. H. Schelsky

Prof. Dr. R. Thoss

Geleitwort

Bereits die Instruktion für die Vollziehung der Güterkonsolidation in Nassau aus dem Jahre 1830 enthielt Vorschriften über die „Regulierung der Ortsberinge . . . nebst Vorschriften über deren Konsolidation“. Der Zusammenhang von Flurbereinigung und Städtebau befaßt den Gesetzgeber mithin schon nahezu 150 Jahre.

Das für diesen Zusammenhang gegenwärtig maßgebliche Recht wird bestimmt durch das Flurbereinigungsgesetz einerseits und das Bundesbaugesetz sowie das Städtebauförderungsgesetz andererseits.

Das Städtebauförderungsgesetz enthält einen ausführlichen Vorschriftenteil über städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Ein entsprechender Vorschriftenteil wird de lege ferenda als Teil VII a in das Bundesbaugesetz übernommen.

Gleichzeitig wird das Flurbereinigungsgesetz novelliert. Die Ausschußberatungen im Deutschen Bundestag wurden soeben abgeschlossen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die mit der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz verfolgte Absicht, die in der unterschiedlichen Zielsetzung und in den Verfahrensvorschriften des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes zum einen und des Flurbereinigungsgesetzes zum anderen liegenden Probleme einer Lösung zuzuführen, begrüßt. Er stellt ausdrücklich fest, daß „die Harmonisierung von städtebaulicher und agrarischer Bodenordnung und Bodennutzung dadurch ein großes Stück vorangetrieben“ werde.

Die Bauverwaltungen und die Flurbereinigungsverwaltungen der Länder werden diese Rechtsentwicklung nicht minder begrüßen.

Es ist das Verdienst des Verfassers der vorliegenden Arbeit, nach gründlicher Behandlung des Rechtsstandes den Fachverwaltungen bereits hiermit gewisse Auslegungsregeln an die Hand gegeben zu haben. Dafür gebührt ihm wie auch dem Zentralinstitut für Raumforschung und Raumplanung, in dem die Arbeit entstehen konnte, besonderer Dank.

Bonn, im Oktober 1975

Dr. Quadflieg

Vorwort

Tiefgreifende und rasche Änderungen in Gesellschaft und Wirtschaft prägen das Bild unserer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland. Von ihnen ist der ländliche Raum in besonderem Maße betroffen. Die völlige Umstrukturierung dieses Raumes hat auch die Aufgaben der Flurbereinigung verändert und erweitert. Es geht vielfach nicht mehr darum, zersplitterten Grundbesitz neu zu ordnen, sondern darum, eine umfassende Planung zur Neuordnung des gesamten Gebietes aufzustellen und deren Verwirklichung durch geeignete Maßnahmen zur Ordnung des Bodens vorzubereiten. Das geltende Flurbereinigungsrecht ist dieser veränderten Aufgabe nicht mehr angepaßt. Die Flurbereinigungsbehörden versuchen, durch Auslegung des geltenden Rechts ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem ebenfalls Rechnung getragen, soweit dies im Rahmen einer Interpretation des Gesetzes noch möglich ist. Die große gesellschaftspolitische Bedeutung der Aufgabe, die mit der Umstrukturierung des ländlichen Raumes gestellt ist, verlangt aber nach einwandfreien ausreichend tragfähigen rechtlichen Grundlagen.

Die von Wolf Heinrichs vorgelegte Arbeit dient vor allem dem Versuch, durch Kombination des Flurbereinigungsverfahrens mit den Maßnahmen der gemeindlichen Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz einen konstruktiven Vorschlag zu machen und so einen Beitrag zur Lösung der gestellten Aufgabe zu leisten. Diese konstruktiven Vorschläge, die neuartig sind, werden auch dann und gerade dann ihre Bedeutung behalten, wenn das Flurbereinigungsgesetz entsprechend der jetzt im Bundestag beratenen Novelle reformiert werden wird.

So ist zu hoffen, daß diese Arbeit nicht nur die fachliche Diskussion bereichert, sondern den verantwortlichen Organen eine wirksame Hilfe zur Bewältigung der Probleme anbietet.

Münster, im Juli 1975

Prof. Dr. Werner E r n s t
Geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts
für Raumplanung an der Universität Münster

Gliederung

	Seite
Teil 1: Einleitung	19
I. Die Erforderlichkeit von Bodenordnungsmaßnahmen	19
II. Die Problemstellung	20
Teil 2: Die Flurbereinigung als Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum	22
A. Die Notwendigkeit einer Neuordnung im ländlichen Raum	22
I. Der Begriff des ländlichen Raumes	22
II. Die Strukturveränderungen in der Landwirtschaft	24
III. Die Folge dieser Entwicklungstendenzen	25
IV. Der Bedarf an Flächen	27
B. Das Flurbereinigungsverfahren als Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum	29
I. Die möglichen Instrumente der Bodenordnung	29
1. freiwillige Maßnahmen	29
a) der freiwillige Landtausch	29
b) die Landabgabenrente	30
c) Ankauf durch Grundstücksgesellschaften	31
2. Die Verfahren nach dem BBauG	31
a) die Umlegung	31
b) die Grenzregelung	31
c) die Enteignung	32
3. Die Flurbereinigung	32
II. Die geschichtliche Entwicklung der Flurbereinigung	33
1. Die Flurverfassung und die persönliche Stellung der Bauern vor der Agrarreformgesetzgebung	34
a) die Flurverfassung	34
b) die persönliche Stellung der Bauern	35
2. Die Anfänge der Flurbereinigung in Deutschland	36
a) die Verkoppelung in Schleswig-Holstein	37
b) die Vereinödung in Oberschwaben	38
3. Die Entwicklung der Flurbereinigungsgesetzgebung in Preußen	39
a) Ende des 18. Jahrhunderts	39
aa) Einflüsse auf die Gesetzgebung	39

bb) die gesetzlichen Vorschriften	40
(1) die erste preußische Gemeinheitsteilungsordnung von 1769	40
(2) das schlesische Reglement	41
(3) das preußische allgemeine Landrecht	41
b) das 19. Jahrhundert	42
(1) die Stein-Hardenbergschen Reformen	42
(2) das Edikt von 1807	42
(3) das Regulierungsedikt von 1811	43
(4) die Gemeinheitsteilungsordnung von 1821	43
(5) das Ergänzungsgesetz von 1850	44
(6) Zwischenergebnis	44
(7) das Gesetz von 1872	45
c) die Umlegungsordnung von 1920	46
4. Die bayerischen Flurbereinigungsgesetze vom 26. 5. 1886 und vom 5. 8. 1922	46
5. Das Reichsumlegungsgesetz vom 26. 6. 1936 und die Reichsumlegungsordnung vom 16. 6. 1937	47
6. Das Flurbereinigungsgesetz von 1953	48
7. Zusammenfassung	49
III. Die Flurbereinigungsverfahren; ihre Maßnahmen und Auswirkungen..	49
1. Aufbau und Maßnahmen des FlurbG	50
2. Das normale Flurbereinigungsverfahren	50
3. Die besonderen Flurbereinigungsverfahren	52
a) Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren des § 86	52
b) Die Unternehmensflurbereinigung des § 87	52
c) Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren gem. §§ 91 ff.	54
4. Die Vorteile der Flurbereinigung als Bodenordnungsmaßnahme	55
5. Die Praxis der Flurbereinigung	56
C. Die rechtliche Zulässigkeit einer Neuordnung nach dem FlurbG ..	59
I. § 1 in Verbindung mit § 37 FlurbG	59
1. Die Maßnahmen der §§ 37 ff.	59
2. § 37 als selbständige Handlungsnorm	60
a) die Rechtsprechung des BVerwG	60
b) die Rechtsprechung verschiedener Flurbereinigungsgerichte	64
c) Literaturmeinungen	66
d) Zusammenfassung	68
e) eigene Stellungnahme	68

3. Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 1	71
a) „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“	71
b) „Förderung der allgemeinen Landeskultur“	72
aa) Darstellung der Meinungen	72
bb) Stellungnahme	74
II. § 86 (vereinfachte Flurbereinigung)	76
1. Abgrenzung zu § 1	76
2. Die Tatbestandsvoraussetzungen	77
a) der Unternehmer stellt die Flächen bereit	77
b) Erleichterung der Durchführung eines Bodenreform- oder Siedlungsverfahrens oder anderer Aufbaumaßnahmen	78
aa) Begriffsklärung	78
bb) § 86 als Freihalteplanung oder als selbständiges Neuordnungsverfahren	79
(1) Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG bei selbständiger Neuordnung	79
(2) Zwischenergebnis	83
3. Ergebnis	84
III. § 87 (Unternehmensflurbereinigung)	84
1. Die Tatbestandsvoraussetzungen	84
a) „ländliche Grundstücke“	84
b) Verteilung des Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern oder Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur	84
c) „in großem Umfange“	85
d) „aus besonderem Anlaß“	86
2. Zusammenfassung	86
IV. § 86 in Verbindung mit § 4 BBauG (Planungsverband)	87
1. Einleitung — Sinn und Zweck des Planungsverbandes	87
2. Mitgliedschaft der Flurbereinigungsbehörde als „sonstiger öffentlicher Planungsträger“	89
3. Der Freiverband	90
a) die Gründung	90
b) die Aufgaben	91
c) das „86er“ Verfahren der Flurbereinigungsbehörde außerhalb des Planungsverbandes	93
d) Sicherung und Vollzug der Bauleitplanung	94
e) Zusammenfassung zum freiwilligen Planungsverband	95

4. Der Zwangsverband	95
a) die Gründungsvoraussetzungen	96
b) Rechtsnatur — Rechtsmittel	97
c) Zusammenfassung	98
5. Die Auflösung des Planungsverbandes	98
6. Fortgeltung der Pläne	99
7. Praktische Erfahrungen der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Planungsverbänden	100
8. Zusammenfassung	102
Teil 3: Verbesserungsvorschläge der maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen	104
I. Neufassung des FlurbG	104
1. § 1	105
a) „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“	105
b) „Förderung der allgemeinen Landeskultur“	105
c) „Förderung der Landentwicklung“	106
d) „ländlicher Grundbesitz“	107
e) § 1 zweiter Halbsatz	107
f) „Maßnahmen nach diesem Gesetz“	108
2. § 37	108
a) Abs. 1	108
b) Abs. 2	108
3. § 2 Abs. 1	109
4. § 5 Abs. 3	110
5. Austauschbarkeit von Abfindungsansprüchen im Flurbereinigungs- und Umlegungsverfahren	110
6. Naturschutz und Landschaftspflege	111
7. § 86	112
II. Neufassung von Vorschriften des BBauG	112
1. Übernahme von Vorschriften des StbauFG	112
2. § 2 Abs. 5 BBauG	113
Teil 4: Schlußbetrachtung	115

Literaturverzeichnis

- ABB, W., Die Flurbereinigung, das Instrument zur integralen Neuordnung des ländlichen Raumes. Städtebauliche Beiträge 2/1967 S. 1 ff.
- ABEL, W., Geschichte der deutschen Landwirtschaft, in: Deutsche Agrargeschichte Bd. II, Stuttgart 1962.
- Agrarpolitik. Grundriß der Sozialwissenschaft Bd. 11. 2. Auflage, Göttingen 1958.
- AUTSCHBACH, P., Neuordnung der Landwirtschaft als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes, Materialiensammlung des Institutes für Siedlungs- und Wohnungswesen Münster, Band 66, Köln-Braunsfeld 1967.
- BALDAUF, G., Die überörtliche Planung im Bundesbaugesetz. BIGBWR 64, 233 ff.
- BERKENBUSCH, F., Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland. Diss. Göttingen 1972.
- BONCZEK, W., Bodenordnung und Erschließung, in: Grundgedanken des BBauG. Verwaltung und Wirtschaft Heft 25, Stuttgart 1961.
- BONNER KOMMENTAR, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg, 1950 ff.
- BOHTE, H. G., Landeskultur im Wandel unserer Zeit, in: Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band XLIX, 1971, Heft 3, 4 S. 393 ff.
- v. BRAUCHITSCH, M., Die preußischen Verwaltungsgesetze. IV. Band, 17. Auflage 1926.
- BURBERG, P.-H., Strukturveränderungen im ländlichen Raum und ihre gesellschaftspolitischen Konsequenzen, in: Funktion und Nutzung des Freiraums, von: Niemeier, Schopen, Priefer, Lowinski, Spitzer und Burberg. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 3, Münster 1973.
- BURGDORF, A., Erörterung von Grundsatzfragen des Flurbereinigungsrechts anläßlich der Arbeitstagung der Flurbereinigungsrichter der Bundesrepublik am 28. und 29. 9. 1971 in Münster. Agrarrecht 71/72 Anhang S. 2 ff.
- DAVID, C.-H., Zur Möglichkeit einer verfahrensmäßigen Verknüpfung von Umlegung und Enteignung im städtebaulichen Bereich, in: Probleme der Raumplanung, von: Erbguth, David, Jansen, Töpfer, Lange, Lange-Garritsen und Ernst. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 6, Münster 1974.
- DITTRICH, E., Die künftige Landnutzung in den landwirtschaftlichen Problemgebieten. Informationen Nr. 11 — 1972 S. 279 ff.
- DORN, H., Die Vereinödung in Oberschwaben, Kempten-München 1904.
- DREES, H., Voraussetzungen und Besonderheiten von Flurbereinigungsverfahren im Interesse von Unternehmen. RdL 67, 281 ff.
- ERNST, W., Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Kaiser, Planung III S. 129 ff, Baden-Baden 1968.
- Bodenrecht-Fragen zur Neuordnung, in: Kleine Schriften des deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Band 22, Köln-Mülheim 1970.
- Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch Deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin 1965.
- Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der öffentlichen Hand. IKO 72, 189 ff.
- ERNST, W.-FRIEDE, P., Kommentar zum Aufbaugesetz von Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Düsseldorf 1958.
- ERNST, W., ZINKAHN, W., BIELENBERG, W., Bundesbaugesetz, Band I und II. Loseblatt-Kommentar, München. Stand: 1. 10. 1974.
- ERTL, F., Die Flurbereinigung im deutschen Raum. Volkswirtschaftliche Zeitfragen, Heft 14. München 1953.

- FORSTHOFF, G./GEBHARD, H., Aufgaben des Staates und der Selbstverwaltung auf dem Gebiete des Baurechts. Rechtsgutachten, Bayreuth und Heidelberg 1953.
- FRANZEN, W., Bundesbaugesetz, Kommentar, Berlin.
- GANSER, K., 1,5 Millionen Hektar für die Infrastruktur — regionale Konzeptionen und Konsequenzen, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 61, S. 95 bis 119.
- GILDEMEISTER, R., Landesplanung. Das geographische Seminar, Braunschweig 1973.
- v. d. GOLTZ, Th., Geschichte der deutschen Landwirtschaft, Band 1 und 2, Stuttgart-Berlin 1902 und 1903.
- v. d. GROEBEN, H., BRODAUF, A., Disparitäten im ländlichen Raum, Teil I. Band 13 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der deutschen Landkreise e. V., 1970.
- HAMANN, R./LENZ, H., Das Grundgesetz, ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1970.
- v. HAUSEN, H.-v. d. HEIDE, H. J., Bundesbaugesetz, Handkommentar, Band I, 2. Aufl. München 1962.
- HAUSHOFER, H., Die deutsche Landwirtschaft im technischen Zeitalter. Deutsche Agrargeschichte, Band 5, Stuttgart 1963.
- HEDEMANN, J. W., Die Fortschritte des Zivilrechts im 19. Jahrhundert, Teil 2, 1. Hälfte, Berlin 1930.
- v. d. HEIDE, H. J., Die Bildung von Planungsverbänden. Der Landkreis 63, 357.
- HEIDTMANN, W./ALTKRUGER, W., Entwicklungsachsen in ländlichen Problemgebieten. structur 74, 25.
- HEITZER, S.-OESTREICHER, E., Bundesbaugesetz, Kommentar, 4. Auflage, Berlin 1970.
- HELBING, O., Anmerkung zum Urteil des OVG Münster vom 21. 11. 1968. RdL 69, 274 und 275.
- HILLEBRANDT, R.-ENGELS, C.-GEITH, R., Reichsumlegungsordnung, Berlin 1938.
zitiert: „Hillebrandt“
- HOERSTER, Th., SCHMEDT AUF DER GUNNE, K., Neues Bodenrecht und Neuordnung ländlicher Räume. Informationen 73, 111 ff.
- HOTTES, K., NIGGEMANN, J., Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe. Materialien zur Raumordnung, Band V, Bochum 1971.
- ISBARY, G., Raum und Gesellschaft, Beiträge zur Raumordnung und Raumforschung aus seinem Nachlaß, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge Band 6, Hannover 1971.
- KLEIN, G., Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, in: Beiträge zur Umwelt-, Raum- und Siedlungsforschung, Band 1. Zentralinstitut für Raumplanung, Münster 1972.
- KNAUP, H.-INGENSTAU, H., Bundesbaugesetz mit Kommentar, 4. Auflage, Düsseldorf 1961.
- KOHLHAMMER, Kommentar zum BBauG von: Brügelmann, Grauvogel, Pohl, Förster, Meyer und Stahnke; zitiert: „Kohlhammer“.
- KRZYMOWSKI, R., Geschichte der deutschen Landwirtschaft, 3. Auflage, Berlin 1961.
- LETTE, A.-v. RÖNNE, L., Die Landes-Kultur-Gesetzgebung des preußischen Staates, Band I und II, Berlin 1853/4.
- LILLOTTE, F.-J., Rechtliche Probleme der Flurbereinigung in einer Industrielandschaft. Agrarrecht 73, 207 ff.
- LUTGE, F., Geschichte der deutschen Agrarverfassung, in: Deutsche Agrargeschichte, Band 3, Stuttgart 1963.
- v. MANGOLDT, H.-KLEIN, F., Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt 1966.
- MAUNZ, Th.-DÜRIG, G.-HERZOG, R., Kommentar zum Grundgesetz, Band I, München 1971.
- METZLER, R., Landentwicklung-Planung, Koordinierung, Wirksamkeit. Arbeitstagung des höheren Dienstes der Landeskulturverwaltung Hessen vom 17. bis 21. April 1972.

- MEYER, K., Zur Neuorientierung im landeskulturellen Aufgabenbereich, in: Die Zukunft des ländlichen Raumes, 2. Teil. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 83, Hannover 1972.
- Ordnung im ländlichen Raum. Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung, Stuttgart 1964.
- MEYER, K.-STICH, R.-TITTEL, H. J., Bundesbaurecht, in: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Band V, 1. Halbband. Köln, Berlin, Bonn, München 1966.
- MYLIUS, Chr. O., Novum Corpus Constitutionum, Berlin 1753.
- NEEB, E. M., Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern. Diss. Würzburg 1967.
- v. PAPP, A., Sozialbrache — Herausforderung und Chance der Raumordnungspolitik. IKO 74, 99 ff.
- PRIEFER, H.-G., Die Überführung landwirtschaftlicher Nutzflächen in nicht mehr produzierende Flächen, in: Funktion und Nutzung des Freiraums. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 3. Münster 1973
- QUADFLIEG, F., Die Teilnehmergeinschaft nach dem FlurbG vom 14. 7. 53 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts. Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 45.
- Läßt die Aufgabenstellung aus § 37 Abs. 1 FlurbG die Flurbereinigung als allgemeine ländliche Raumordnungsaufgabe zu? Agrarrecht 71/72 Anhang S. 8.
- RUTKOWSKI, G., Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung. Diss. Münster 1974.
- SCHÄFERS, B., Planung und Öffentlichkeit. Beiträge zur Raumplanung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung, Band 8, Münster 1970.
- SCHARNBERG, H. H., Die Rechts- und Ideengeschichte der Umlegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer staatlichen Förderung durch Zwang gegen Widerstrebende. Diss. Kiel 1964
- SCHENK, C., Die bessere Einteilung der Felder und die Zusammenlegung der Grundstücke mit besonderer Rücksicht auf das südwestliche Deutschland. Wiesbaden 1867.
- SCHMITT, W., Die Flurbereinigungsbehörde als Amt für Raumordnung und Städtebauförderung. DVBl. 73, 429 ff.
- SCHNEIDER, H. K., Raumordnung und regionale Strukturpolitik im ländlichen Siedlungsraum, in: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes. Materialsammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen, Band 66, Köln-Braunsfeld 1967.
- SCHRODTER, H., Kommentar zum BBauG, 3. Auflage, München 1973.
- SCHUTZ, W.-FROHBERG, G., Kommentar zum BBauG, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1970.
- SCHULTZE, H., Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 80. Bonn 1970.
- SEEHUSEN, A.-W.-SCHWEDE, Th. C.-NEBE, W., Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stollhamm 1966; zitiert: „Seehusen . . .“
- SEIBOTH, F., Eröffnungsrede zur Arbeitstagung des höheren Dienstes der Landeskulturverwaltung Hessen vom 17. bis 21. April 1972, in: Landentwicklung S. 1 ff., hrsg. vom Hessischen Minister für Landwirtschaft und Umwelt.
- STERN, K., Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. JR 63, 202/204.
- STEUER, R., Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München und Berlin 1967.
- STROSSNER, G., Flurbereinigung und städtebauliche Maßnahmen im Dorf. IKO 72, 324 ff.
- SUDEROW, W., Der Entwurf eines Grundstücksneuordnungsverfahrens unter Berücksichtigung seiner Bezüge zu den geltenden Bodenordnungsmaßnahmen. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 11. Münster 1973.
- TROSCHER, T., Dorferneuerung als Aufgabe der Agrarstrukturverbesserung, in: Dorferneuerung als gesellschaftspolitische Aufgabe, S. 38 ff. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 40, Hannover 1963.
- WESEMANN, H., Der Planungsverband nach § 4 BBauG. Diss. Köln 1970.
- ZILLIEN, F., Flurbereinigung und Bauleitplanung. IKO 67, 240 ff.
- ZINKAHN, W., Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit. BIGBWR 63, 5 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
Agrarbericht 73, 74	Agrarbericht der Bundesregierung von 1973 = BT-Drucks. 7/146 von 1974 = BT-Drucks. 7/1650
Agrarstruktur 70, 72	Bericht über die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 u. 1972, herausgegeben vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Aktenz.	Aktenzeichen
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anm.	Anmerkung
AR	Agrarrecht
Art.	Artikel
AufbauG NW	Aufbaugesetz von Nordrhein-Westfalen
AusfG	Ausführungsgesetz
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Bem.	Bemerkung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIGBWR	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht
BMELF	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BR-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Entscheidung
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
ff.	folgende
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GemAgrarG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GFK	Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation e. V.
GG	Grundgesetz
GS	Gesetzessammlung
GTO	Gemeinheitsteilungsordnung v. 1821
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
Hdw.	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung — Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Auflage, Hannover 1970
IKO	Innere Kolonisation Land und Gemeinde — Landschriftenverlag, Bonn

Informationen	Informationen des Institutes für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg
JR	Juristische Rundschau
LAAPr.	Land-Amman-Amtsprotokolle v. 1550
Landentwicklung	Arbeitstagung der Landeskulturverwaltung Hessen, April 1972, herausgegeben vom Hessischen Minister für Landwirtschaft und Umwelt
LStrG NW	Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
MinBl. NW	Ministerialblatt von Nordrhein-Westfalen
Mio.	Millionen
NCC	Novum Corpus Constitutionum
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NW	Nordrhein-Westfalen
NWP 75	Nordrhein-Westfalen-Programm 1975
OVG	Oberverwaltungsgericht
qkm	Quadratkilometer
Rahmenplan	Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
Raumordnungsbericht 72	Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung — Presse und Informationsdienst der Bundesregierung
RdL	Recht der Landwirtschaft
Rdnr.	Randnummer
RGBL.	Reichsgesetzblatt
ROG	Raumordnungsgesetz
RUO	Reichsumlegungsordnung
RzF	Rechtsprechung zur Flurbereinigung, Gemeinschaftsausgabe des Bundes und der Länder für den Dienstgebrauch
S.	Seite
s. o.	siehe oben
Sp.	Spalte
StbauFG	Städtebauförderungsgesetz
StrG BadWü	Straßengesetz für Baden-Württemberg
structur	structur — die Zeitschrift für Planung, Entwicklung und Umwelt, Deutscher Gemeindeverlag
StrWG Schlesw Holst	Wasserstraßengesetz v. Schleswig-Holstein
u. a.	unter anderem
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v. H.	von Hundert
Vorbem.	Vorbemerkung
z. B.	zum Beispiel

Teil 1: Einleitung

I. Die Erforderlichkeit von Bodenordnungsmaßnahmen

Im Bodenrecht — der Gesamtheit der in verschiedenen Gesetzen enthaltenen Rechtssätze, die der Regelung der Rechtsbeziehungen zu Grund und Boden dienen — steht meist nur das Problem im Vordergrund, wie man den Boden dort verfügbar haben kann, wo er für die Interessen der Gesellschaft benötigt wird und das zu Preisen, die diese Zweckbestimmung nicht unmöglich machen¹. Dieses Problem stellt sich sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich.

In den städtischen Gebieten bringt das Wachsen der Bevölkerung, verbunden mit ihrer Konzentration in bestimmten Verdichtungsgebieten, neben dem Steigen der Ansprüche an die Lebensbedingungen der Menschen, einen Mehrbedarf an Wohnungen und einen notwendigen Ausbau der Infrastruktureinrichtungen mit sich; hinzu kommt ein erhöhter Flächenbedarf der Wirtschaft für die Erweiterung und Schaffung neuer Industrieansiedlungen. Hierdurch wird die Nachfrage an Boden enorm vermehrt. In die gleiche Richtung wirkt sich der aus Furcht vor einer Geldentwertung ergebende Drang aus, das Kapital in Grund und Boden anzulegen. Dieser Nachfrage kann aber kein adäquates Angebot an Grund und Boden entgegengesetzt werden.

Zu der zunehmenden Verknappung des Bodens kommt noch vor allem die Tatsache, daß zahlreiche Grundstücke für die Zwecke eines modernen Städtebaus wegen ihrer äußeren Form und Lage ungeeignet sind und deshalb für eine Bebauung nicht in Frage kommen. Es handelt sich hierbei um Grundstücke, die nicht erschlossen werden können, um kleine und Kleinstgrundstücke, sowie um Grundstücke mit schrägen oder winkelig verlaufenden Grenzen².

Im ländlichen Bereich sind folgende Tendenzen maßgebend:

Infolge des Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft scheiden immer mehr Betriebe aus der landwirtschaftlichen Produktion aus.

Die freiwerdenden Flächen werden zum Teil im Interesse einer gesunden Agrarstruktur für die Vergrößerung der übrigbleibenden Produktionsflächen benötigt. Außerdem wird zunehmend Grund und Boden für die Aufgaben und Ziele der modernen Raumordnung im ländlichen Raum bereitgestellt werden müssen³.

Die Bereitstellung der Flächen scheitert vielfach an der überkommenen Flurverfassung in der Bundesrepublik. Die seit Jahrhunderten gepflegten Erbgewohnheiten haben zu einer Zersplitterung der land- und forstwirtschaftlich genutzten Böden in kleine und kleinste Betriebe geführt. Hinzukommt die Gemengelage der Flurstücke, wodurch die Parzellen oft regellos durcheinander liegen, ohne Anschluß an einen Weg zu haben.

Um diese sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich vorhandenen unbefriedigenden Zustände zu beseitigen und den beschränkt vorhandenen Boden optimal auszunutzen, sind wirksame Bodenordnungsmaßnahmen von lebenswichtiger Bedeutung.

¹ ERNST: Bodenrecht — Fragen zur Neuordnung S. 5.

² SUDEROW S. 1.

³ vgl. zu den Aufgaben der Raumordnung im ländlichen Raum die näheren Ausführungen auf S. 20 u. 21.

Hinter dem Begriff „Bodenordnungsmaßnahmen“ verbergen sich die verschiedensten Maßnahmen, um den Zuschnitt der Grundflächen und die Rechtsverhältnisse an den Grundstücken so zu gestalten, daß diese entsprechend den raumordnungspolitischen Zielsetzungen zweckmäßig genutzt werden können. Schon die Vergangenheit — besonders die Zeit des konsequenten Liberalismus — lehrt, daß eine noch so gute Planung wirkungslos bleibt, wenn keine brauchbaren Bodenordnungsmaßnahmen zur Verfügung stehen⁴.

Eine Bodenordnung kann mit freiwilligen oder gesetzlichen Maßnahmen durchgeführt werden.

Zu den freiwilligen Maßnahmen gehören der freiwillige Landtausch, die Landabgabenrente und der Ankauf durch Grundstücksgesellschaften. Diese Art der Bodenordnung hat sich jedoch in der Praxis als recht schwerfällig und zeitraubend erwiesen.

Die gesetzlichen Bodenordnungsmaßnahmen sind die Verfahren des BBauG mit dem im Mittelpunkt stehenden Umlegungsverfahren für den städtischen Bereich und das Flurbereinigungsverfahren nach dem FlurbG für die ländlichen Gebiete. Auf Einzelheiten der Verfahren soll später eingegangen werden.

II. Die Problemstellung

Mit dem umfangreichen Strukturwandel in der Landwirtschaft hat sich auch ein tiefgreifender Funktionswandel des ländlichen Raumes vollzogen.

Zur Lösung der sich aus diesen Entwicklungen ergebenden Probleme ist eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raumes unumgänglich.

Die erforderlichen Zielsetzungen und Maßnahmen in den ländlichen Gebieten betreffen einmal die Landwirtschaft selbst. Unter Berücksichtigung des Strukturwandels müssen Maßnahmen getroffen werden, um die bekannten Mängel des Flurzustandes und der Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu beseitigen.

Die Flurbereinigung hat als Bodenordnungsmaßnahme die Aufgabe, die wirtschaftliche Grundlage der Betriebe zu verbessern, damit der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird. Außerdem soll die Landwirtschaft durch eine neuzeitliche Betriebsführung in die Lage versetzt werden, den Wettbewerb mit anderen gut entwickelten Landwirtschaften erfolgreich bestehen zu können.

Es ist weiter zu berücksichtigen, daß der ländliche Raum wegen seiner zum großen Teil erhaltenen natürlichen Umwelt in zunehmendem Maße Sozialfunktionen übernimmt und die daraus resultierenden umfangreichen Raumansprüche der modernen Freizeitgesellschaft für großzügige Erholungsanlagen und die Erweiterung bereits vorhandener Erholungsgebiete zufriedenstellen muß.

Schließlich gilt es, nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze einzurichten, sowie die öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen zu verbessern.

Diese Maßnahmen müssen vornehmlich in leistungsfähigen zentralen Orten mit ausreichender Verdichtung durchgeführt werden, um damit die durch die Abwanderung großer Bevölkerungsteile entstehende Gefahr einer sozialen Erosion aufzuhalten.

⁴ KOHLHAMMER, Einführung IV Bem. 1a.

Die Ziele ergeben sich zwangsläufig aus den großräumigen Entwicklungstendenzen, nach denen sich einerseits die Lebensbedingungen in den Verdichtungsräumen einer kritischen Belastungsgrenze nähern und andererseits in weiten Teilen des ländlichen Raumes ein siedlungs- und wirtschaftsstrukturelles Defizit herrscht.

Durch die Verwirklichung dieser Maßnahmen würden der ländlichen Bevölkerung „gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“ geboten werden können (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Dagegen hätte ein Laufenlassen dieser Tendenzen zunächst ein untragbares Ansteigen der Kosten der öffentlichen Hand in den überlasteten Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten und schließlich eine zunehmende Unwirtlichkeit der Lebensbedingungen in diesen beiden Räumen zur Folge, mit der eine weitere Vernichtung der Kulturlandschaft im ländlichen Raum einhergehen würde⁵.

Die Neuordnung des ländlichen Raumes als Maßnahme der Raumordnungspolitik setzt ihrerseits die Möglichkeit einer erheblichen Bodenmobilität voraus. Es ist fraglich, ob das Flurbereinigungsverfahren für die Lösung dieser Probleme eingesetzt werden kann, oder ob hierfür ein neues eigenes Institut geschaffen werden muß.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht somit die Frage, ob man die Flurbereinigung zur Neuordnung von Flächen einsetzen kann, auch wenn die Förderung der landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Erzeugung oder der allgemeinen Landeskultur — wie § 1 FlurbG es fordert — nicht der alleinige Zweck des Verfahrens ist, sondern wenn neben den agrarischen Aufgaben die agrarstrukturellen Verhältnisse unter Berücksichtigung des Struktur- und Funktionswandels in den ländlichen Gebieten, einschließlich der allgemeinen Raumordnungsaufgaben, verbessert werden sollen⁶ und ob die in diesem Sinne bereits weitgehend praktifizierte und durch das Schrifttum unterstützte Ausweitung des Inhalts der Flurbereinigung zweckmäßig und rechtmäßig ist.

⁵ GILDEMEISTER S. 102.

⁶ BURGDORF AR 71/72 Anhang S. 3.

Teil 2: Die Flurbereinigung als Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum

A. Die Notwendigkeit einer Neuordnung im ländlichen Raum

Seit Beendigung des zweiten Weltkrieges hat sich der Strukturwandel in der Land- und Forstwirtschaft und der Funktionswandel der ländlichen Gebiete besonders rasch vollzogen. Man kann allgemein beobachten, daß sich die Lebensbedingungen in der Stadt und auf dem Lande stark gewandelt haben. Um diese Entwicklung in den Griff zu bekommen, bedarf es einer Neuordnung des ländlichen Raumes.

Zur Durchführung entsprechender Maßnahmen muß man sich die verschiedensten Erscheinungsformen des Struktur- und Funktionswandels und deren Ursachen vergegenwärtigen. Ein erster Schritt hierzu liegt in dem Versuch, den „ländlichen Raum“ näher zu definieren.

I. Der Begriff des ländlichen Raumes

Der „ländliche Raum“ ist ein in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, u. a. besonders in der Raumforschung gängiger Begriff. Er wird in Gesetzen, Sachverständigengutachten und Partei- und Regierungsprogrammen immer wieder gebraucht, ohne daß es eine verbindlich festgelegte und allgemein anerkannte Definition dieses Begriffes gibt.

Während im Mittelalter die Städte meist durch Burgen und Mauern von der übrigen Landschaft klar abgegrenzt waren, erweiterten sich später im 19. und 20. Jahrhundert alle Städte, vor allem die Großstädte, über diese Grenzen hinaus. Die Folge ist, daß es heute nicht mehr wie in der Vergangenheit einen klar abgegrenzten Siedlungs- und Lebensraum der landwirtschaftlichen Bevölkerung gibt, sondern daß in weiten Teilen unseres Landes eine gemischte Bevölkerung, bestehend aus landwirtschaftlich und nicht-landwirtschaftlich Tätigen, zusammenlebt⁷.

Der ländliche Raum ist dadurch in weiten Teilen von den verschiedensten städtischen, industriellen und fremdenverkehrswirtschaftlichen Elementen so stark durchsetzt und mit diesen nichtlandwirtschaftlichen Elementen so verflochten, daß man eine eindeutige Bestimmung des Raumes nicht mehr vornehmen kann. Man muß daher den ländlichen Raum konventionell mit bekannten Merkmalen zu definieren und abzugrenzen versuchen.

MEYER⁸ bezeichnet in seiner umfassenden Zusammenstellung von auffallenden Merkmalen den Raum als „ländlich“, in dem „dörfliche und landstädtische Siedlungen, Ackerfluren, Wiesen und Weiden, Wälder, Gehölze und Gewässer das vorherrschende Element sind. Die Bewohner leben entweder auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Arbeit oder in mancherlei Verbindung bzw. Nachbarschaft zu ihr. Trotz Mannigfaltigkeit der Formen tritt uns als gemeinsames Merkmal für die verschiedenen Gruppen des Landvolkes im Unterschied zur Stadtbevölkerung die Tatsache entgegen: Die Beziehungen der Bewohner untereinander sind noch überschaubar und zum Grund und Boden enger und unmittel-

⁷ MEYER Hdw. Sp. 1802.

⁸ MEYER S. 57.

barer. Die natürlichen landschaftlichen Elemente treten hier bei der dünneren Besiedlung und der weiteren Spanne zwischen Wirtschaftsfläche und überbautem Areal noch eindeutig hervor; sie bestimmen auch weitgehend den Eignungscharakter und das strukturelle Gefüge“.

Wie MEYER selbst zugibt, können mit diesen allgemeinen Kriterien wohl funktionell bedingte, durch die stärkere Natur-, Berufs- und Wohnbeziehung zum Raum geprägte Unterschiede, aber keine grundsätzlichen Gegensätze zur Stadt festgestellt werden, da die unterschiedlichen Lebensformen der gleichen — nämlich der ländlichen Wurzel — entstammen und die städtischen und ländlichen Teilbereiche einander nähergerückt sind.

Es sind außerdem zahlreiche Vorschläge gemacht worden, den ländlichen Raum mit statistischen Mitteln zu erfassen:

ISENBERG⁹ schlug schon vor dem Kriege vor, die Agrarquote, das ist der Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, als Kriterium zu verwenden und rechnete alle Landkreise mit 40 % landwirtschaftlicher Bevölkerung zum ländlichen Raum.

VON DER GROEBEN/BRODAUF¹⁰ versuchen unmittelbar an die Landkreise anzuknüpfen und betrachten diese als ländlichen Raum.

EBERHARD¹¹ grenzt die ländlichen Gebiete durch die Indikatoren Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohnern pro qkm und Anteil der unselbständigen Erwerbstätigen unter 30 % von den übrigen Gebieten ab.

Auch MORGEN^{11a} geht von der Bevölkerungsdichte aus und sieht die Landkreise mit unter 100 Einwohnern pro qkm als überwiegend ländlich an.

Sehr häufig wird bei der Bestimmung des ländlichen Raumes auch von der Wohnortgröße ausgegangen. Als Landgemeinden werden dabei Ortschaften unter 5 000 Einwohner — teilweise unter 3 000 — bezeichnet. KÖTTER¹² unterscheidet noch zwischen Landgemeinden im engeren Sinne (unter 2 000) und im weiteren Sinne (bis 5 000).

Auch ISBARY's Vorschlag¹³, den ländlichen Raum aus der Siedlungsstruktur abzuleiten, zielt letztlich auf die Gemeindegröße ab: Er unterscheidet zwischen einem Siedlungsgefüge, das sich aus einem versorgenden Kern um einen mehr oder weniger mitversorgten, aus mehreren kleineren Siedlungen bestehenden Nahbereich zusammensetzt und einem Siedlungsgefüge, bei dem sich in gleicher oder höherer Größenordnung der Einwohnerzahl Siedlungen zu geschlossenen Verdichtungsräumen geschart haben, die komplizierte funktionale Verflechtungen miteinander aufweisen. Den ersten Bereich setzt ISBARY mit dem ländlichen Raum gleich. Nach seiner Meinung liegt die Grenze zwischen dem ländlichen und nicht mehr ländlichen Raum bei Siedlungen und Siedlungsgefügen bis zu 20 000 Einwohnern, die so weit von den nächsten Siedlungseinheiten entfernt liegen, daß von Verflechtung nicht mehr gesprochen werden kann.

Allen aufgeführten Abgrenzungskriterien haftet letztlich etwas Subjektives und Formales an. Ob man nun die Agrarquote, die Bevölkerungsdichte oder Land-

⁹ Hdw. Sp. 1803.

¹⁰ von der GROEBEN/BRODAUF S. 3.

¹¹ u. ^{11a} Hdw. Sp. 1803.

¹² wie Anm. 11.

¹³ ISBARY, Naßlaß, S. 119, 120.

gemeinden unter 5 000 bzw. 2 000 Einwohnern zur Bestimmung des ländlichen Raumes zugrunde legt, diese Zahlen sind in jedem Fall willkürlich. Auch die weitverbreitete Abgrenzung nach Landkreisen ist ungeeignet, den ländlichen Raum näher zu bestimmen. Bei genauerer Betrachtung stellt man nämlich fest, daß nur noch wenige der mehreren hundert Landkreise in der Bundesrepublik ländlichen Charakter haben. Nicht wenige sind in ihrer Bevölkerungsdichte und ihren vorhandenen Industrieansiedlungen zahlreichen kreisfreien Städten voraus. Nach den Angaben von SCHNEIDER¹⁴ gehen bereits 48 v. H. aller Landkreise auf die Verstädterung zu, und in 37 v. H. der Landkreise gewinnen Industrie, Gewerbe- und Dienstleistungsberufe die Oberhand.

Es gibt nur 11 Landkreise, in denen die Landwirtschaft noch mehr als 40 v. H. zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt. Auch hier ist es nur noch eine Frage der Zeit, wie lange man sie noch als ausgesprochen „ländlich“ bezeichnen kann.

Weite Teile unseres Landes wird man schon rein äußerlich durch das ausschließlich von der Land- und Forstwirtschaft geprägte Landschaftsbild und eine geringe Siedlungsdichte als „ländlichen Raum“ erkennen können¹⁵.

Auf der anderen Seite sind die Nutzungen großer Gebietsteile so vielschichtig und deren Übergänge so fließend, daß eine kurze, prägnante und für alle Gebiete unseres Landes allgemein gültige Definition nicht möglich ist.

Es ist fraglich, ob es überhaupt sinnvoll ist, eine umfassende Begriffsdefinition vorzunehmen.

Da letztlich die Bildung von Begriffen auch eine Frage der Zweckmäßigkeit ist und in der folgenden Darstellung der „ländliche Raum“ als Arbeitsbegriff immer wieder verwendet wird, soll hier eine Definition zugrunde gelegt werden, die auf mehrere Kriterien gleichzeitig abstellt und in das Gebiet der Raumordnung Eingang gefunden hat. Nach ERNST¹⁶ sind solche Gebiete gemeint, die außerhalb der Verdichtungsräume und des engeren Einzugsbereichs mittlerer Großstädte (mehr als 200 000 Einwohner), mit einer unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Bevölkerungsdichte (etwa nicht mehr als 200 Einwohner pro qkm), liegen und einen Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt — bezogen auf die Region — über dem Bundesdurchschnitt (also mehr als 6 %) haben.

II. Die Strukturveränderungen in der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft steht seit Jahrzehnten im Zeichen rascher und tiefgreifender Strukturveränderungen, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gefüge in den ländlichen Gebieten nachhaltig verändert haben.

Der Strukturwandel ist nicht nur auf die Bundesrepublik beschränkt. Gleiche oder ähnliche Auswirkungen sind auch im übrigen Westeuropa zu beobachten.

Die zunehmende Technisierung der Produktion in allen Wirtschaftszweigen hat auch vor der Landwirtschaft nicht haltgemacht. Diese Entwicklung brachte eine ungeahnte Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung. Die Erträge pro Arbeitskraft werden auch in Zukunft noch dadurch gesteigert, daß immer weniger Landwirte in der Landwirtschaft tätig sein wollen und ihre Höfe den verblei-

¹⁴ SCHNEIDER S. 16.

¹⁵ GILDEMEISTER S. 95.

¹⁶ ERNST, IKO 72, 189 (190).

benden Bauern überlassen, die zudem durch die größere Fläche ihre Maschinen noch rationeller einsetzen können¹⁷. So stieg die durchschnittliche Betriebsgröße bei uns von 9,34 ha im Jahre 1960 auf 13,02 ha im Jahre 1973¹⁸.

Dieser zunehmenden Produktion landwirtschaftlicher Güter steht aber keine adäquate Steigerung der Nachfrage nach Agrarprodukten gegenüber, die hauptsächlich von den beiden Faktoren: Bevölkerungsentwicklung und allgemeine Wohlstandsentwicklung, d. h. pro-Kopf-Nachfrage bei Lebensmitteln, bestimmt wird.

Während in den Jahren 1971/72 die im Bundesgebiet zu versorgende Bevölkerung durch stärkere Wanderungsgewinne noch um 1 % zunahm, liegt die für den Rest der 70er Jahre zu erwartende jährliche Zuwachsrate — wegen der geringen natürlichen Bevölkerungszunahme und unter Berücksichtigung einer geringen Zuwanderung durch Gastarbeiter — bei etwa 0,4 ‰¹⁹.

Bei dem zweiten Faktor, der pro-Kopf-Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte, ist in Mitteleuropa mit einer Nahrungsaufnahme von 3 000 Tageskalorien bereits eine weitgehende Sättigung erreicht²⁰.

Wenn auch ein Selbstversorgungsgrad von 100 % auf allen Gebieten unserer landwirtschaftlichen Produktion sicherlich nicht erreicht ist, so werden innerhalb der EG, die hier nicht ganz außer Betracht bleiben darf, bei einzelnen Produkten stetig steigende Überschüsse (Berge) produziert²¹, die wegen der stagnierenden Nachfrage nur schwer abzubauen sind.

III. Folge dieser Entwicklungstendenzen

Mit dem Zurückbleiben der Wachstumsraten bei der Nachfrage hinter denen der Produktion wurde ein großer Wendepunkt der Landwirtschaft erreicht. Der damit verbundene Strukturwandel wird sich mit den folgenden Erscheinungen auch in Zukunft fortsetzen:

- Abnahme der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe
- Freiwerden landwirtschaftlich genutzter Flächen — Zunahme der Sozialbrache
- Rückgang der Zahl landwirtschaftlicher Arbeitskräfte — Landflucht
- soziale Erosion auf dem Lande
- zunehmende Kontraktion in den Verflechtungsgebieten.

Schon zwischen 1949 und 1969 nahm die Zahl der Betriebe mit 0,5 und mehr ha landwirtschaftlicher Nutzfläche um 597 000 (= 30,8 %) ab²². Diese Tendenz setzte sich in den folgenden Jahren weiter fort: 1972 wurden in der Bundesrepublik 1,1 Mio. Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 0,5 ha und mehr gezählt; damit war gegenüber 1971 eine Abnahme von 21 000 zu verzeichnen. Im Vergleich zu 1960 ergibt sich sogar eine Abnahme von 477 600 Betrieben. Damit wurden seit 1960 in jedem Jahr durchschnittlich 39 800 Be-

¹⁷ PRIEFER S. 51.

¹⁸ Agrarbericht 74, Übersicht 36, S. 95.

¹⁹ Agrarbericht 73, Nr. 168, S. 65.

²⁰ AUTSCHBACH S. 55.

²¹ PRIEFER S. 47 u. 48.

²² Agrarstruktur 1970 S. 7.

triebe aufgegeben²³. 1973 ging die Zahl der Betriebe um weitere 28 800 zurück. Es wurden nur noch 967 800 Betriebe gezählt²⁴.

Die durch die Stilllegung zahlreicher Betriebe freigewordenen Flächen werden nur zum Teil von der Aufstockung größerer Betriebe in Anspruch genommen. Die völlig aus der Landwirtschaft ausscheidenden Flächen, die keine andere Verwendung mehr finden, bleiben vielfach brach liegen (Sozialbrache).

Die von der Landwirtschaft in Anspruch genommene Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes nahm von 1960 bis 1973 um 837 000 ha auf 13 429 000 ha, das sind 5,9 % ab. Die Sozialbrache hatte nach den dem Agrarbericht 74 zugrunde liegenden Berechnungen einen Umfang von 272 000 ha²⁵. VON PAPP²⁶ hält den tatsächlichen Umfang der Sozialbrache wegen Ungenauigkeiten bei der Bodennutzungserhebung für wesentlich höher.

Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich noch fortsetzen. Bis 1980 erwartet die Bundesregierung eine Schrumpfung der landwirtschaftlich genutzten Flächen um 700 000 bis 800 000 ha auf 12,7 Mio. ha, während die Sozialbrache dann eine Fläche von 500 000 ha einnehmen wird, nachdem es 1973 „nur“ 272 000 waren²⁷. Es mehren sich allerdings die Stimmen, die mit einem wesentlich größeren Umfang der Brachflächen bis 1980 rechnen. Nach Meinung des Präsidenten des Bauernverbandes ist für die nächsten 10 Jahre mit 1 bis 2 Mio. ha Brachflächen zu rechnen²⁸.

Die Bundesregierung legte in ihrem Raumordnungsbericht 1972 dar, daß im Extremfall bei einer 70%igen Selbstversorgung bis 1985 rund 3 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzfläche aus der Produktion ausscheiden können²⁹. Das wären über 20 % der zur Zeit bewirtschafteten Fläche.

Mit den umwälzenden Veränderungen in der Landwirtschaft und der damit verbundenen veränderten Erwerbsstruktur verließen große Teile der Bevölkerung den ländlichen Raum, weil sich im städtischen Bereich bessere nicht-landwirtschaftliche Arbeitsmöglichkeiten boten.

Nach den Ergebnissen der Volkszählung vom 27. 5. 1970 waren in der Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Fischerei 1,59 Mio. (= 44 %) weniger Erwerbstätige als 1961 beschäftigt. Im Jahre 1973 lag die Zahl der Erwerbstätigen um 83 000 niedriger als im Vorjahr³⁰. Nach bereits vorliegenden Schätzungen für die künftige Entwicklung muß man davon ausgehen, daß bis 1980 weitere 900 000 landwirtschaftliche Arbeitskräfte freigesetzt werden³¹.

Als weitere Gründe für die Abwanderung aus ländlichen Gebieten werden von Fachleuten eine zunehmende Einkommensdisparität³² und ein dadurch hervorgerufener niedrigerer Lebensstandard als es dem Bundesdurchschnitt ent-

²³ Agrarbericht 1973, Nr. 210, S. 74.

²⁴ Agrarbericht 74, Übersicht 36, S. 95.

²⁵ Agrarbericht 74, Übersicht 94, S. 94.

²⁶ von PAPP, IKO 74, 99.

²⁷ Agrarbericht 74, Nr. 188, S. 94; Agrarbericht 73, Nr. 205, S. 73.

²⁸ DITTRICH, in: Informationen 72 S. 280.

²⁹ Raumordnungsbericht 72 S. 175.

³⁰ Agrarbericht 73, Nr. 206, S. 73; Agrarbericht 74, Nr. 185, S. 93.

³¹ IKO 72, 316, Rubrik: Kurzberichte — Informationen.

³² Agrarbericht 74 S. 9; Zusammenfassung des Deutschen Bauernverbandes zum Agrarbericht 74, IKO 74, 78.

spricht³³, sowie mangelnde oder unzureichende Einrichtungen der Infrastruktur³⁴ angegeben.

Als Folge der Abwanderung stellen sich in einigen Teilen unseres Landes schwerwiegende soziale Umschichtungen ein. Nach einer Untersuchung des Bundesministers des Inneren³⁵ verlassen hauptsächlich jüngere Erwerbspersonen mit qualifizierter Berufs- und Schulausbildung sowie die Bezieher höherer Einkommen die ländlich strukturierten Gebiete, während die alten, schwachen und weniger beweglichen Menschen zurückbleiben³⁶. Die Folge ist eine soziale Erosion mit all ihren negativen Erscheinungsformen. Die geringe Siedlungsdichte reicht schließlich nicht mehr aus, die moderne Infrastruktur im öffentlichen und privaten Sektor zu tragen. Die Infrastruktureinrichtungen erleiden großen Schaden, deren Wiederherstellung oder Verbesserung sich wegen der erforderlichen Mittel nicht mehr lohnt. Eine auf allen Gebieten schlechtere Versorgung ist schließlich die Folge, wodurch wiederum neue Abwanderungsimpulse ausgelöst werden.

Auf der anderen Seite ergibt sich eine zunehmende Kontraktion, eine räumliche Zusammenziehung der Bevölkerung in geeigneten Zentren oder Verdichtungsräumen. Die großen Gefahren und Nachteile einer Kontraktion liegen in den stetig steigenden Umweltbelastungen und einer Überforderung der Infrastruktureinrichtungen. Die heute schon dringend notwendigen Ordnungsmaßnahmen in den Verdichtungszone — auf dem Gebiet des Verkehrs, der Bildung und der Gesundheit — und ein Mindeststandard an öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und Dienstleistungen belasten den Staat mit hohen Subventionen. Eine angemessene Infrastruktur kann mit zumutbaren öffentlichen Mitteln schließlich nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Die Folge könnte ein „Kollaps“ der Verdichtungsräume sein.

IV. Bedarf an Flächen

Der Gesetzgeber hat die Gefahr eines ungesteuerten Ablaufs der Kontraktion in den Ballungsräumen einerseits und der sozialen Erosion in den ländlichen Gebieten andererseits erkannt und mit dem ROG³⁷ ein gesetzliches Instrument geschaffen, mit dessen Hilfe es möglich sein sollte, die Schwächung und das Absterben des ländlichen Raumes zu verhindern und Disparitäten abzubauen und einem Kollaps der Verdichtungszone vorzubeugen.

§ 1 Abs. 1 ROG umschreibt die Aufgaben und Ziele der Raumordnung:

„Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.“

Die Aufgaben und Ziele der Raumordnung sind letztlich Ausdruck des verfassungsrechtlich verankerten Auftrages an den Staat, in seiner leistenden Verwaltung dem Bürger optimale Entfaltungsmöglichkeiten seiner durch die Grundrechte geschützten Persönlichkeit und Existenz in allen ihren Funktionen zu ge-

³³ u. ³⁴ SCHNEIDER S. 17; Abb. S. 3; von der GROEBEN/BRODAUF S. 1; HEIDTMANN/ALTKRÜGER, *structur* 74, 25.

³⁵ Raumordnungsbericht 72 S. 59.

³⁶ BURBERG S. 127.

³⁷ ROG = Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. III 2300—1).

währleisten³⁸. Dies gilt für alle Regionen unseres Landes; auch regionale Ungerechtigkeiten sind mit dem Verfassungsrecht unvereinbar.

Aus den natürlichen Gegebenheiten der verschiedenen Räume und dem Leitbild der Raumordnung ergeben sich die in § 2 ROG aufgeführten materiellen Grundsätze der Raumordnung. Die wichtigsten Maßnahmen in ländlichen Gebieten sind die Schaffung und der Ausbau von zentralen Orten (§ 2 Nr. 3), die Verbesserung und Stärkung der Infrastruktureinrichtungen (§ 2 Nr. 3) und die Schaffung neuer nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze (§ 2 Nr. 5). Die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raumes als ökologischer Ausgleichsraum für die wachsenden Umweltbelastungen und als großer Erholungsraum für die gesamte Bevölkerung erfordert umfangreiche Neuanlagen oder den Ausbau von Erholungsgebieten (§ 2 Nr. 7).

Um all diesen Aufgaben gerecht werden zu können, werden erhebliche Flächen im ländlichen Raum benötigt, die mit dem großen Reservoir der landwirtschaftlichen Brachflächen vorhanden sind.

So rechnet GANSER³⁹ nach eigenen Schätzungen damit, daß im Jahre 1980 allein für einige der flächenintensiven Erholungsmöglichkeiten (Sport- und Spielplätze, Parkplätze, Ferienwohnungen usw.) insgesamt 300 000 ha erforderlich sein werden.

Eine Arbeitsgruppe des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren kommt nach den von ihr angestellten Berechnungen zu dem Schluß, daß bis 1985 den etwa 3 Mio. ha aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheidenden Nutzflächen ein Flächenbedarf von insgesamt 1,12 Mio. ha gegenübersteht⁴⁰:

- Erweiterung der forstwirtschaftlichen Naturfläche um 700 000 ha
- beim Wohnbau-Land ca. 250 000 ha
- für Industrie- und Dienstleistungsflächen zwischen 35 000 und 90 000 ha
- bei den Verkehrsflächen 250 000 ha (bei heute rund 500 000 ha).

Sowohl die Flächen für die Freizeit- und Erholungsanlagen wie für die Maßnahmen der Strukturverbesserung der ländlichen Gemeinden können nicht an beliebiger Stelle bereitgehalten werden. Es ist vielmehr eine gemeinsame Konzentration erforderlich; alle Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt werden. Wenn dies alles erreicht werden soll, dann muß dafür gesorgt werden, daß die Besitz- und Bodenverhältnisse auch für die Gemeinden so geordnet werden, daß die Grundlage für eine neue Entwicklung geschaffen werden kann⁴¹.

Diese Entwicklung bedeutet eine erhebliche Mobilität des Bodens bzw. setzen die Möglichkeit einer solchen Mobilität voraus.

Welche gesetzlichen Mittel dafür zur Verfügung stehen, wird im nächsten Abschnitt zu untersuchen sein.

³⁸ ERNST, in: Kaiser, Planung III S. 153.

³⁹ GANSER S. 105 ff.

⁴⁰ ERNST, IKO 72, 190.

⁴¹ TROSCHER S. 43.

B. Das Flurbereinigungsverfahren als Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum

Im vorhergehenden Abschnitt wurde dargelegt, daß einerseits große Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheiden und daß andererseits erhebliche Flächen für die neuen Aufgaben und Ziele im ländlichen Raum bereitgestellt werden müssen. Hierfür bedarf es umfassender Bodenordnungsmaßnahmen.

I. Die möglichen Instrumente der Bodenordnung

Neben den bekanntesten Bodenordnungsverfahren, der im BBauG geregelten Umlegung und dem Flurbereinigungsverfahren des FlurbG, bleibt stets die Möglichkeit einer freiwilligen Vereinbarung unter den Grundstückseigentümern über einen Austausch oder Verkauf ihrer Betriebsflächen.

1. Freiwillige Maßnahmen

a) der freiwillige Landtausch

Der mit öffentlichen Mitteln geförderte freiwillige Landtausch wurde zunächst nur auf Eigentumsbasis, durch Kauf oder Tausch der Grundstücke, durchgeführt. Seit dem 1. 1. 1973 besteht auch die Möglichkeit der Förderung des freiwilligen Landtausches auf Pachtbasis, d. h., die getauschten Grundstücke werden nicht zu Eigentum übertragen, sondern dürfen als Pachtgrundstücke in der Regel auf 12 Jahre genutzt werden.

Durch den Austausch von Grundstücken — sei es auf Eigentums- oder Pachtbasis — wird erreicht, daß ohne Inanspruchnahme der Behörden⁴² bisher zersplitterter Grundbesitz zu einer leistungsfähigen Betriebsgröße zusammengelegt wird. Eine erhebliche Kostenersparnis und eine oftmals mögliche beschleunigte Durchführung sind die Vorteile dieses Bodenordnungsverfahrens⁴³.

Der freiwillige Landtausch ist durch staatliche Mittel schon immer gefördert worden; die jährlichen Zuschüsse aus Bundesmitteln betragen etwa 1 bis 2 Mio. DM⁴⁴. Auch das GemAgrG⁴⁵ und der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“⁴⁶, sowie des NWP 75⁴⁷, sehen ausdrücklich eine Förderung dieses Bodenordnungsverfahrens vor. Eine gesetzliche Verankerung wird mit der beabsichtigten Novellierung des FlurbG

⁴² Die Behörden sind nicht Träger des Verfahrens, sondern leisten nur Hilfestellung in Form von Kostenerstattungen.

⁴³ Agrarbericht 74, Nr. 211, S. 101.

⁴⁴ Agrarbericht 74 — Materialband, Tabelle 111.

⁴⁵ Vgl. § 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Gem.AgrG).

⁴⁶ siehe Rahmenplan S. 40.

⁴⁷ NWP 75 S. 41.

angestrebt⁴⁸. Trotz der Förderung der Maßnahmen spielt der freiwillige Landtausch mit 38 848 ha in den Jahren 1960 bis 1972⁴⁹ eine eher bescheidende Rolle.

Der freiwillige Landtausch in Verbindung mit Pachten, Kaufen oder Tauschen ist wohl die eleganteste Art der Bodenordnung, weil sie den Beteiligten keinen Zwang auferlegt und ihnen Freiheit und Beweglichkeit läßt. Es wäre theoretisch möglich, dieses Verfahren im Sinne der Aufgabenstellung dieser Arbeit einzusetzen.

Gegen die praktische Durchführbarkeit dieses Verfahrens mit dem Ziel, größere Flächen zusammenzulegen, bestehen jedoch erhebliche Bedenken, da hier nur wenige Eigentümer das Problem der Besitzzersplitterung in einem zudem meist eingeschränkten Umfang lösen können⁵⁰.

Die Nachteile gegenüber einem gesetzlichen Verfahren liegen in der schwierigen und langfristigen Bearbeitung der Vereinbarungen. Der Eigentumsübergang und die Regelung der Belastungen müssen durch den zeitraubenden Weg mit Kataster- und Grundbuchfortschreibungen und Haftungsauswechselungen erfolgen⁵¹.

Außerdem setzt dieses Verfahren die Bereitschaft der Tauschpartner voraus, kleinliche Bedenken hinter dem größeren gemeinsamen Nutzen zurückzustellen. Gerade hierin ergeben sich jedoch praktische Schwierigkeiten. Diese liegen in der natürlichen Furcht des Menschen, übervorteilt zu werden und in dem dadurch hervorgerufenen Mißtrauen gegen einen Landtausch. Auch wird das Verfahren mit zunehmender Zahl der Teilnehmer immer komplizierter und schließlich nicht mehr durchführbar, da immer jemand vorhanden ist, der im letzten Moment noch abspringt.

Aus diesen Erwägungen folgt, daß weder der Tausch auf Eigentumsbasis noch der Tausch auf Pachtbasis geeignete Instrumente sind, eine umfassende Bodenordnung — wie sie im ländlichen Raum erforderlich ist — durchzuführen.

b) die Landabgabenrente

Ziel der Landabgabenrente ist, vor allem älteren Landwirten mit kleinen nicht entwicklungsfähigen Betrieben die Aufgabe der Bewirtschaftung durch eine vorgezogene und verbesserte Alterssicherung zu erleichtern. Als Gegenleistung müssen sie ihre Betriebsflächen zur Aufstockung anderer Betriebe oder zur allgemeinen Strukturverbesserung abgeben, das heißt verkaufen oder verpachten. Seit Bestehen dieser Maßnahme (1. Aug. 1969) bis zum 31. 12. 73 haben etwa 28 000 Landwirte die Landabgabenrente in Anspruch genommen, wobei 250 000 ha landwirtschaftlicher Fläche mobilisiert wurden. Die Ausgaben beliefen sich 1973 auf 100 Mio. DM⁵².

⁴⁸ Vorgesehen ist die Einführung eines neuen Abschnitts in das FlurbG mit den Bestimmungen der §§ 103 a bis 103 i. Danach soll der freiwillige Landtausch als ein von der Flurb.behörde geleitetes Antragsverfahren ausgestaltet werden. Auf Antrag bei der Flurb.behörde wird das Verfahren angeordnet, wenn die Erklärung des Antragstellers und die von ihm vorgelegten Unterlagen erkennen lassen, daß sich die Durchführung des Verfahrens verwirklichen läßt (§ 103 c).

Die neuen Bestimmungen beabsichtigen eine schnellere und einfachere Durchführung, was mit den schwerfälligen bürgerlich-rechtlichen Vorschriften zunehmend in Frage gestellt war.

⁴⁹ Agrarbericht 74 — Materialband, Tabelle 111.

⁵⁰ Agrarbericht 74, Nr. 211, S. 101.

⁵¹ BÖNCZEK S. 31.

⁵² Agrarbericht 74, Nr. 293, S. 118.

Mit Hilfe der Landabgabenrente kann man sicherlich auch eine gezielte Umverteilung des Bodens erreichen. Im Ergebnis wird man aber aus denselben Erwägungen wie zum freiwilligen Landtausch dieses Verfahren nicht im Sinne der Aufgabenstellung einsetzen können.

c) Ankauf durch Grundstücksgesellschaften

Eine weitere Möglichkeit der Bodenordnung ist der Ankauf einer großen Fläche an geeigneter Stelle durch eine Grundstücksgesellschaft oder einen Bauträger bzw. durch ein Industrieunternehmen oder den Fiskus. Dieses Verfahren führt jedoch meist zu einer erheblichen Verteuerung des Grund und Bodens, weil manche Grundstückseigentümer, auf die die ankaufende Gesellschaft angewiesen ist, ihre starke Position am Bodenmarkt zu überhöhten Preisforderungen ausnutzen⁵³. Die Erfahrung lehrt außerdem, daß trotz guter Preisangebote viele Landwirte nicht bereit sind, ihren Grund und Boden zu verkaufen und damit für immer der Landwirtschaft den Rücken zu kehren. Hier könnte aber durch Einführung einer allgemeinen Bodenbevorratung bei gleichzeitiger Ausweitung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts das Landangebot im ländlichen Raum vergrößert werden⁵⁴.

2. Die Verfahren nach dem BBauG

Aus den aufgezeigten Nachteilen der freiwilligen Bodenordnungsmaßnahmen wird deutlich, daß die Ordnung des Grund und Bodens nicht von zufällig erfolgenden Privatentschlösungen allein abhängig sein darf, sondern durch gesetzliche Maßnahmen geordnet ablaufen muß. Es bieten sich als Maßnahmen des BBauG an:

- die Umlegung (§§ 45 bis 79)
- die Grenzregelung (§§ 80 bis 84)
- die Enteignung (§§ 85 bis 92)

a) die Umlegung

Zweck der Umlegung ist gem. § 45 BBauG, im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebaute oder unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu zu ordnen, daß nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen.

Die Umlegung soll also den Vollzug der Bauleitplanung ermöglichen, indem die vorhandenen Grundstücke neu geordnet werden.

b) die Grenzregelung

Die Grenzregelung bezweckt, in einem einfachen Verfahren den Grenzverlauf zwischen benachbarten Grundstücken durch eine neue Grenzziehung zu verändern, indem Teile solcher Grundstücke gegeneinander ausgetauscht oder einseitig zugeteilt werden, damit eine ordnungsmäßige Bebauung herbeigeführt werden kann oder baurechtswidrige Zustände beseitigt werden können.

Die Grenzregelung gilt im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile.

⁵³ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG Rdnr. 1 zur Vorbem. § 45 BBauG.

⁵⁴ Agrarbericht 74, Nr. 242, S. 107.

c) die Enteignung

Obwohl das BBauG die Enteignung nicht als Bodenordnungsmaßnahme bezeichnet und diese auch nicht unter den Bodenordnungsmaßnahmen im vierten Teil geregelt hat, handelt es sich dennoch um eine Maßnahme zur Ordnung des Grund und Bodens, wie SUDEROW⁵⁵ zutreffend dargelegt hat. Auch die Enteignung ist nur zulässig innerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplanes oder innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile.

Zu den Bodenordnungsmaßnahmen des BBauG ist zusammenfassend festzuhalten, daß die Umlegung nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes und die Grenzregelung und die Enteignung im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder im Zusammenhang bebauter Ortsteile durchgeführt werden können.

Für die Lösung des Problems müssen allerdings Bodenordnungsverfahren zum großen Teil im sogenannten Außenbereich, d. h. weder im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, noch im Zusammenhang bebauter Ortsteile durchgeführt werden.

Zwar könnten die Gemeinden hier den jeweiligen Bedingungen und Erfordernissen angepaßte entsprechende Flächennutzungspläne und Bebauungspläne aufstellen, um dann in dem ehemaligen Außenbereich Bodenordnungsmaßnahmen nach dem BBauG zu ergreifen. Diese zwar gesetzlich zulässigen aber mehr theoretischen Möglichkeiten haben für die Problemlösung allerdings keinen allzu großen praktischen Wert, da mit ihnen immer nur Bodenordnungsmaßnahmen in relativ bescheidenem Umfang von einer einzelnen Gemeinde durchgeführt werden können. Auch dürfte dieses Vorgehen häufig zu kompliziert und langwierig sein, und manche Gemeinden würden mit dieser Aufgabenstellung überfordert. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber mit der Flurbereinigung ein, hauptsächlich für den Außenbereich geltendes, besonderes Bodenordnungsverfahren geschaffen hat.

3. Die Flurbereinigung

Die sich aus der Problemstellung ergebenden Ansprüche an ein Bodenordnungsverfahren könnte die Flurbereinigung erfüllen. Mit diesem staatlich geleiteten Verfahren steht ein bewährtes großflächiges Bodenordnungsinstrument zur Verfügung, das sowohl für den Außenbereich wie für Gebiete gilt, in denen Bebauungspläne bestehen⁵⁶.

Das Flurbereinigungsverfahren hat seine Bedeutung durch die Tatsache erlangt, daß ein großer Teil des ländlichen Grundbesitzes stark zersplittert oder unwirtschaftlich geformt ist. Beide, meist zusammen vorliegende, Erscheinungen werden durch eine Neuverteilung des Grund und Bodens beseitigt.

§ 1 FlurbG definiert den Begriff „Flurbereinigung“ und umschreibt zugleich die Voraussetzungen und den Zweck des normalen Verfahrens⁵⁷, sowie die in Betracht kommenden Maßnahmen:

„Zur Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur kann zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landes-kulturelle Maßnahmen verbessert werden.“

⁵⁵ SUDEROW S. 24 u. 25.

⁵⁶ Vgl. die Darstellung der Abgrenzung zur Umlegung S. 55 u. 56.

⁵⁷ Vgl. zu den besonderen Flurbereinigungsverfahren und deren Voraussetzungen die Darstellung auf den S. 52 ff.

Durch eine Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten wird eine größtmögliche Rentabilität und Steigerung der Erzeugung angestrebt. Daneben ist die Förderung der allgemeinen Landeskultur die zweite unabhängige Zielsetzung der Flurbereinigung⁵⁸. Beide in § 1 aufgeführten Förderungszwecke sind in der Regel gleichzeitig gegeben.

II. Die geschichtliche Entwicklung der Flurbereinigung

Vor der Prüfung, ob mit den Vorschriften des FlurbG eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raumes durchgeführt werden kann, muß man sich mit der geschichtlichen Entwicklung der Flurbereinigung befassen.

Die Flurbereinigung ist als Instrument der Bodenordnung nicht erst mit dem FlurbG geschaffen worden, sondern kann auf eine lange historische Entwicklung zurückblicken. Die Kenntnis dieser Entwicklung ist für das Verständnis der Flurbereinigung, für die Auslegung der Vorschriften des FlurbG und schließlich für die Beurteilung von künftigen Möglichkeiten einer rechtlichen Ausgestaltung dieses Verfahrens von großer Bedeutung. Nur die Kenntnis der Vergangenheit läßt die künftigen Möglichkeiten einer Rechtsgestaltung zuverlässig beurteilen; auch hier gilt der Grundsatz, daß die Vergangenheit der Schlüssel zur Gegenwart ist.

Aus diesem Grunde ist es nicht nur für den sachkundigen Leser, der sich bislang nicht näher mit der Flurbereinigung beschäftigt hat, sondern erst recht für den in der Praxis der Flurbereinigung Tätigen wichtig, die geschichtliche Entwicklung dieses Verfahrens zu kennen.

Wie der historische Rückblick zeigen wird, hat die Flurbereinigung zweifellos nicht erst heute eine starke Veränderung der ländlichen Verhältnisse bewirkt.

Die Darstellung der Entwicklung des Flurbereinigungsrechts bringt gewisse Schwierigkeiten mit sich, da ihre Entwicklung in den historischen Zeitabschnitt fällt, in dem Deutschland aus einer großen Zahl selbständiger Länder bestand, denen die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für die notwendigen Agrarreformen zustand⁵⁹, was eine weitgehend unterschiedliche Rechtsentwicklung zur Folge hatte.

Dies wird schon durch die Fülle der verschiedenen Bezeichnungen deutlich, die für die Flurbereinigung gebraucht wurden. So kennen wir neben dem in Preußen gebräuchlichen Ausdruck „Separation“, die „Vereinödung“ in Bayern, „Verkopplung“ in Hannover, „Consolidation“ im Herzogtum Nassau und in Böhmen und Mähren. In Bayern entwickelten sich aus den „Vereinödungen“ die „Zusammenlegungen“ und „Arrondierungen“; in Württemberg und Baden sprach man von „Feldbereinigung“; geläufig sind auch die Bezeichnungen: „Gemarkungsregelung“, „Auseinandersetzung“, „Wannung“, „Verwannung“, „Zusammenlegung“ und nicht zuletzt die bis in die jüngste Vergangenheit hinein gebräuchte „Umlegung“; dieser Begriff bezeichnet ja heute noch die bekannteste Bodenordnungsmaßnahme im städtischen Bereich⁶⁰.

Die Wurzel der Flurbereinigung liegt in fast allen Ländern in der Aufhebung der Gemeinheiten (Gemeinheitsteilungen) und Gemengelagen, sowie in der Re-

⁵⁸ Vgl. zum Begriff „allg. Landeskultur“, S. 72 ff.

⁵⁹ BERKENBUSCH S. 1.

⁶⁰ ERTL S. 9; BERKENBUSCH S. 1.

formgesetzgebung zur Ablösung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse⁶¹. Um den historischen Verlauf dieser Entwicklung aufzuzeigen, soll kurz dargestellt werden, wie es zu den Gemeinheiten und Gemengelagen kam, wie diese dann im Zuge der Agrarreformgesetzgebung aufgehoben wurden und schließlich welche politischen und geistesgeschichtlichen Einflüsse dabei mitbestimmend waren. Auf eine differenzierte Darlegung der verschiedenen Ursachen und Erscheinungsformen muß dabei verzichtet werden, da die Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern Deutschlands einen zu breiten Raum einnehmen würde. Hierdurch wird zwar eine gewisse Verallgemeinerung unumgänglich, diese kann aber zugunsten eines leichteren Verständnisses des Lesers für die entscheidenden Probleme durchaus in Kauf genommen werden.

1. Die Flurverfassung und die persönliche Stellung der Bauern vor der Agrarreformgesetzgebung

a) die Flurverfassung

Bevor im 19. Jahrhundert durchschlagende Gesetze zur Umlegung von Grundstücken erlassen wurden, waren die Gemengelage der Besitzungen, eine starke Besitzersplitterung und Besitzstreuung, sowie die Gewinnverfassung, der Flurzwang und die Gemeinheiten (die ausgedehnten Rechte jedes Gemeindemitgliedes auf dem Land des anderen wie z. B. Überfahrtsrechte⁶²) die prägenden Erscheinungen der Flurverfassung. Es soll zunächst dargestellt werden, wie es zu diesen Erscheinungen kam und was man darunter zu verstehen hat.

Bei der ursprünglichen Form der Dorfgründung wurde das besetzte Land (die Mark) als Gemeindeeigentum in Beschlag genommen und an die einzelnen Markgenossen für die Haus- und Hofstellen verteilt. Um eine möglichst gerechte Verteilung des zum Ackerbau geeigneten Landes zu erreichen, wurden „Gewanne“ errichtet, indem viereckige Ackerflächen in parallele Streifen (Parzellen) aufgeteilt wurden. Jeder Streifen wurde einem bestimmten Genossen als Privatbesitz zugeteilt. Bestimmte Ländereien, wie z. B. die Waldungen und die Weiden blieben als „Allmende“ im Gemeindeeigentum des ganzen Dorfes. An diesen Allmenden — auch Wege, Gewässer und Moore gehörten dazu — hatte jeder Dorfgenosse seine Nutzungsrechte⁶³. Aus dieser Flurverfassung ergibt sich bereits eine Streulage der einem Genossen gehörenden Ackerstücke.

Bei der alten Gewinnverfassung herrschte in der Regel die „Dreifelderwirtschaft“ vor:

Mehrere Gewanne wurden zu einer Flur zusammengefaßt. Das Dorf war insgesamt von drei Fluren umgeben.

Die Genossen waren durch den Flurzwang gehalten, jede Flur in einer bestimmten Fruchtfolge zu bewirtschaften. So wurde im ersten Jahr eine Flur als Brachland liegengelassen, während die zweite Flur mit Wintergetreide und die dritte Flur mit Sommergetreide bestellt wurde. Im nächsten Jahr änderte sich die Verteilung der Früchte auf die drei Fluren, usw.; im vierten Jahr standen die Früchte wieder auf denselben Fluren wie im ersten Jahr⁶⁴.

⁶¹ SEEHUSEN Einl. II S. 13; SCHUTZ-FROHBERG Anm. I₃ vor § 45 BBauG.

⁶² Vgl. zum Inhalt des Begriffs „Gemeinheiten“ die genauere Darlegung auf S. 35.

⁶³ KRZYMOWSKI S. 76 ff; ABEL, Agrarpolitik S. 16.

⁶⁴ KRZYMOWSKI S. 151 ff.

Die Gewinnverfassung hatte eine Gemengelage der Grundstücke zur Folge, da die meisten der überall aneinander grenzenden Gewanne nicht durch einen Weg zum Zwecke ihrer Bewirtschaftung erreichbar waren, ohne daß die Flurstücke mehrerer Anlieger überfahren werden mußten⁶⁵. Es mußten daher bei der Feldbestellung und der Ernte die fremden Äcker betreten werden; dazu wurden Überfahrtsrechte eingeräumt. Dieser schwerwiegende Nachteil wurde auch nicht durch die Vorteile der Gemengelage, nämlich Risikoausgleich, Ordnung und Sicherheit aufgehoben.

Als weiteres Übel kam in Gebieten, in denen die Realteilungssitte herrschte, durch Verteilung des Landes zu Lebzeiten oder im Todesfall eine starke Besitzstreuung und -zersplitterung hinzu. Diese Erscheinungen haben heute noch zur Folge, daß der Grundbesitz eines Landwirtes nicht in einem Stück um den Hof herum liegt, sondern aus einer Vielzahl unzusammenhängender, über die ganze Flur verteilter, kleiner Feldstücke besteht⁶⁶.

Die Wurzel des ärgsten Übels lag in den Gemeinheiten. Als Gemeinheiten im weiteren Sinne wurden von der Gesetzgebung des 18. und 19. Jahrhunderts die Brache und die abgeernteten Felder, die in gemeinschaftlicher Nutzung als Viehweide dienten, sowie einige andere Weideservituten, die Überfahrtsrechte und andere Gerechtigkeiten an fremden Grundstücken bezeichnet. Zu den Gemeinheiten im engeren Sinne zählten die rings um die Ackerflur liegenden Wiesen, Wälder, Moore und das Ödland, an denen alle Herrschafts- und Nutzungsrechte geteilt waren, indem z. B. ein Bauer entsprechend der Größe seines Besitzes Weiderechte für eine bestimmte Anzahl Tiere hatte⁶⁷.

Die Gemeinheiten waren in einem sehr schlechten Zustand. Es wurden keine Entwässerungsgräben gezogen, keine Sträucher gerodet und keine Steine gesammelt, so daß nur „saures und dem Vieh schädliches Heu hervorkam“⁶⁸.

Die Beseitigung der Gemeinheiten wurde später von den Agrarreformgesetzgebern als vordringlichste Maßnahme erkannt und waren Ausgangspunkt für die gesamte Grundstücksumlegung. So bringt Friedrich II. in seinen „Denkwürdigkeiten“ zum Ausdruck, daß bei aufmerksamer Prüfung im allgemeinen alles, was man Gemeinheiten nennt, dem öffentlichen Wohl nachteilig sei⁶⁹.

b) die persönliche Stellung des Bauern

Die persönliche und sachliche Unfreiheit der Bauern unter der Grund- und Gutsherrschaft hat eine frühzeitige Entwicklung der Agrargesetzgebung und damit auch die dringend erforderliche Umlegung lange Zeit verhindert. Erst mit der Bauern- und Bodenbefreiung wurden die Weichen für eine Agrarreform gestellt.

Man muß sich die persönliche Stellung der Bauern bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts vergegenwärtigen, um zu verstehen, warum sich die geschilderte Flurverfassung lange Zeit behauptete und die Fesseln, die eine freie Entfaltung der Bauern verhinderten, bis zum Beginn der Agrarreformgesetzgebung erhalten blieben.

Die mittelalterliche Grundherrschaft war in weiten Teilen Deutschlands verbreitet. Zur Grundherrschaft gehörte die Verfügungsgewalt des Grundherrn über

⁶⁵ ERTL S. 13.

⁶⁶ BERKENBUSCH S. 7, 8; ERTL S. 13.

⁶⁷ SCHARNBERG S. 10.

⁶⁸ SCHARNBERG S. 27.

⁶⁹ SCHARNBERG S. 27.

Grund und Boden. Der größte Teil des Grund und Bodens wurde nicht von ihm selbst, sondern den Bauern zur Nutzung überlassen.

Die Rechte der Bauern am Land waren sehr unterschiedlicher Natur, je nachdem ob sie freie oder leibeigene Bauern waren, ob sie den Boden als kündbare Zeitpächter oder als unkündbare Erbzinsbesitzer bewirtschafteten, oder ob sie den Boden aufgrund lebenslänglich bestehender Besitzrechte innehatten⁷⁰.

Die persönliche Stellung der Bauern wurde durch Leibeigenschaft und Hörigkeit, sowie durch auferlegte Lasten wie Hand- und Spanndienste, Grundzinsen und den Zehnten stark beeinträchtigt⁷¹.

Auch die Gutsherrschaft⁷² — nach der Kolonisation des Ostens fast ausschließlich im nordöstlichen Deutschland verbreitet — brachte den Bauernstand in große Abhängigkeiten und verhinderte seine freie Entfaltung. Der Gutsherr war unumschränkter Herrscher in seinem Gutsbezirk, der praktisch einen „Staat im Staate“ darstellte. Er hatte die Gerichtsbarkeit inne und erhob außerdem Abgaben, die früher den Landesherren zustanden.

Der Gutsherr lebte nicht wie der Grundherr von den Zinsen seiner Bauern, sondern bewirtschaftete das Land selbst, nachdem er es zu diesem Zweck zum größten Teil den Bauern weggenommen hatte. Die Bauern mußten Hand- und Spanndienste leisten und gerieten in immer größere Gutsuntertänigkeit.

Einer der besten Kenner der landwirtschaftlichen Verhältnisse, KNAPP, schilderte die persönlichen Verhältnisse der Bauern zu Beginn des 19. Jahrhunderts, als die Stein-Hardenbergschen Reformen einsetzten: „In den gutsherrlichen Dörfern lebten die Bauern und kleinen Leute als Erbuntertanen, d. h.: sie gehörten durch ihre Geburt dem Gute zu; denn auch dieser Stand der Unfreiheit war erblich. Wegziehen durften sie nur mit der Erlaubnis des Herrn; heiraten durften sie nur, wenn der Herr es gestattete. Diejenigen Untertanen, die im Besitz von Bauernhöfen waren, leisteten Spanndienste für das Rittergut; sie erschienen mit Gespannen auf dem Herrenhof, um die Bearbeitung der Gutsäcker ihres Herren mit Pflug, Wagen oder Egge zu besorgen“⁷³.

Neben der feudalen Gebundenheit des Bauernstandes und den verschiedensten Herrschaftsverhältnissen ließen auch die genossenschaftlichen Bindungen mit dem Festhalten an der veralteten Dreifelderwirtschaft, sowie die weitverbreitete Realteilungssitte weder eine individuelle Bewirtschaftung noch eine Neuordnung des Grundbesitzes zu. Die für die Versorgung weiter Bevölkerungsteile lebensnotwendige Steigerung der Nahrungsmittelproduktion war damit zunächst unmöglich⁷⁴.

2. Die Anfänge der Flurbereinigung in Deutschland

Die Gemengelage und der zerstreute Grundbesitz ergaben die oben erwähnten zahlreichen Nachteile. Man ging deshalb in manchen deutschen Ländern früher, in anderen später dazu über, die Besitzungen neu zu ordnen.

⁷⁰ SCHARNBERG S. 10.

⁷¹ KRZYMOWSKI S. 190, 191.

⁷² vgl. zur Gutsherrschaft: KRZYMOWSKI S. 190 ff.; LUTGE S. 45. Der Unterschied in der Gutsbesitzverteilung zwischen dem östlichen und dem übrigen Deutschland war so groß, daß man von einem „agrарischen Dualismus“ zwischen diesen beiden Teilen sprach (KRZYMOWSKI S. 194).

⁷³ KRZYMOWSKI S. 234.

⁷⁴ BERKENBUSCH S. 3, 4.

Die Verkoppelungsbewegung in Schleswig-Holstein und die Vereinödungsbewegung in Kempten in Oberschwaben sind die bekanntesten Vorläufer der Flurbereinigung⁷⁵. Von diesen — zunächst nur gelegentlich durchgeführten freiwilligen Grundstückszusammenlegungen — wurden schließlich ganze Landschaften ergriffen⁷⁶.

a) die Verkoppelung in Schleswig-Holstein

Die Anfänge der Verkoppelungen in Schleswig-Holstein lassen sich bis Ende des 16. Jahrhunderts zurückverfolgen. Die Ursache für ihre Durchführung mag zunächst nur in dem Interesse der Gutsherren liegen, ihre Hoffelder auf Kosten der Bauern zu arrondieren⁷⁷.

Die Verkoppelung bestand zunächst in dem Kauf oder Austausch von Parzellen innerhalb der Gewinnverfassung. Hierdurch verringerten die Bauern die Streulage ihres Besitzes. An die Aufhebung der Feldgemeinschaften war zunächst nicht gedacht. Die Bauern wollten vielmehr durch eine Arrondierung ihres Grundbesitzes im Rahmen der überkommenen Flurordnung eine bessere Bewirtschaftung des Grund und Bodens erreichen. Die zunächst im geringen Umfang durchgeführten Verkoppelungen beschränkten sich anfangs auf wenige Arrondierungen innerhalb der Gewanne und wurden häufig ohne Wissen des Amtsverwalters von den Bauern durchgeführt⁷⁸.

Später wurden die vereinigten größeren Ackerschläge im gegenseitigen Einvernehmen aus der Feldgemeinschaft ausgeschieden. Die Nutzungsrechte an den Gemeinheiten, insbesondere die Weiderechte blieben den Bauern jedoch erhalten⁷⁹.

Die Verkoppelung blieb jedoch bis ins 17. Jahrhundert auf wenige Fälle beschränkt und erreichte erst Anfang des 18. Jahrhunderts einen größeren Umfang⁸⁰.

Die ersten gesetzlichen Regelungen der Verkoppelung in Schleswig-Holstein sind die „Verordnung, betreffend die Beförderung der Einkoppelung und Aufhebung der Gemeinschaft der Dorffelder usw. für das Herzogtum Schleswig“ vom 10. 2. 1766⁸¹ und die „Nähere Verordnung, die Aufhebung der Feldgemeinschaften und die Beförderung der Einkoppelung betreffend für die Ämter, Landschaften und Städte des Hrzgt. Schleswig“ vom 26. 1. 1770⁸².

Mit diesen Regelungen konnte bereits ein spürbarer Zwang auf die Beteiligten ausgeübt werden. So wurde die Verkoppelung nach der Verordnung von 1766 gegen den Willen der übrigen Bauern durchgeführt, wenn sich eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit und bei der Verordnung von 1770 die Hälfte der Beteiligten für das Verfahren aussprach⁸³. Der Charakter dieser Vorschriften als Bodenordnungsmaßnahme ergibt sich aus der Regelung, daß bei der Aufteilung der gemeinschaftlichen Dorfländereien einem jeden Interessenten „soviel immer möglich an einem Ort und in einer Strecke abzulegen“ sei⁸⁴.

⁷⁵ HAUSHOFER S. 54.

⁷⁶ BERKENBUSCH S. 21.

⁷⁷ ERTL S. 28; SCHARNBERG S. 13.

⁷⁸ BERKENBUSCH S. 23.

⁷⁹ SCHARNBERG S. 14.

⁸⁰ BERKENBUSCH S. 23.

⁸¹ SEEHUSEN S. 14; ERTL S. 28.

⁸² SEEHUSEN S. 14; ERTL S. 28.

⁸³ ERTL S. 28.

⁸⁴ SEEHUSEN S. 14.

b) die Vereinödungen in Oberschwaben im 16. Jahrhundert

Die Vereinöderungsbewegung in Oberschwaben reicht ebenfalls bis in das 16. Jahrhundert zurück. Ihr Ursprung liegt in dem ehemaligen Hochstift Kempten⁸⁵.

Die ersten früheren Vereinödungen waren nur auf wenige Gemeindemitglieder beschränkt.

Eine „Einöde“ in des Wortes ursprünglicher Bedeutung war eine Hofstelle, die ein Bauer fernab vom Dorf und der Dorfllur durch Rodung geschaffen hatte, auf der er sein Haus errichtete und frei vom Flurzwang und den gegenseitigen Weidedienstbarkeiten der Markgenossen wirtschaftete⁸⁶. Diese Art der Einöde konnte im frühen Mittelalter angetroffen werden, als noch genügend Land vorhanden war, das nicht im Eigentum einer Gemeinde stand.

Die „Vereinödung“ im hier gemeinten Sinn ist nicht immer so zu verstehen, daß der Bauer nach Austausch von Flurstücken auf die Einöde hinaus zieht, dort Haus und Hof neu errichtet und auf zusammenliegenden Grund und Boden ohne Flurzwang eine neue Hofstelle errichtet. Solche „Ausbauten“ des ganzen Hofes sind wohl vereinzelt vorgekommen, sie sind aber nicht für die Kemptische Vereinöderungsbewegung symptomatisch⁸⁷. Vereinödung bedeutete nichts weiter als die Befreiung des Grundbesitzes vom Flurzwang und den gegenseitigen Weidedienstbarkeiten⁸⁸.

Das Verfahren wurde ursprünglich mit dem Antrage eines oder mehrerer Bauern durch die Fürstliche Hofkammer eingeleitet. „Spruch- und Tädingsleute“ schätzten Größe und Wert der auszutauschenden Grundstücke und teilten nach deren Zusammenlegung Ersatzgrundstücke zu, die wert- und größenmäßig etwa der Einlage entsprachen. Daraufhin wurde der neue Rechtszustand — der Verlauf der neuen Grenzen, die Zaunrechte und sonstigen Rechtsverhältnisse — vom Landsmann als Vertreter der Regierung in einem Protokoll festgehalten⁸⁹.

Eine der ältesten urkundlichen Nachweise einer Vereinödung im Hochstift Kempten ist in den Land-Ammann-Amtsprotokollen von 1550 enthalten⁹⁰. Hier lag die Initiative zu den Vereinödungen ausschließlich auf Seiten des Bauern. Die Obrigkeit beschränkte sich darauf, die nötigen Konsense zu erteilen. Diese Art der Vereinödung wurde nur in einem kleinen Teil der Gemarkung und nur auf Wunsch einzelner Bauern durchgeführt.

Gegen Ende des 17. Jahrhunderts nahm die Zahl der Vereinödungen an Zahl und Umfang zu. Die bisherige einfache Verfahrensdurchführung reichte nicht mehr aus. Statt Spruch- und Tädingsleuten traten durch die von der Kemptischen Regierung zur Verfügung gestellten Feldmesser als Ausführungsorgane auf. Die Feldmesser wurden zwar von den Beteiligten gewählt, standen aber unter dem Einfluß der Regierung. Auf Antrag der Bauern wurde eine Kommission, bestehend aus einem Landrichter, einem Feldmesser und einem Gerichtsschreiber, entsandt.

Im 18. Jahrhundert entwickelte sich als Gewohnheitsrecht, daß sich die Minderheit der Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der Beteiligten beugen mußte. Für den Fall, daß eine

⁸⁵ BERKENBUSCH S. 26.

⁸⁶ BERKENBUSCH S. 27.

⁸⁷ ERTL S. 23; SCHARNBERG S. 15.

⁸⁸ BERKENBUSCH S. 27.

⁸⁹ SCHARNBERG S. 16; BERKENBUSCH S. 32, 33

⁹⁰ BERKENBUSCH S. 28 (= LAAPr.); DORN S. 3, 4.

$\frac{2}{3}$ Mehrheit nicht erreicht wurde, mußten die zustimmenden Beteiligten mindestens $\frac{2}{3}$ der Fläche auf sich vereinigen, um mit der Durchführung des Verfahrens Erfolg zu haben⁹¹. Wurde die erforderliche Mehrheit nicht erzielt, lehnte die Regierung den Vereinödungsantrag ab.

Die Regierung nahm schließlich immer mehr Einfluß auf die Vereinödungsbewegung und erließ mit der „Fürstlich Kemptischen Vereinödungs-VO“ am 27. 7. 1791 die erste gesetzliche Regelung der Vereinödung⁹².

3. Entwicklung der Flurbereinigungsgesetzgebung in Preußen

a) Ende des 18. Jahrhunderts

Die vorangegangene Darstellung hat gezeigt, daß sich die Reformen der ländlichen Verhältnisse durch die Beseitigung des Flurzwangs und der Grunddienstbarkeiten, sowie einer Zusammenlegung der Grundstücke bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts nur auf wenige und kleine Gebiete Deutschlands beschränkte. Einen großen Umschwung nahm die Flurbereinigungsgesetzgebung in Deutschland gegen Ende des 18. bis Mitte des 19. Jahrhunderts im Zuge der Bauern- und Bodenbefreiung. Bedingt durch die Vielstaaterei in Deutschland ist die Gesetzgebung allerdings sehr zersplittert und unterschiedlich.

Die Landeskulturmaßnahmen Preußens nahmen nicht nur im norddeutschen Rechtskreis einen führenden Platz ein. Preußen war vielmehr auf den meisten Gebieten der Agrarreform anderen Ländern stets einen Schritt voraus und beeinflusste diese in ihrer eigenen Gesetzgebung maßgeblich. Aus diesem Grund soll hier nur die Entwicklung der Gesetzgebung in Preußen dargestellt werden.

Das Umlegungswesen Preußens wurde vor allem durch die Gesetzgebung zur Gemeinheitsteilung maßgeblich gefördert.

Wie die Darstellung allerdings noch zeigen wird, förderte daneben auch die Reformgesetzgebung zur Auflösung der gutherrlich bäuerlichen Verhältnisse (Ablösungsgesetze) ebenfalls die Ordnung des Grund und Bodens.

Erst durch diese beiden, nahezu gleichzeitig laufenden Entwicklungen, wurden die Weichen für eine Umlegung im ländlichen Raum gestellt. Die Darstellung beider Entwicklungen ist deshalb notwendig, weil an ihrem Ende die ländliche Umlegung (Flurbereinigung) liegt.

aa) Einflüsse auf die Gesetzgebung

Die feudale Gebundenheit des ländlichen Grundbesitzes, sowie die Gemeinheiten und die Streulage des Grund und Bodens waren seit längerer Zeit Gegenstand lebhafter Diskussionen. Ihre umfassende Beseitigung wurde allgemein gefordert.

Die Vertreter der ideengeschichtlichen Grundlagen des Kameralismus und der beginnenden Landwirtschaftslehre forderten noch im 18. Jahrhundert die Beseitigung der alten Agrar- und Flurverfassung⁹³.

Die seit Mitte des 18. Jahrhunderts gegründeten landwirtschaftlichen Vereine fordern nachdrücklich die Auflösung der alten Feldgemeinschaften⁹⁴.

⁹¹ SCHARNBERG S. 16, 17; BERKENBUSCH S. 34.

⁹² SCHARNBERG S. 16; abgedruckt bei DORN S. 158 bis 164.

⁹³ Vgl. die ausführliche Darstellung bei BERKENBUSCH S. 42.

⁹⁴ ABEL „Geschichte ...“ S. 277, 278.

Geistesgeschichtliche Grundlagen für die agrarische Bewegung und die ihr folgende Gesetzgebung seit 1750 waren die Aufklärung und die Naturrechtslehre. Sie forderten die Aufhebung der ständischen Schranken, die Anerkennung der Menschenwürde und forderten als notwendige Folge der persönlichen Freiheit die Freiheit des Eigentums⁹⁵.

Der Wirtschaftsliberalismus erlangte seit der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts in ganz Europa zunehmende Bedeutung. Die liberalen Ideen verfolgten auf dem Gebiet der Agrarverfassung das Ziel, die mittelalterlichen Formen der Unter- und Einordnung zu beseitigen und dadurch eine möglichst große individuelle Freiheit der Person und des Bodens zu schaffen. So sollten die guts- und grundherrlichen Verhältnisse abgeschafft und unter Aufhebung der überkommenen Flurverfassung der Grund und Boden neu aufgeteilt werden, um eine rationalere und individuellere Bewirtschaftung zu erleichtern. Gemeinheitsteilungen und die Zusammenlegung des zersplitterten und im Gemenge liegenden Grundbesitzes werden als die erfolversprechenden Mittel angesehen. Die Aufteilung der Allmenden und deren Überführung in Privateigentum, sowie die Ablösung der Servituten standen ebenfalls auf dem Programm⁹⁶.

Obwohl die Gedanken des Liberalismus letztlich maßgebend zu der Entwicklung der Flurbereinigung beitrugen, erwiesen sie sich zunächst als in der Praxis hinderlich. Ja sie verhinderten in der Folgezeit sogar eine erfolgreiche Durchführung der Flurbereinigung.

bb) die gesetzlichen Vorschriften

Die Regierungen Preußens im 18. und auch später im 19. Jahrhundert sahen klar, welche Reformen im Bereich der Agrarwirtschaft und Agrarverfassung durchgesetzt werden mußten.

Die Innenpolitik Preußens blieb daher zunächst auf die schrittweise Aufhebung der Leibeigenschaft, sowie auf eine umfassende Verbesserung der persönlichen Besitzverhältnisse des Bauernstandes ausgerichtet⁹⁷.

So wurde frühzeitig im Zuge der Bauernbefreiung bereits unter Friedrich Wilhelm I die Leibeigenschaft auf sämtlichen preußischen Domänen abgeschafft⁹⁸, wenn auch zunächst nur mit geringem Erfolg. Sie wurde dann später durch Kabinettsorder vom 28. 10. 1807 endgültig aufgehoben⁹⁹.

Als weitere Maßnahmen wurden frühzeitig auf den königlichen Domänen die Aufhebung der Naturaldienste und deren Umwandlung in Dienstgeld, sowie die Verleihung des Eigentums der Höfe als Zinsgüter an die dienstfrei gewordenen Bauern durchgeführt¹⁰⁰.

(1) die erste preußische Gemeinheitsteilungsordnung von 1769

Erst Friedrich der Große führte etwa ab 1748 Maßnahmen durch, die auf eine Aufteilung der allzu groß gewordenen Bauerngüter abzielten¹⁰¹.

Er sah in den Gemeinheiten den größten Übelstand der Agrarverfassung und war stets bemüht, deren Aufhebung in die Wege zu leiten. So fallen die ersten

⁹⁵ HEDEMANN S. 115, 116.

⁹⁶ ausführlich: BERKENBUSCH S. 51—53.

⁹⁷ LETTE-v. RÖNNE, Bd. I, Einleitung, S. LXXI u. LXXII.

⁹⁸ wie Anm. 1; GS 1806—1810 S. 174.

⁹⁹ GS 1806—1810 S. 174.

¹⁰⁰ Vgl. das Regulierungsgesetz vom 2. 3. 1850 = GS S. 77.

¹⁰¹ LÜTGE S. 129.

gesetzlichen Bestimmungen Preußens, die eine Gemeinheitsteilung und damit auch eine Zusammenlegung der Grundstücke zur Folge hatten, in seine Regierungszeit.

Nachdem ein „Zirkular an sämtliche Regierungen und Justizkollegien die Aufhebung der Gemeinheiten und Auseinandersetzung der gemeinschaftlichen Hütung betreffend“ am 28. 6. 1765¹⁰² ergangen war, in dem diese angewiesen wurden, „daß mit möglichster Aufmerksamkeit dahin getrachtet werden solle, die Gemeinheiten aufzuheben und die gemeinschaftlichen Hütungen auseinanderzusetzen“, erfolgte am 21. 10. 1769 die erste preußische Gemeinheitsteilungsordnung¹⁰³ für Preußen, Chur- und Neumark, Magdeburg, Pommern und Halberstadt.

Diese Verordnung bestimmte, daß in jedem Kreis einige „des öffentlichen Vertrauens würdige Landwirte“ an geeigneten Orten Gemeinheitsteilungsverfahren anregen und geeignete Feldmesser herausfinden sollten¹⁰⁴. Es sollte bei gemengten Grundstücken ein wechselseitiger Austausch erfolgen, „wobei gefordert werden muß, daß jeder für den anderen ungehindert das Seinige nutzen könne“¹⁰⁵.

Die Gemeinheitsteilungsordnung dehnte die Teilung der Gemeinheiten auch auf die Feldmarken aus, in denen keine Domänenländereien vorhanden waren¹⁰⁶. Hierin lag zugleich der wesentliche Fortschritt gegenüber den bis dahin geltenden Regelungen. Trotz dieses Fortschritts führte diese Verordnung allerdings nur wenige Gemeinheitsteilungen herbei¹⁰⁷.

(2) das schlesische Reglement

Das Schlesische Reglement wegen Auseinandersetzung und Aufhebung der Gemeinheiten und Gemeinnutzungen vom 14. 4. 1771 war die erste vollständige Instruktion für Gesundheitsteilungsverfahren.

Nach BERKENBUSCH¹⁰⁸ erfuhr die Gemeinheitsteilung hier die vollkommenste Regelung, die sie bis dahin erhalten hatte. Gem. § 4 sollten die Gemeinheiten erster Klasse, an denen das Eigentum der Gesamtheit und die Nutzung jedem Mitglied zustand (wie z. B. bei den Gemeindeweiden), ohne Zeitverlust „ex officio“ ohne den unbegründeten Widerspruch einiger oder aller Interessenten abgeschafft werden. Die Gemeinheiten zweiter Klasse, wie die Gemengelage der Grundstücke, sollten nur auf Antrag eines Teils der Interessenten beseitigt werden (§ 9).

(3) das preußische allgemeine Landrecht

Das preußische allgemeine Landrecht vom 5. 2. 1794¹⁰⁹ faßte neben einer ausdrücklichen Fixierung des Bauernschutzes in dem Titel „Vom Bauernstande“, in dem der Bauernstand fest in seinen Rechten beschrieben wurde, das bis dahin vorliegende materielle Recht zur Gemeinheitsteilung zusammen. Es bestätigte in §§ 75 ff., Titel 17 Teil I das Antragsrecht auf Teilung des gemeinschaftlichen Eigentums. Die gemeinschaftliche ausgeübte Benutzung der Grundstücke sollte zum Besten der allgemeinen Landeskultur so viel als möglich aufgehoben wer-

¹⁰² NCC (1761—1765) S. 971.

¹⁰³ NCC (1769—1770) S. 6217.

¹⁰⁴ NCC (1769—1770) S. 6219.

¹⁰⁵ NCC (1769—1770) S. 6222.

¹⁰⁶ BERKENBUSCH S. 68.

¹⁰⁷ SCHENCK S. 28.

¹⁰⁸ BERKENBUSCH S. 69; SCHARNHORST S. 28.

¹⁰⁹ Vgl. SCHARNHORST S. 28; SUDEROW Anm. 6 auf S. 36.

den. (Unabhängig davon, ob das Eigentum der ganzen Gemeinde oder nur einzelnen Teilnehmern zustand¹¹⁰.)

Der die Gemeinheitsteilung Beantragende mußte allerdings beweisen, daß die Teilung zum Vorteil sämtlicher Interessenten möglich war (§ 316).

Trotz all dieser Gesetze und Verordnungen kam das Gemeinheitsteilungsverfahren nur recht zögernd in Gang und fand nicht das gewünschte Echo bei den Bauern. Die von Friedrich dem Großen erlassenen Reglements hatten letztlich nur zur Folge, daß die Grundstücke der Gutswirtschaften durch Zusammenlegung aus dem Gemengelage mit dem Bauernland ausschieden. Die Bauern setzten den Gemeinheitsteilungen zum Teil großen Widerstand entgegen, da ihnen die Beseitigung einiger lästiger Bindungen von ihrem Grundbesitz wenig bedeutete, solange sie selbst und der Grund und Boden in der Abhängigkeit der Grundherrschaft blieben. Die Bauern behielten somit die Gemeinheiten bei, und ihre Äcker blieben weiterhin in der Gemengelage¹¹¹.

Eine völlige Neuordnung der Fluren durch Zusammenlegung wurde erst mit der Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts möglich.

b) 19. Jahrhundert

(1) die Stein-Hardenbergschen Reformen

Erfolge traten in Preußen erst ein, als mit Beginn des 19. Jahrhunderts durch die Stein-Hardenbergsche Reformgesetzgebung die grundherrliche Abhängigkeit der Bauern gelockert wurde und die anschließende Regulierungs- und Ablösungsgesetzgebung mit der Bereitstellung geeigneter Behörden, die Umlegung des bäuerlichen Grund und Bodens in engem Zusammenhang mit der Gemeinheitsteilung in Gang setzte¹¹².

(2) das Edikt von 1807

Die Agrarreformgesetzgebung des beginnenden 19. Jahrhunderts stand stark unter dem Einfluß der Ideen des Liberalismus und wäre ohne diese kaum denkbar.

So rückte der Freiheitsgedanke in den Mittelpunkt der Eigentumslehre und fand in der Gesetzgebung zunehmend Berücksichtigung.

Der liberale Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums wird im Prinzip schon in dem die Agrargesetzgebung in Preußen einleitenden „Edikt den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grund-Eigenthums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Land-Bewohner betreffend“¹¹³, vom 9. 10. 1807 verkündet: „Jeder Einwohner unseres Staates ist, ohne alle Einschränkung in Beziehung auf den Staat, zum eigenthümlichen und Pfandbesitz unbeweglicher Grundstücke aller Art berechtigt“ (§ 1).

Das Edikt diente der Auflösung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und der Verwirklichung eines besseren bäuerlichen Besitzes. Es verfolgte im wesentlichen vier Ziele:

- die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse
- die Ablösung der Abgaben und Dienste (Reallasten)
- die Gemeinheitsteilung mit oder ohne Zusammenlegung
- die Zusammenlegung ohne Gemeinheitsteilung¹¹⁴.

¹¹⁰ Abschnitt 4 des 17. Titels S. 311—316.

¹¹¹ BERKENBUSCH S. 70.

¹¹² SCHARNBERG S. 29.

¹¹³ GS 1806—1810 S. 170.

¹¹⁴ Vgl. SUDEROW S. 37.

Trotz dieser bedeutenden Zielsetzung, hatten die Vorschriften nur geringe Auswirkungen auf die ländliche Umlegung und förderten letztlich auch nur die Umlegung der Gutswirtschaften¹¹⁵.

(3) das Regulierungsedikt von 1811

Das am 14. 9. 1811 erschienene „Edikt die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend“¹¹⁶ war gleichfalls von den liberalen Anschauungen getragen. Die Bauern konnten an ihren Besitzungen freies Eigentum erhalten; die Fronden, Abgaben usw. fielen weg. Als Entschädigung dafür mußten sie allerdings bei erblichem Besitz sogar die Hälfte ihres Landes an den Gutsherrn abtreten¹¹⁷.

Der Umfang der mit dem Regulierungsedikt erforderlichen Landabtretungen verlangte dringend eine Neuaufteilung der Feldmark.

So wurde auch konsequenterweise angeordnet, es sollte zur Abtretung „eines ganzen Feldes“ oder zusammenhängender Abschnitte von jedem der drei (zwei) Felder“ hingewirkt (§§ 13, 34) und auch danach getrachtet werden, daß jeder sein Land „möglichst zusammenliegend erhalte“ (§ 42 d). Hierdurch wurde die Umlegung ländlicher Grundstücke eindeutig gefördert.

Wegen der bald nach Erlaß des Edikts ausbrechenden Freiheitskriege sind die Vorschriften nur in wenigen Fällen zur Anwendung gekommen¹¹⁸.

(4) Die Gemeinheitsteilungsordnung von 1821

Da sich die meisten Bestimmungen zu den Gemeinheitsteilungen in der Praxis als unzureichend erwiesen hatten und sie außerdem den Edikten von 1811 und 1816 nicht mehr gerecht wurden, erging am 7. Juni 1821 auf der Grundlage der Gemeinheitsteilungsordnung von 1769 eine neue Gemeinheitsteilungsordnung¹¹⁹ für den Geltungsbereich des preußischen ALR.

In diesem Gesetz wurden erstmals Bestimmungen über die Zusammenlegung von Grundstücken erlassen. Der Gesetzgeber konnte sich allerdings unter dem Einfluß der liberalen individualistischen Geisteshaltung noch nicht zu einer selbständigen Regelung der Grundstückszusammenlegung ohne eine gleichzeitige Gemeinheitsteilung entschließen¹²⁰.

Die vermengte Lage der Äcker, Wiesen und Ländereien allein ohne eine gemeinschaftliche Nutzung begründete keine Auseinandersetzung (vgl. § 3). Erfolgte allerdings die Aufhebung einer Gemeinheit, mußten die aus der Gemeinheit scheidenden und darin verbleibenden Teilnehmer die Landentschädigung möglichst in einer zusammenhängenden wirtschaftlichen Lage erhalten (vgl. § 61).

Obwohl die Bedeutung der Umlegung immer mehr erkannt wurde und in den Vordergrund rückte, konnte sie auch in den folgenden Jahren nicht als selbständige Maßnahme eingeleitet werden.

¹¹⁵ SCHARNHORST S. 36, 37.

¹¹⁶ GS. 1811 S. 281. Die als Gesetz verkündete „Deklaration des Edikts vom 14. 9. 1811, wegen Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse“ vom 29. 5. 1816 (GS 1816 S. 154 ff.) änderte das Regulierungsedikt von 1811 zu Gunsten der Gutsbesitzer u. a. dahingehend ab, daß die kleinen Stellen, die eine bäuerliche Familie nicht ernähren konnten, als regulierungsunfähig (d. h. die Bauern konnten kein Eigentum an solchen Stellen erwerben) erklärt wurden = KRZYMOWSKI S. 238, 239.

¹¹⁷ Vgl. def. 1. und 2. Abschnitt des Edikts.

¹¹⁸ SCHARNHORST S. 38; v. d. GOLTZ „Gesch. d. dtsh. Landw.“, 2. Bd., S. 144.

¹¹⁹ GS S. 53.

¹²⁰ BERKENBUSCH S. 74.

(5) Ergänzungsgesetz von 1850

Das letzte Gesetz zur Auseinandersetzung zwischen Gutsherrn und Bauern war das „Gesetz, betreffend die Ablösung der Reallasten und die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse“¹²¹ vom 2. März 1850 (Ergänzungsgesetz).

Es setzte das Regulierungsedikt vom 14. September 1811, die Deklaration vom 29. 5. 1816, sowie die meisten anderen Regulierungs- und Ablösungsgesetze außer Kraft (vgl. § 1). Das Gesetz brachte eine räumliche Ausdehnung der Anwendungsmöglichkeiten der GTO auf acht minder wichtige ablösbare Gerechtigkeiten¹²².

In § 86 war eine für die Zusammenlegung wichtige Regelung hinsichtlich der Beseitigung von Gemengelage getroffen worden:

„Liegen die zu den bäuerlichen Stellen gehörigen Grundstücke im Gemenge mit den gutsherrlichen Grundstücken, so muß eine zweckmäßige Zusammenlegung von Amtswegen nach den Vorschriften der Gemeinheitsteilungsordnung erfolgen. Bei einer solchen Gemeinheitsteilung können auch die keiner Gemeinheit unterliegenden Grundstücke einer nach den Vorschriften des gegenwärtigen Abschnitts zu regulierenden Stelle wider den Willen des Besitzers derselben in den Auseinandersetzungsplan gezogen und der Umlegung unterworfen werden.“

Auch hier war die Umlegung noch eine Nebenfolge der Auflösung der Gemeinheiten.

(6) Zwischenergebnis

Trotz der zahlreichen Gesetze und Verordnungen zur Bauern- und Bodenbefreiung und zur Auflösung der Gemeinheiten war die Agrarreformgesetzgebung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts keine Zeit der eigentlichen Flurbereinigung. Im Vordergrund standen vielmehr die Gemeinheitsteilungen.

Die Zusammenlegung der Grundstücke konnte nach den gesetzlichen Vorschriften nur als Folgemaßnahme der Gemeinheitsteilungen durchgeführt werden, was in der Praxis auch geschah. In Gebieten, in denen keine aufzuteilenden Gemeinheiten bestanden, wurden die Grundstücke demnach auch nicht zusammengelegt.

Hieraus wird deutlich, daß das Bedürfnis, die Zusammenlegung von Gemeinheitsteilungen unabhängig zu machen, immer dringender wurde¹²³.

Dieses Ziel wurde allerdings erst nach der Mitte des 19. Jahrhunderts erreicht.

Mit der Einführung einer neuen Eigentumsverfassung waren zwar die größten Hindernisse für die Arrondierung des ländlichen Grundbesitzes beseitigt und der Weg war frei für umfassende Flurbereinigungsmaßnahmen. Durch den stärkeren Eigentumsbegriff des Liberalismus und die Anerkennung der Freiheit der Person und des Bodens waren aber der Gesetzgebung entscheidende Schranken gesetzt. Zwangsmaßnahmen zur Durchführung eines Umlegungsverfahrens wurden grundsätzlich wegen der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentum abgelehnt. So stellte sich SATORIUS auf den Standpunkt: „Jede andere Einmischung (als zum Schutze der Sicherheit der Bürger) ... ist nicht zu rechtfertigen, sie sind unter dem trügerischen Schein vom Gemeinbesten wahre Eingriffe in die Rechte der Bürger“¹²⁴.

¹²¹ GS 1850 S. 77.

¹²² SCHARNHORST S. 42.

¹²³ BERKENBUSCH S. 118.

¹²⁴ SCHARNHORST S. 54.

So hinderlich diese Einstellung für die Entwicklung eines durchschlagenden Umlegungsverfahrens sicherlich gewesen ist, so muß man letztlich doch einiges Verständnis für diese Haltung aufbringen, weil man bis dahin mit aller Kraft für die Herstellung der persönlichen Freiheit und Befreiung des Bodens von allen Lasten gekämpft hatte.

Die Folge war, daß die Effektivität der Reformgesetze, die eine Zusammenlegung zum Inhalt hatten, wegen fehlender Zwangsbestimmungen gering blieb. Die Ideen der Aufklärung und des Liberalismus standen somit zunächst bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts einer Flurbereinigung im Wege¹²⁵.

Hinzu kam, daß Bodenspekulationen, Wucher und umfangreiche Realteilungen einen erschreckenden Umfang annahmen, nachdem die Bauern unbeschränktes Eigentum an Grund und Boden erlangt hatten und damit der Veräußerung des Grundbesitzes und der Teilung unter mehreren Erben nichts mehr entgegenstand. Die dadurch vergrößerte Bodenzersplitterung machte die Zusammenlegung der Grundstücke zu einer lebensnotwendigen Voraussetzung für die Verbesserung der ländlichen Verhältnisse. Die Umstände für die Verwirklichung eines größeren, staatswirtschaftlichen Interesses waren damit günstig.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts machte sich dann auch eine rückläufige Tendenz in der Gesetzgebung bemerkbar. Dies drückte sich in der Stärkung der sozialen und Zurückdrängung der individualistischen Denkweise aus. Erklärte Zielsetzungen wurden nun die Einschränkung der Gemeinheitsteilungen, die Auflockerung des Enteignungswesens und die Einführung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen¹²⁶.

Die Wahrnehmung der gemeindlichen Interessen rückten zunehmend in das Bewußtsein der politisch und gesetzgeberisch Verantwortlichen. Damit wurde auch der Weg frei für die Entwicklung eines angemessenen Umlegungsverfahrens.

(7) das Gesetz von 1872

Mit dem „Gesetz betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht mehr unterliegen“ vom 2. April 1872¹²⁷ gelang der entscheidende Durchbruch für die Flurbereinigung in Preußen. Dieses Gesetz regelte erstmalig die Durchführung von selbständigen Umlegungen.

Danach waren sämtliche der in vermengter Lage befindlichen Grundstücke verschiedener Eigentümer einer Feldmark in einem Zusammenlegungsverfahren zu vereinigen (§ 1).

Das Provokationsrecht (Antragsrecht) erfuhr gegenüber den älteren gesetzlichen Vorschriften insofern eine neue einschränkende Bestimmung, als die Zustimmung von mehr als der Hälfte der Beteiligten der nach dem Grundsteuer-Kataster berechneten, der Umlegung unterworfenen Fläche, notwendig war (§ 1 Abs. 1).

Damit wurde der bisher geltende absolute Schutz des Eigentums zwar weiter eingeschränkt, für die noch umlegungsbedürftigen Teile Preußens wirkte sich diese Bestimmung allerdings immer noch hemmend aus¹²⁸.

¹²⁵ BERKENBUSCH S. 108.

¹²⁶ BERKENBUSCH S. 114.

¹²⁷ GS 1872 S. 329.

¹²⁸ ABEL, Agrarpolitik S. 269.

Wie aus dem Wortlaut des Gesetzes hervorgeht, war Grundlage dieser Regelung die Gemeinheitsteilungsordnung von 1821. Da das Ziel — die Gemeinheitsteilung — nun aber nicht mehr verfolgt wurde, empfand man die Anlehnung der Umlegung an die Gemeinheitsteilungsordnung als unzweckmäßig. Da außerdem für die später an Preußen gefallenen Landesteile besondere Gesetze erlassen worden waren, wurde eine Vereinheitlichung des Umlegungsrechts und auch eine stärkere Ausrichtung auf die Umlegung selbst notwendig¹²⁹.

Diese erforderliche Ausrichtung erfolgte aber erst 1920.

c) die Umlegungsordnung von 1920

Das „Gesetz über die Umlegung von Grundstücken (Umlegungsordnung)“ vom 21. September 1920¹³⁰ brachte die Vereinheitlichung des stark zersplitterten Umlegungsrechts in Preußen.

Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes sollte durch die Umlegung „die landwirtschaftliche Erzeugung und volle Ausnutzung des Bodens“ als den „bedeutsamsten nationalen Zukunftsaufgaben“ gefördert werden¹³¹.

Die Umlegungsordnung folgte der allgemeinen Tendenz des Flurbereinigungsrechts des 20. Jahrhunderts, den Einfluß der Beteiligten auf das Verfahren zurückzudrängen, allerdings ohne ganz auf deren Mitwirkung zu verzichten¹³².

Das Verfahren konnte ohne Antrag der Beteiligten von Amts wegen eingeleitet werden, wenn der Präsident des Landeskulturamtes die Voraussetzungen für die Umlegung für gegeben hielt (§ 4). Er mußte das Verfahren in Gang setzen, wenn $\frac{1}{4}$ der Grundstückseigentümer dies beantragten (§ 1). Fand sich eine dreiviertel Mehrheit gegen die Durchführung des Verfahrens, war die beabsichtigte Umlegung gescheitert (§ 6). Es blieb somit von dem ursprünglichen Antragsrecht (des Gesetzes von 1872 in Preußen) ein in der Praxis unwirksames Widerspruchsrecht der Beteiligten über.

Im Laufe der weiteren Entwicklung wurde immer mehr das öffentliche Wohl zum Nachteil des Individualinteresses der Beteiligten in den Vordergrund gestellt, und das Amtsprinzip wurde auf alle Umlegungen in Preußen ausgedehnt.

Dies zeigen die mehrfachen Gesetzesänderungen zur Umlegungsordnung, wie das „Gesetz zur Abänderung der Umlegungsordnung vom 21. September 1920“, vom 21. April 1934¹³³ und das „Gesetz zur Beschleunigung der Umlegung“ vom 3. Dezember 1935¹³⁴, das den Abschluß in der preußischen Umlegungsgesetzgebung bildete.

4. Die bayerischen Flurbereinigungsgesetze vom 26. 5. 1886¹³⁵ und vom 5. 8. 1922¹³⁶

An dieser Stelle sei ein Blick auf die Flurbereinigungsgesetzgebung in Bayern erlaubt. Hier wurde interessanterweise erstmals die Bezeichnung Flurbereinigung

¹²⁹ SCHARNHORST S. 43, 44.

¹³⁰ GS 1920 S. 453.

¹³¹ von BRAUCHITSCH S. 87 zu § 1.

¹³² SCHARNHORST S. 56.

¹³³ GS 1934 S. 253.

¹³⁴ GS 1935 S. 143.

¹³⁵ Gesetz und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern S. 271; dieses Gesetz trat erst am 1. 1. 1887 in Kraft.

¹³⁶ Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern S. 433.

verwandt. Das Königreich Bayern hatte schon seit dem 26. 5. 1886 ein „Flurbereinigungs-gesetz“, das bis zum Erlaß des „Flurbereinigungs-gesetzes“ vom 5. 8. 1922 im Freistaat Bayern in Kraft war.

Das Flurbereinigungs-gesetz von 1886 war unter Berücksichtigung der nord-deutschen Gesetze zustande gekommen. Es sah bereits die Einrichtung einer eigenen Behörde — der „Flurbereinigungs-kommission“ — vor, der die Durchführung der Flurbereinigung oblag. Im übrigen wurde ein „Flurbereinigungs-ausschuß“ eingesetzt, der die Geschäftsführung und die gemeinschaftlichen Angelegenheiten gerichtlich und außergerichtlich wahrnahm¹³⁷.

Eine Zusammenlegung wurde durchgeführt, soweit sich eine einfache Mehrheit der Beteiligten dafür aussprach; diese mußten allerdings zugleich mehr als die Hälfte der Flächen besitzen und über die Hälfte des Grundsteueraufkommens tragen. Waren dagegen bei einer Flurbereinigung weniger als 20 Grundeigen-tümer beteiligt, mußte eine $\frac{3}{5}$ Mehrheit erzielt werden (Art. 3).

Das Flurbereinigungs-gesetz von 1922 trug dem öffentlichen Interesse an der Flurbereinigung verstärkt Rechnung. Dies drückt sich dadurch aus, daß für die Durchführung des Verfahrens nur noch $\frac{1}{3}$ der Beteiligten stimmen mußte. Die an dem Verfahren Beteiligten wurden zu einer „Flurbereinigungs-genossenschaft“ zusammengefaßt, deren Aufgabe es war, die Flurbereinigung durchzuführen¹³⁸.

Nach mehrfachen Änderungen wurde das Flurbereinigungs-gesetz am 11. 2. 1932¹³⁹ neu veröffentlicht, durch Gesetz vom 3. 9. 1937¹⁴⁰ geändert und dann später durch die reichseinheitliche Reichsumlegungsordnung abgelöst.

5. Das Reichsumlegungsgesetz vom 26. 6. 1936¹⁴¹ und die Reichsumlegungs-ordnung vom 16. 6. 1937¹⁴².

Die 1933 in Deutschland an die Macht gekommene Regierung setzte sich von vornherein das Ziel, die Ernährung des deutschen Volkes aus der eigenen land-wirtschaftlichen Produktion sicherzustellen. Dazu war die umfassende Neurege-lung eines einheitlichen Flurbereinigungsverfahrens erforderlich. Dieser Ge-danke kommt auch in dem Vorspruch zum Reichsumlegungsgesetz zum Ausdruck:

„Um die Ernährungs- und Selbstversorgungsgrundlage des deutschen Volkes durch eine planmäßige im ganzen Reiche durchzuführende Feldbereinigung als-bald durchgreifend zu verbessern ...“

Gem. § 1 Reichsumlegungsgesetz wurde der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, das Recht der Grundstücks-umlegung (Feld- und Flur-bereinigung) — d. h. die Zusammenlegung ländlichen Grundbesitzes — durch Verordnung neu zu regeln.

Diesem gesetzgeberischen Auftrag kam der Reichsminister mit dem Erlaß der Reichsumlegungsordnung nach. Später folgten die ergänzende Erste und Zweite Verordnung zur Reichsumlegungsordnung vom 27. 4. 38 und 14. 2. 40.

¹³⁷ QUADFLIEG, Schriftenreihe für Flurbereinigung Heft 45, S. 19; BERKENBUSCH S. 150.

¹³⁸ QUADFLIEG, Schriftenreihe für Flurbereinigung Heft 45, S. 19;
vgl. näher zur „Flurbereinigungs-genossenschaft“ QUADFLIEG S. 20.

¹³⁹ Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern S. 73.

¹⁴⁰ Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern S. 259.

¹⁴¹ RGBl. I S. 518.

¹⁴² RGBl. I S. 629.

Durch die Reichsumlegungsordnung wurde das Umlegungsrecht für das gesamte Reichsgebiet neu geordnet. Die Zulässigkeit der Umlegung wurde durch die Bestimmung des § 1 wie folgt geregelt: „Zersplitterter ländlicher Grundbesitz kann umgelegt werden, wenn eine bessere Bewirtschaftung der Grundstücke mehrerer Eigentümer oder sonst eine Förderung der allgemeinen Landeskultur ermöglicht wird.“

Um das angestrebte Ziel einer schnelleren Verfahrensdurchführung und die gewünschte Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge zu erreichen, wurde das gesamte Verfahren nach dem reinen Officialprinzip ausgestaltet. Die Umlegungsbehörde führte gem. § 4 im Amtsbetrieb alles zur Einleitung und Durchführung der Umlegung Notwendige durch, ohne an die Anträge und Anregungen der Beteiligten gebunden zu sein oder diese gar abwarten zu müssen¹⁴³.

Die Bestimmung des § 5 Abs. 6, nach der der Umlegungsbeschluß unanfechtbar war, unterstreicht die autoritative Ausgestaltung des Verfahrens.

Trotz der beschleunigten Anordnung und Durchführung von Umlegungen nach der RUO konnten innerhalb der noch verbleibenden drei Jahre bis Kriegsausbruch keine nennenswerten Erfolge mehr erzielt werden.

6. Das Flurbereinigungsgesetz von 1953

Die Reichsumlegungsordnung blieb nach dem Zusammenbruch — außer in Bayern¹⁴⁴ — für das Gebiet der heutigen Bundesrepublik in Kraft und wurde gem. Art. 125 Nr. 1 GG Bundesrecht¹⁴⁵.

Aus rechtsstaatlichen Erwägungen mußte das Flurbereinigungsrecht neu gefaßt werden. Hierzu wurde in der amtlichen Begründung zum FlurbG vom 14. Juli 1953¹⁴⁶ ausgeführt, daß zahlreiche Bestimmungen der RUO — wie der betont autoritäre Einfluß der Behörde und die Bestimmungen, die die Enteignung betreffen — ihrem sachlichen Inhalt nach nicht mit dem Grundgesetz in Einklang stünden¹⁴⁷.

Das Flurbereinigungsgesetz wurde am 11. 6. 1953 vom Bundestag verabschiedet, nach der Zustimmung durch den Bundesrat am 14. 7. 1953 verkündet und trat am 1. 1. 1954 in Kraft.

Das Gesetz gleicht sowohl in seinem Aufbau, als auch seinem Inhalt nach den Grundzügen der RUO. Seine Durchführung ist von den Ländern als eine besonders vordringliche Maßnahme zu betreiben (§ 2 Abs. 2 Satz 1).

Der Gesetzgeber wollte mit dem FlurbG eine Steigerung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Verminderung der Einfuhrabhängigkeit und die damit verbundene Einsparung von Devisen erreichen. Dies kommt in der Begründung zum FlurbG zum Ausdruck¹⁴⁸.

¹⁴³ HILLEBRAND, Anm. 1 zu § 4 RUO, S. 115, 116.

¹⁴⁴ Die RUO wurde in Bayern durch das „Gesetz Nr. 24 über die Wiedereinführung des bayerischen Flurbereinigungsrechts“ vom 15. 6. 1946 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 185) von der Militärregierung für ungültig erklärt und das FlurbG vom 11. 2. 1932 sowie das Änderungsgesetz vom 3. 9. 1937 wurden erneut in Kraft gesetzt.

¹⁴⁵ BR-Drucks.: 51 Nr. 811.

¹⁴⁶ BGBl. III Nr. 7815—1.

¹⁴⁷ BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385.

¹⁴⁸ Vgl. BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385 S. 32.

Dieses Ziel soll nicht nur mit einer Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes erreicht werden; das Gesetz trägt vielmehr in § 37 der Notwendigkeit von Bodenverbesserungen durch Dränung und Meliorationen, Sanierung der Dörfer durch Auflockerung der Ortslagen und Verlegung von Gehöften aus der verengten Dorflage, sowie der Schaffung von leistungsfähigen Gemeinschaftsanlagen Rechnung.

Einer beschleunigten und vereinfachten Durchführung der Flurbereinigung dienen besonders normierte Verfahren.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich aus dem historischen Rückblick sagen, daß sich das Umlegungsrecht aus den Gemeinheitsteilungsordnungen und der Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse entwickelt hat.

Stellte die Umlegung zunächst nur ein „Nebengeschäft“ der Gemeinheitsteilungen dar, so wurde in Preußen mit dem „Gesetz betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. 6. 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht mehr unterliegen“ vom 2. 4. 1872 erstmalig eine Regelung für die Durchführung von selbständigen Umlegungen vorgenommen.

Unter dem Wandel der geistesgeschichtlichen Ideen und der zunehmenden Notwendigkeit einer Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, entwickelte sich eine Abkehr von dem zunächst vorherrschenden Provokationsrecht zum Offizialprinzip.

Erwähnenswert bleibt noch, daß städtebauliche Umlegungen lange Zeit unter entsprechender Anwendung der Vorschriften für den ländlichen Bereich in weit größerem Umfang durchgeführt worden sind, als gemeinhin angenommen wird¹⁴⁹. Das hat seinen Grund in der Tatsache, daß vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis Ende des ersten Weltkrieges viele ländliche Siedlungen in städtische Größenordnungen hineinwuchsen und über die unbedingt notwendige Erweiterung keine ausschließlich für den städtischen Bereich geltenden Umlegungsvorschriften bestanden.

Noch im Jahre 1940 erklärte die „Verordnung über Neuordnungsmaßnahmen zur Beseitigung der Kriegsfolgen“ vom 2. 12. 1940¹⁵⁰ die RUO auch für städtische Baulandumlegungen für sinngemäß anwendbar. So ist zum Beispiel das Umlegungsverfahren der kriegszerstörten Altstadt Bonn nach diesem Gesetz durchgeführt worden.

Die Flurbereinigung hat sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zu einem wirksamen Bodenordnungsinstrument entwickelt und stellt heute ein anerkanntes, behördlich geleitetes Verfahren zur Ordnung des ländlichen Grund und Bodens dar.

III. Die Flurbereinigungsverfahren; ihre Maßnahmen und Auswirkungen

Zum besseren Verständnis der Flurbereinigung und seiner Rechtsgrundlagen sollen in diesem Abschnitt die einzelnen Verfahrensarten näher vorgestellt werden;

¹⁴⁹ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Vorbem. 2 zu §§ 45 bis 84 BBauG;

vgl. die amtliche Begründung zum BBauG in BT-Drucks.: 3. Wahlperiode Nr. 336 S. 73.

¹⁵⁰ RGBl. I S. 1575.

auf den Ablauf der Regelflurbereinigung kann nur kurz eingegangen werden. Die anschließende Darstellung der mit der Flurbereinigung verbundenen Vorteile und die in der Praxis durchgeführten Maßnahmen sollen dem Leser noch einmal die rechtliche Problemstellung verdeutlichen.

1. Aufbau und Maßnahmen des FlurbG

Die Flurbereinigung wird in einzelnen Verfahrensabschnitten durchgeführt, die sich teilweise überschneiden. Dieses Vorgehen dient einmal sicherlich der Beschleunigung des Verfahrens, zum anderen aber auch der Rechtssicherheit, denn die Rechtmäßigkeit der nachfolgenden Verfahrensabschnitte hängt von der Gültigkeit der vorausgegangenen Maßnahmen ab. Ist die zunächst getroffene Entscheidung der Behörde unwirksam, entbehrt die weitere Maßnahme ebenfalls der rechtlichen Grundlage¹⁵¹.

Das FlurbG kennt vier verschiedene Flurbereinigungsverfahren:

1. das normale Verfahren (§§ 1—85 und 104—159)
2. das vereinfachte Verfahren (§ 86)
3. das Verfahren zur Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen (§§ 87—90)
4. das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (§§ 91—103)

Die unter Punkt 2 und 3 aufgeführten Verfahren werden auch als Sonderflurbereinigungen bezeichnet und unter diesem Begriff in den Statistiken des BMELF¹⁵² zusammen geführt.

Die Bedeutung der einzelnen Verfahren in der Praxis ist recht unterschiedlich. Während bis Ende 1971 die Zahl der anhängigen normalen Flurbereinigungsverfahren eine Fläche von etwa 3,3 Mio. ha ausmachte, waren in den Sonderflurbereinigungen nur etwa 350 000 ha — die vereinfachte Flurbereinigung spielte eine gänzlich untergeordnete Rolle — und beim beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nur 330 000 ha anhängig¹⁵³.

2. Das normale Flurbereinigungsverfahren

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen der normalen Flurbereinigung finden sich in den §§ 1 und 37.

§ 1 definiert den Begriff der Flurbereinigung und umschreibt zugleich die Voraussetzungen und den Zweck des Verfahrens, sowie die in Frage kommenden Flurbereinigungsmaßnahmen. Zweck des Verfahrens ist die Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Grundstücke zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden.

Die zur Erledigung dieser in § 1 aufgeführten Ziele erforderlichen und zulässigen Maßnahmen werden im wesentlichen in § 37 näher bezeichnet. Diese Vorschrift wird noch im einzelnen durch andere Bestimmungen des FlurbG erweitert oder ergänzt.

¹⁵¹ zu diesem Ergebnis kommt auch das BVerwG in seinem Beschluß vom 10. 8. 61 in RdL 61, 324.

¹⁵² Abkürzung für: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

¹⁵³ Vgl. die Tabelle in: Agrarstruktur 72 S. 24.

Das Verfahren beginnt mit den einleitenden Schritten der Feststellung der Verfahrensvoraussetzungen und der Aufklärung der voraussichtlichen Teilnehmer, bevor die obere Flurbereinigungsbehörde die Flurbereinigung anordnet.

Nach der Einleitung des Verfahrens beginnt die oftmals schwierige Ermittlung der Teilnehmer.

Um den wertgleichen Austausch der Grundstücke zu gewährleisten, werden alle Einlagegrundstücke von landwirtschaftlichen Schätzern geschätzt. Die Bewertung erfolgt in der Weise, daß der Wert der Grundstücke eines Teilnehmers im Verhältnis zum Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes bestimmt wird. Die Ergebnisse der Schätzung bilden die Grundlage für die Berechnung der Abfindungsansprüche der Teilnehmer. In der Regel wird jeder Teilnehmer unter Berücksichtigung der Abzüge für die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen mit Land von gleichem Wert abgefunden¹⁵⁴.

Der Wege- und Gewässerplan dient als Grundgerüst für die Neueinteilung. Er baut auf den von der Flurbereinigungsbehörde im Benehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung und den beteiligten Behörden und Organisationen aufgestellten allgemeinen Grundsätzen für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und den dabei berücksichtigten Vorplanungen auf.

Anschließend muß die Teilnehmergeinschaft die gemeinschaftlichen Anlagen herstellen und bis zur Übergabe an die Unterhaltungspflichtigen unterhalten.

Nach dem Planwunschtermin, in dem die Teilnehmer über ihre Wünsche für die Abfindung gehört werden, erfolgt die Aufstellung des Flurbereinigungsplanes. Dieser stellt das Kernstück des Verfahrens dar. In ihm werden die Ergebnisse des Verfahrens zusammengefaßt; er bildet gleichzeitig die Grundlage für die Berichtigung der öffentlichen Bücher.

In der anschließenden Ausführungsanordnung wird der Zeitpunkt bestimmt, in dem der neue Rechtszustand an die Stelle des bisherigen tritt.

Nach Eintritt des neuen Rechtszustandes werden die öffentlichen Bücher berichtigt. Im Grundbuch bleiben dabei die Eigentumsangaben unverändert, weil der Eigentumsverlust kraft Surrogation eintritt; es werden somit nur die Bestandsangaben berichtigt.

¹⁵⁴ Die Grundsätze der Wertermittlung und des Austausches der Grundstücke bei der Flurbereinigung unterscheiden sich wesentlich von der städtebaulichen Umlegung des BBauG. Wie erwähnt, erfolgt in der Flurbereinigung der Grundstücks austausch ausschließlich nach dem Verhältnis des Wertes der eingelegten Grundstücke eines Teilnehmers zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes. Dieses Wertverhältnis wird durch eine Wertverhältniszahl ausgedrückt. Für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke wird das Wertverhältnis nach dem Nutzen ermittelt, den die Grundstücke auf Grund der natürlichen Ertragsbedingungen, wie Bodenqualität, Lage usw. haben (§ 28); für bauliche Anlagen ist der gemeine Wert zu schätzen, das ist der Betrag, der im Verkaufsfalle üblicherweise als Erlös erzielbar ist. Bei der Umlegung erhält jeder Teilnehmer nach Absonderung der Verkehrs- und Grünflächen von der Umlegungsmasse eine wertgleiche Abfindung aus der Verteilungsmasse. Grundlage der Neuordnung ist das Verhältnis, in dem das betreffende Grundstück zur Summe aller eingebrachten Grundstücke steht. Als Verteilungsmaßstab stehen der Wertmaßstab (§ 57) und der Flächenmaßstab (§ 58) zur Verfügung. Beim Wertmaßstab erhalten die Grundstückseigentümer einen anteiligen Anspruch an dem Wert der Verteilungsmasse, der sich aus dem Wertverhältnis seines eingeworfenen Grundstücks zur Masse ergibt. Bei der Flächenumlegung hingegen wird die Verteilungsmasse in dem Flächenverhältnis verteilt, in dem die eingeworfenen Grundstücke zueinander gestanden haben.

Mit der Schlußfeststellung werden als Abschlußmaßnahmen den Gemeinden oder deren Aufsichtsbehörden Karten und andere Unterlagen, sowie eine Abschrift der Schlußfeststellung zur Aufbewahrung übersandt. Damit ist die Flurbereinigung beendet.

3. Die besonderen Flurbereinigungsverfahren

Das normale Flurbereinigungsverfahren erfordert trotz umfangreicher Rationalisierungs- und Automatisierungsmaßnahmen einen erheblichen Zeitaufwand und ein vielköpfiges Fachpersonal. Der Forderung nach einer Beschleunigung ist durch die Einführung besonderer Verfahren Rechnung getragen worden. Diese bieten gleichzeitig die Möglichkeit der Selbsthilfe und Eigeninitiative der Beteiligten.

a) Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren (§ 86)

Das Verfahren nach § 86 stellt eine Möglichkeit der Vereinfachung und Beschleunigung der Flurbereinigung dar. Die wichtigsten Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften sollen hier nur kurz erwähnt werden, weil auf dieses Institut bei der rechtlichen Prüfung noch näher einzugehen ist.

Unabhängig von den Zielsetzungen des § 1 dient das vereinfachte Verfahren der Beseitigung landeskultureller Nachteile, die durch die Anlegung, Änderung oder Beseitigung von Eisenbahnen, Straßen oder ähnlichen Anlagen entstehen oder entstanden sind; es wird auch eingesetzt, um die Durchführung eines Bodenreform- oder Siedlungsverfahrens oder anderer Aufbaumaßnahmen zu erleichtern (§ 86 Abs. 1). Es ist ferner zulässig für Weiler, Gemeinden kleineren Umfangs, in Gebieten mit Einzelhöfen, sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden, in denen eine stärkere Zusammenlegung erforderlich geworden ist (§ 86 Abs. 3).

Für den Verfahrensablauf gelten die in § 86 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 aufgeführten Sonderbestimmungen. Danach wird unter anderem das Verfahren von der Flurbereinigungsbehörde und nicht — wie in der normalen Flurbereinigung — von der oberen Flurbereinigungsbehörde angeordnet, und ein Wege- und Gewässerplan braucht nicht aufgestellt zu werden.

b) Die Unternehmensflurbereinigung nach den §§ 87 ff.

Mit der Unternehmensflurbereinigung wird Land in großem Umfang für Unternehmen bereitgestellt.

Für die Durchführung dieses Verfahrens brauchen, ebenso wie bei der vereinfachten Flurbereinigung, nicht die Voraussetzungen des § 1 vorzuliegen (§ 88 Nr. 2).

Die Ursache für die Notwendigkeit einer Unternehmensflurbereinigung liegt, wie auch bei § 86, im Gegensatz zur normalen Flurbereinigung nicht in einer Unordnung der Flur. Voraussetzung sind vielmehr künstliche Eingriffe in die Flur durch den Bau von Straßen, Eisenbahnen, Talsperren, Kanälen, Deichen, Stauseen, Flugplätzen, Truppenübungsplätzen oder ähnlichem¹⁵⁵.

Die beiden Sonderflurbereinigungsverfahren unterscheiden sich hauptsächlich dadurch, daß bei der Unternehmensflurbereinigung die erforderlichen Flächen nicht wie in der vereinfachten Flurbereinigung vom Unternehmer, sondern von

¹⁵⁵ DREES, RdL 67, 281.

den Teilnehmern des Verfahrens aufgebracht werden müssen. Außerdem sollen durch die Unternehmensflurbereinigung Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden, während im Unterschied dazu die vereinfachte Flurbereinigung entstehende oder entstandene Nachteile für die allgemeine Landeskultur beseitigen soll. Ein weiterer grundlegender Unterschied besteht schließlich darin, daß die in jedem Fall herbeizuführende Wertgleichheit der Abfindung im vereinfachten Verfahren eine vollständige Abfindung in Land voraussetzt, während die Wertgleichheit im Unternehmensverfahren im Rahmen der gesetzlichen Zulässigkeit auch gegen den Willen der Teilnehmer durch eine neben der Landabfindung gegebene Geldabfindung herbeigeführt werden kann¹⁵⁶.

Die benötigten Flächen werden durch ein von der Enteignungsbehörde durchzuführendes Enteignungsverfahren nach den Enteignungsgesetzen in Verbindung mit dem Flurbereinigungsverfahren nach § 87 bereitgestellt¹⁵⁷. Diese Verbindung schafft die Möglichkeit, die starken Nachteile für die Landwirtschaft durch den Verlust großer Flächen, infolge der Durchschneidung zusammenhängender Besitzstücke und der Unterbrechung des Wege- und Gewässernetzes, so gering wie möglich zu halten und auf alle ländlichen Betriebe gleichmäßig zu verteilen¹⁵⁸.

Die Voraussetzungen für die Einleitung sind gemäß § 87:

- a) Die Durchführung¹⁵⁹ einer Enteignung, durch die ländliche Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden.
- b) Die Möglichkeit, den entsprechenden Landverlust der Betroffenen auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder Nachteile, die für die allgemeine Landeskultur durch das Unternehmen entstehen, zu vermeiden.
- c) Die vorläufige Feststellung des Planes im Enteignungsverfahren.

Die Enteignung, durch die ländliche Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden, braucht nicht schon durchgeführt worden zu sein. Voraussetzung ist vielmehr, daß sie durchgeführt wird oder werden soll und der Plan wenigstens vorläufig festgestellt ist.

Nachdem die Enteignungsbehörde diese Voraussetzungen erfüllt hat, muß sie die Initiative für die Einleitung des Verfahrens ergreifen. Erst auf ihren Antrag kann die obere Flurbereinigungsbehörde das Flurbereinigungsverfahren anordnen. Diese entscheidet dann, ob die Voraussetzungen des § 87 vorliegen. Weder der Träger des Unternehmens, noch die Enteignungsbehörde können durch eine Anordnung das Verfahren in Gang bringen.

Die für das Unternehmen erforderlichen Flächen werden durch anteilige Landabzüge aufgebracht und aus der dadurch gebildeten besonderen Masse für das Unternehmen ausgewiesen¹⁶⁰.

In der Regel wird der Landabzug, der zur Deckung des Landbedarfs des landbeanspruchenden Unternehmens erforderlich ist, dadurch äußerst gering gehalten,

¹⁵⁶ wie Anm. 155.

¹⁵⁷ STEUER, Vorb. zu § 87 FlurbG S. 420.

¹⁵⁸ SEEHUSEN, Vorbem. zu § 87 FlurbG S. 211, 212.

¹⁵⁹ besser „Zulässigkeit“; vgl. hierzu RzF § 87 I S. 17 (18); RdL 70, 194

¹⁶⁰ SEEHUSEN, Anm. 1 zu § 87 FlurbG.

daß die Flurbereinigungsbehörde innerhalb und außerhalb des Unternehmensgebietes Flächen freihändig erwirbt.

(Bei dem Bau der Autobahn Hansalinie belief sich bei Flurbereinigungsverfahren im Münsterländer Raum der Landabzug bei etwa 0,5—1 % der von den Teilnehmern eingeworfenen Flächen, sofern nicht ein Landabzug überhaupt entfiel. Dementsprechend spielt die Entschädigung für den Landabzug in der Praxis keine so große Rolle wie es den Anschein haben könnte)¹⁶¹.

Gemäß § 88 Nr. 5 hat der Träger des Unternehmens die den Beteiligten entstehenden Nachteile zu beheben und — soweit dies nicht möglich ist — Geldentschädigungen zu leisten. Wegen der Höhe der Geldentschädigungen steht nur der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

§ 70 StbauFG erweitert die nach § 87 FlurbG bestehenden Möglichkeiten, Nachteile auf einen größeren Kreis zu verteilen, auf Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StbauFG. Nach § 70 Abs. 1 Satz 2 kann — in Abweichung von § 87 Abs. 2 — das Flurbereinigungsverfahren bereits angeordnet werden, wenn das Sanierungsgebiet oder der städtebauliche Entwicklungsbereich förmlich festgelegt ist. Die Gemeinde kann mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde nach § 87 Abs. 1 die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens beantragen, wenn die übrigen Voraussetzungen dieser Vorschrift vorliegen. Sie selbst oder der von ihr benannte Sanierungs- oder Entwicklungsträger ist Träger des Unternehmens im Sinne des § 88 FlurbG (§ 70 Abs. 1 Satz 3).

c) Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (§§ 91 ff.)

Das Verfahren soll den durch die herkömmliche Flurbereinigung erstrebten betriebswirtschaftlichen Erfolg unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer möglichst schnell herbeiführen unter Zurückstellung der übrigen in der Flurbereinigung durchzuführenden Aufgaben. Voraussetzung ist allerdings, daß die Anlage eines neuen Wegenetzes oder größere wasserwirtschaftliche Maßnahmen zunächst nicht erforderlich sind.

Der Verfahrensablauf ist nicht grundlegend anders als bei normalen Flurbereinigungsverfahren. Die Sondervorschriften sollen vielmehr eine möglichst rasche und großzügige Zusammenlegung des zersplitterten Grundbesitzes in einem weitgehend vereinfachten Verfahren ermöglichen. Diese Zielsetzung unterstreicht § 98 Abs. 2 mit der Regelung, daß die Vorschriften der normalen Flurbereinigung sinngemäß angewendet werden sollen. Es wird hier nur auf die wichtigsten Bestimmungen hingewiesen:

Das Zusammenlegungsverfahren wird eingeleitet, wenn mehrere Grundstückseigentümer oder die landwirtschaftliche Berufsvertretung dies beantragen; es bleibt der Flurbereinigungsbehörde allerdings unbenommen, das Verfahren von Amts wegen einzuleiten¹⁶². Durch Zusammenlegungsbeschluß wird das Verfahren angeordnet.

Die Vorschriften der §§ 96 und 97 bedeuten eine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens. Danach ist die Bewertung der Grundstücke „in einfacher Weise“ vorzunehmen und der zersplitterte Grundbesitz großzügig zusammenzulegen. Hierdurch wird in geeigneten Fällen ein Grundstückstausch lediglich nach der Fläche erfolgen können und ganze Flurstücke werden ausgetauscht; außerdem

¹⁶¹ DAVID S. 69.

¹⁶² SEEHUSEN, Anm. 1 zu § 93 FlurbG; STEUER, Anm. 1 zu § 93 FlurbG.

wird u. a. eine Einschränkung der Vermessungsarbeiten ermöglicht und die Herstellung der Unterlagen für die Berichtigung der öffentlichen Bücher vereinfacht. Die Flurbereinigungsbehörde soll darauf hinwirken, daß die Abfindung nach Möglichkeit durch Vereinbarung mit den Beteiligten zu bestimmen ist. Kommt eine solche Vereinbarung allerdings nicht zustande, werden die Abfindungen von Amts wegen durch die Flurbereinigungsbehörde bestimmt (vgl. hierzu § 99).

Der Zusammenlegungsplan tritt an die Stelle des Flurbereinigungsplanes. Ein rechtlicher Unterschied zwischen beiden besteht nicht¹⁶³.

Das Zusammenlegungsverfahren hat sich als Zwischenlösung in Realteilungsgebieten und bei Zweitbereinigungen bewährt und eignet sich besonders für Gemeinden mit nicht zu großer Teilnehmerzahl und in einfach gelagerten Verhältnissen¹⁶⁴.

Die Durchführung eines Zusammenlegungsverfahrens schließt die spätere Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens nicht aus (§ 102).

4. Die Vorteile der Flurbereinigung als Bodenordnungsmaßnahme

Das Flurbereinigungsverfahren ist neben der Bauleitplanung das einzige große flächendeckende Planungsverfahren.

Wie bereits erwähnt, haben das städtebauliche Umlegungsverfahren und die Flurbereinigung eine gemeinsame historische Wurzel. Erst später wurden die voneinander unabhängigen Institutionen mit eigenen Rechtsvorschriften ausgestattet.

So bestehen heute zwischen beiden Verfahren grundlegende Unterschiede. Während die Flurbereinigung die Bewirtschaftung der Grundstücke verbessert, ihren Verwendungszweck aber meist unverändert läßt, erfolgt bei der Umlegung eine Umwandlung der Zweckbestimmung und damit oft eine entscheidende Wertänderung¹⁶⁵. Wegen dieser unterschiedlichen Zielsetzung kann das Flurbereinigungsverfahren auch nicht durch die gemeindliche Bauleitplanung ersetzt werden. Flurbereinigung und Umlegung weisen in ihren Möglichkeiten und Auswirkungen folgende Unterschiede auf:

Die Flurbereinigung ist nicht an Gemeinde- und Kreisgrenzen gebunden, sondern kann diese überspringen und dadurch große Räume neu ordnen. Dabei sind Gebietsgrößen von mehreren tausend Hektar die Regel.

Ein weiterer Vorteil ist die Vereinfachung des Verfahrens verbunden mit einer Beschleunigung durch die Sonderflurbereinigungen und das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren. Außerdem kann die Flurbereinigung als Abfindung für Grundstücke in praktisch jeder Lage Land für öffentliche Vorhaben an der geeigneten Stelle zur Verfügung stellen¹⁶⁶. Die Gemeinden kommen somit schneller und billiger an dringend benötigte Flächen. Es werden keine langwierigen Enteignungsverfahren durchgeführt, die Grundstücksspekulation wird ausgeschaltet und es fallen weniger Kosten an. Wegen der praktisch unbegrenzten Möglichkeiten, die Teilnehmer wertgleich abzufinden, bleibt das Eigentumsrecht unberührt und das Verfahren verläuft reibungsloser und viel zufriedenstellender für die Teilnehmer.

¹⁶³ STEUER, Anm. 2 zu § 100 FlurbG.

¹⁶⁴ SEEHUSEN, Vorbem. zu § 91 FlurbG, S. 224.

¹⁶⁵ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 2 zur Vorbem. zu §§ 45—84 BBauG.

¹⁶⁶ SCHMITT, DVBl. 73, 436.

Gem. § 37 Abs. 1 Satz 3 wird durch Baugebietspläne, Bebauungspläne und ähnliche Planungen die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen und die Flurbereinigungsbehörde muß ihre Planungen entsprechend dem Bebauungsplan ausrichten. Das setzt natürlich voraus, daß in diesem Baugebiet Maßnahmen getroffen werden, die dem Zweck der Flurbereinigung dienen. Hierdurch wird in Verbindung mit § 66 Abs. 4 StbauFG, wodurch die Befugnisse der Gemeinde zur Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörde übertragen werden können, im Ergebnis eine Vervielfältigung der Austauschmöglichkeiten erreicht. Landwirte, die Grundstücke im Umlegungsgebiet besitzen, aber stärker an Ackerland interessiert sind, können Bauland im günstigen Verhältnis gegen Ackerland eintauschen. Nichtlandwirte, die landwirtschaftliche Flächen im Flurbereinigungsgebiet haben, treten dieses gegen Bauland ab. Damit kann die Flurbereinigungsbehörde die Voraussetzungen für eine gesunde bauliche und wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde schaffen.

Mit all den hier aufgeführten Vorzügen erlangt die Flurbereinigung zunehmend die Tendenz, alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in einem bestimmten Gebiet zu beinhalten.

5. Die Praxis der Flurbereinigung

Die Flurbereinigung wurde zunächst ausschließlich dazu eingesetzt, die in der Bundesrepublik herrschende Zersplitterung des ländlichen Grundbesitzes, durch die eine nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtete Landwirtschaft verhindert wurde, zu beseitigen und damit den Weg für die Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung freizumachen.

Nach den Angaben des BMELF¹⁶⁷ sind von der Gesamtwirtschaftsfläche des Bundesgebietes von 24 611 437 ha bis zum 1. 1. 72 insgesamt 8 806 571 ha landwirtschaftlicher Fläche flurbereinigt worden. Davon waren 5 502 768 ha endgültig bereinigt, während 3 303 803 ha zweitbereinigt werden mußten. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt noch 9 633 725 ha zu bereinigen.

Die bisherige Praxis zeigt, daß die Grenze der von den Flurbereinigungsbehörden durchgeführten Verfahren bei etwa 300 000 ha pro Jahr liegt¹⁶⁸.

Wirft man einen Blick auf die Zielsetzung des § 1 und den Maßnahmenkatalog des § 37 und vergleicht damit die seit Jahren geübte Praxis der Flurbereinigung, so wird sofort deutlich, daß dieses Bodenordnungsinstrument seine herkömmlichen Aufgaben sachlich und räumlich überschritten hat und sich längst nicht mehr nur auf die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke beschränkt¹⁶⁹.

Sowohl die Fachleute in den Flurbereinigungsbehörden, als auch die Politiker haben erkannt, daß die nach dem Gesetz rein agrarische Zielsetzung der Flurbereinigung sich gar nicht oder nur schwer mit den modernen Problemen der Landwirtschaft in Einklang bringen läßt. Sie wissen aber auch, daß andererseits mit diesem Verfahren ein ausgebautes, integrales und flächendeckendes Planungsinstrument zur Verfügung steht, das durchaus in der Lage wäre, wesentliche Probleme des ländlichen Raumes zu lösen. Es wird daher allgemein von

¹⁶⁷ Verbesserung der Agrarstruktur 72, Tabelle, S. 32.

¹⁶⁸ Agrarbericht 74 — Materialband, Tabelle 108; Gercke: Hdw. Sp. 754.

¹⁶⁹ SCHMITT, DVBl. 73, 430.

einem Raumordnungsauftrag an die Flurbereinigungsbehörden, beruhend auf dem Struktur- und Funktionswandel im ländlichen Raum, gesprochen¹⁷⁰.

Es herrscht Einmütigkeit darüber, daß die Flurbereinigung als Mittel der Agrarstrukturverbesserung — und somit als Teil der Raumordnungspolitik — immer mehr die infrastrukturelle, nicht unmittelbar landwirtschaftlich bedingte, Ausstattung der Räume auf der Grundlage des ROG berücksichtigen muß, obwohl sie im Kern ein agrarpolitisches Instrument ist¹⁷¹.

Der Bedeutung der Flurbereinigung für die Verkehrsplanung, Wasserwirtschaft, Bauleitplanung und Dorferneuerung, sowie für die Landespflege, den Umweltschutz, für die Bereitstellung von Flächen für Industrieansiedlungen, für kulturelle Zwecke, für Sportplätze, Erholungseinrichtungen und Verkehrsanlagen wird zunehmend Rechnung getragen.

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten weist in seinem Bericht zur Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1972 auf diese Entwicklungen in der Flurbereinigungspraxis hin¹⁷²:

„Ständig muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß der ländliche Raum angesichts der fortschreitenden Motorisierung und der wachsenden Freizeit nicht mehr nur Produktionsstandort der Landwirtschaft und Lebensraum der ländlichen Bevölkerung ist, sondern mit wechselnden Gewichten Standort dezentralisierter Industrien und Gewerbe, Wohnort der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung und Erholungsraum der urbanisierten Industriegesellschaft. Die Flurbereinigung dient daher in zunehmendem Maße der Beseitigung oder Vermeidung von Konflikten, die sich einerseits aus dem Gewicht der Landwirtschaft als Wirtschaftszweig und andererseits aus den steigenden Ansprüchen der Wirtschaft und Gesellschaft an die Landschaft ergeben.“

Auch das Schrifttum weist der Flurbereinigung umfangreiche Aufgaben zu, die über die Zielsetzung des § 1 hinausgehen.

Statt einer umfangreichen Darstellung sei hier nur der von HOTTES-NIGGEMANN¹⁷³ erstellte Aufgabenkatalog genannt. Danach müssen folgende Maßnahmen durch Ausweisung der benötigten Flächen und deren Zuweisung an die Aufgabenträger von der Flurbereinigung vorbereitet werden.

- a) Verkehrswege und Verkehrsanlagen
 - Straßen und Autobahnen; Anlagen für den ruhenden Verkehr
 - Verkehrsflughäfen
 - Wasserstraßen
- b) Wasserwirtschaftliche Anlagen
 - Quellschutz und Trinkwasserschutzgebiet
 - Hochwasserschutz
 - Talsperren
- c) Anlagen der Entsorgung
 - Flächen für Abwasserbeseitigung
 - Kanalisation, Kläranlagen, Verrieselung/Verregnung
 - Flächen für Abfallbeseitigung: Mülldeponien

¹⁷⁰ Vgl. für viele: LILLOTTE, IKO 68, 196; HOTTES-NIGGEMANN S. 11; Agrarstruktur 72, S. 19; Agrarbericht 74, Nr. 209, S. 100.

¹⁷¹ BERKENBUSCH S. 165; SCHÄFERS S. 101.

¹⁷² Verbesserung der Agrarstruktur 72 S. 19.

¹⁷³ HOTTES-NIGGEMANN S. 15 ff.

- d) Verteidigungsanlagen
 - Militärflugplätze, Truppenübungsplätze
 - Festungsgelände
- e) Zentralität und Verwaltung
 - Ausbau zentraler Orte
 - Ausbau der zentralörtlichen Infrastruktur
 - Ausweisung geeigneter Flächen für:
 - Bauliche Entwicklung, Industrieansiedlungen, Gemeindebedarfsflächen, Bau- und Ausbau von Mittelpunktschulen, Verwaltungseinrichtungen, Schwimmbäder, Erholungs- und Kultureinrichtungen
 - Erleichterung kommunaler Zusammenschlüsse durch Ausweisung von zwischen mehreren Gemeinden liegenden neuen Siedlungsflächen
 - Aufstellung von Flächennutzungsplänen oder deren Neukonzeption in Planungsräumen
 - Gemeindegrenzregulierungen
- f) Erholung, Landschaftsschutz, Landschaftspflege
- g) Siedelflächen
- h) Industrie- und Gewerbeflächen

Aus der Flurbereinigungspraxis sei nur ein Verfahren erwähnt, das stellvertretend für viele andere zeigen soll, welch umfangreiche Maßnahmen im Zuge der Flurbereinigung durchgeführt werden. Es handelt sich dabei um die Flurbereinigung in der Gemeinde W e s e k e im Kreis Borken¹⁷⁴.

Es wurden Aussiedlungen in Verbindung mit einer Ortskernsanierung durchgeführt. Durch Übernahme von Bebauungsplänen wurden 300 Baugrundstücke im Einvernehmen mit den Grundstückseigentümern im Flurbereinigungsplan ausgewiesen, vermessen und straßenmäßig erschlossen. Es wurden 16,7 ha Gewerbegebietsfläche ausgewiesen und entsprechende Flächen für eine Neuführung, Verbreiterung oder Begradigung von 46 km Straßen der verschiedensten Kategorien und drei Ortseinfahrten für neue Baugebiete bereitgestellt. Schließlich wurden noch Ausweisungen oder Erweiterungen von 15 ha Gemeinbedarfsflächen wie für eine Schule, ein Schwimmbad und einen Sportplatz, für einen Friedhof, für Kinderspielplätze, Parkstreifen und einen Kirmesplatz/Bolzplatz, sowie für ein Umspannwerk, ein Regenrückhaltebecken, eine Kläranlage, neun Feuerlöschteiche und eine Müllkippe vorgenommen.

Dieses Beispiel verdeutlicht am besten, in welch umfangreichem Maße von der Flurbereinigung Ziele verwirklicht werden, die mit einer Förderung der land- oder forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur weitgehend nichts mehr zu tun haben.

Abschließend sei zu diesem Abschnitt festgestellt, daß die Flurbereinigung wegen der von ihr erzeugten Bodenmobilität das ideale Instrument für eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raumes ist. Das zeigen die zahllosen, bereits unter diesem Gesichtspunkt durchgeführten Verfahren. Diese Entwicklung ist einerseits durchaus zu begrüßen, wirft andererseits jedoch wegen ihrer rechtlichen Zulässigkeit grundlegende Bedenken auf. Solche sind in der Rechtsprechung bisher kaum zum Tragen gekommen, offenbar, weil die Betroffenen in der Regel nur Vorteile von der Flurbereinigung haben und sich nicht benachteiligt fühlen.

¹⁷⁴ Vgl. die Schrift „Flurbereinigung W e s e k e , Planung für die Zukunft“, herausgegeben vom Amt für Verkehrs- und Wirtschaftsförderung der Stadt Borken.

Es ist sicherlich ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, die aufgezeigte Entwicklung an den gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zu messen. Aber auch für die Fortbildung des Flurbereinigungsrechts ist eine rechtliche Überprüfung der Flurbereinigungspraxis von großer Bedeutung. Die folgende Untersuchung soll sich mit dieser Problemstellung befassen.

C. Die rechtliche Zulässigkeit einer Neuordnung nach dem FlurbG

Im Vordergrund dieses Abschnitts steht zunächst die Untersuchung, ob die Flurbereinigungsbehörde allein mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln des FlurbG die erwähnten Maßnahmen zur Strukturverbesserung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Förderung und Verbesserung der Infrastruktur und der Dorferneuerung im landwirtschaftlichen Raum — mit allen städtebaulichen Aspekten — durch Ausweisung der benötigten Flächen und deren Zuweisung an die Aufgabenträger vorbereiten kann. Sollte diese Ausgangsfrage verneint werden, wäre zu prüfen, ob es der Flurbereinigungsbehörde nach anderen Vorschriften oder mit Hilfe einer Neufassung des FlurbG möglich ist, durch Koordination mit anderen Fachplanungen oder gar durch Übernahme der Planungsbefugnisse anderer Planungsträger, sowohl die fremden als auch die eigenen Zielvorstellungen zur Ordnung des ländlichen Raumes umfassend zu verwirklichen.

Die Flurbereinigungsbehörde kann nicht im Rahmen ihres weitreichenden Tätigkeitsbereiches jede Maßnahme treffen, die sie für notwendig oder zweckmäßig erachtet. Jede Handlung bedarf vielmehr einer konkreten Vorschrift des FlurbG.

Dieses Gesetz bietet theoretisch mehrere Ansatzpunkte zur Problemlösung.

Ermächtigungsgrundlage für die Verwirklichung einer umfassenden Neuordnung im dargestellten Sinne könnten die zentralen Vorschriften des § 1 und des § 37 Abs. 1 und 2 sein.

Darüber hinaus ist noch zu untersuchen, ob mit den Sonderflurbereinigungen nach §§ 86 und 87 ff. die Zielvorstellungen verwirklicht werden können.

Bei der Überprüfung und Auslegung der in Frage kommenden Ermächtigungsgrundlagen soll die vorhandene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und verschiedener Flurbereinigungsgerichte, sowie der Meinungsstand der Literatur herangezogen werden. Dabei gilt es, durch Subsumierung der Zielvorstellungen unter die gesetzlichen Regelungen zu einer klaren Beantwortung der Frage zu kommen.

I. § 1 in Verbindung mit § 37 FlurbG.

1. Die Maßnahmen der §§ 37 ff.

§ 37 steckt den Rahmen der für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes rechtmäßigen Maßnahmen ab. Diese werden in dem umfassenden Katalog nur richtlinienmäßig hervorgehoben. Der Umfang der zulässigen Maßnahmen wird damit nicht mit ausschließlicher Wirkung festgelegt¹⁷⁵.

¹⁷⁵ STEUER, Anm. 12 zu § 37 FlurbG; SEEHUSEN, Anm. 1 zu § 37 FlurbG.

Der Wortlaut des § 37 Abs. 1 gibt am besten die für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes zulässigen Maßnahmen wieder:

„Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen, Wege, Gräben und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, Bodenverbesserungen vorzunehmen, die Ortslagen aufzulockern und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert werden, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird. Durch Baugebietspläne, Bebauungspläne und ähnliche Planungen wird die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen.“

Die Vorschrift des § 37 Abs. 1 wird ergänzt durch § 39¹⁷⁶. Danach sind Anlagen und Einrichtungen zu schaffen, die zur Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes erforderlich sind und dem wirtschaftlichen Bedürfnis der Teilnehmer entsprechen.

§ 37 Abs. 2 stellt eine Reihe von Grundsätzen auf, die bei der Durchführung des Verfahrens zu berücksichtigen sind:

„Die Flurbereinigungsbehörde hat dabei die rechtlichen Verhältnisse zu ordnen, die öffentlichen Interessen, vor allem die Interessen der allgemeinen Landeskultur, zu wahren und den Erfordernissen der Landesgestaltung und Landesplanung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Landwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und anderer Aufbaumaßnahmen sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung Rechnung zu tragen.“

Der Grundsatz, daß dem öffentlichen Verkehr Rechnung zu tragen ist, wird durch § 40 ergänzt. Danach kann durch das Flurbereinigungsverfahren für die dem öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen „Land in verhältnismäßig geringem Umfang“ bereitgestellt werden¹⁷⁷.

Nimmt man alle in § 37 Abs. 1 und Abs. 2 aufgeführten Neuordnungsmaßnahmen zusammen, so scheint einer rechtlich zulässigen, umfassenden Neuordnung mit Hilfe dieser Vorschriften nichts im Wege zu stehen. Dies gilt allerdings nur dann, wenn § 37 eine selbständige Handlungsnorm neben § 1 darstellt.

Mit dieser Voraussetzung wird eine wichtige und in Rechtsprechung und Literatur umstrittene Frage angesprochen, nämlich die nach dem Verhältnis des § 1 zu § 37.

2. § 37 als selbständige Handlungsnorm

a) Die Rechtsprechung des BVerwG

Die erste und zugleich grundlegende Entscheidung des BVerwG zu dem Verhältnis des § 1 zu § 37 stammt aus dem Jahre 1958. Dem Urteil vom 13. 11. 1958¹⁷⁸ lag der Sachverhalt zugrunde, daß in einem Flurbereinigungsverfahren

¹⁷⁶ BVerwG E 15, 72; RdL 63, 106; RZF § 37 I S. 3.

¹⁷⁷ wie Anm. 176.

¹⁷⁸ veröffentlicht in: NJW 59, 643; RzF § 37 II S. 1.

die im Eigentum der Kläger stehende gemeinsame Durchfahrt zwischen ihrem und dem Nachbargrundstück mit Fensterrechten zugunsten des Nachbargrundstückseigentümers belastet worden war. Das BVerwG hatte zu prüfen, ob die Flurbereinigungsbehörde zur Bestellung eines Fensterrechts innerhalb des Flurbereinigungsverfahrens berechtigt war.

Das Gericht stellt in seiner Entscheidung § 37 unter § 1 und damit in den Rahmen eines landeskulturellen Auftrages.

Im einzelnen ging der Senat von der Erwägung aus, daß sich der Aufgabenbereich der Flurbereinigungsbehörde aus dem Begriff der Flurbereinigung ergebe. Dieser in § 1 und nicht in § 37 festgelegte Begriff bestimme den Umfang und die Grenzen der behördlichen Tätigkeit. Die vom Gesetzgeber zur Erledigung des in § 1 genannten Auftrages für erforderlich und für zulässig gehaltenen Maßnahmen seien im wesentlichen in § 37 Abs. 1 bezeichnet. Diese Vorschrift werde ihrerseits durch andere Bestimmungen des FlurbG erweitert oder ergänzt.

Das Gericht führte weiter wörtlich aus: „Im Rahmen dieser Bestimmungen (Anm.: die im vorhergehenden Satz bezeichneten „anderen Bestimmungen“) ist die Flurbereinigungsbehörde nach § 37 Abs. 2 erster Halbs. FlurbG ermächtigt, rechtliche Regelungen zu treffen. Der Auffassung, daß diese Bestimmung eine selbständige ermächtigende Grundlage für Eingriffe in das Eigentum und für die rechtliche Gestaltung der gegebenen Verhältnisse darstelle, vermag der Senat nicht zu folgen. § 37 Abs. 2 erster Halbs. gibt der Flurbereinigungsbehörde nur insoweit eine Ermächtigung zur Gestaltung der rechtlichen Verhältnisse im Flurbereinigungsgebiet, als es sich um Maßnahmen handelt, zu denen die Flurbereinigungsbehörde aufgrund anderer Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes ermächtigt ist. Das ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut des § 37 Abs. 2 erster Halbs. FlurbG, der durch das Wörtchen ‚dabei‘ auf die in § 37 Abs. 1 FlurbG genannten Maßnahmen Bezug nimmt.“

Der Senat verneinte mit dieser grundlegenden Entscheidung klar die Frage, ob die Bestimmungen des § 37 Abs. 1 und 2 eine selbständige ermächtigende Grundlage für Eingriffe in das Eigentum und für die rechtliche Gestaltung der gegebenen Verhältnisse darstellen.

An diesen Grundsätzen hat das Bundesverwaltungsgericht noch in seinem Urteil vom 25. 10. 62¹⁷⁹ festgehalten.

Auch das Urteil vom 7. 5. 1965¹⁸⁰ liegt noch auf der vom BVerwG eingeschlagenen Linie, in dem es — im Gegensatz zu § 54 RUO, wonach neue Grunddienstbarkeiten begründet werden konnten — die Begründung dinglicher Rechte (hier: die Bestellung einer Grunddienstbarkeit zu Lasten eines Hofgrundstücks) nur als Abfindung für gleichartige Rechte zuließ, also die selbständige Begründung dinglicher Rechte aufgrund des § 37 ablehnte.

Diese Rechtsprechung hat das BVerwG in seinem Urteil vom 10. 2. 1967¹⁸¹ ausdrücklich aufgegeben. § 37 Abs. 1 wurde als selbständige Handlungsgrundlage anerkannt.

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Kläger bezogen als Eigentümer der von ihnen betriebenen Wassermühle das für die Unterhaltung des Betriebes benötigte Wasser aus einer Quelle. In

¹⁷⁹ BVerwG E 15, 72; RdL 63, 106; RzF § 37 I S. 1.

¹⁸⁰ RdL 65, 329.

¹⁸¹ BVerwG E 26, 173; RdL 67, 186; IKO 68, 24; RzF § 37 I S. 9 ff.

dem durchgeführten Flurbereinigungsverfahren teilte die Flurbereinigungsbehörde das Quellengelände dem Nachbargrundstück zu, da Vermessungen ergaben, daß die Quellfläche Teil dieses Grundstücks war. Das von den Klägern angerufene Flurbereinigungsgericht räumte in seiner Entscheidung dem jeweiligen Eigentümer des Mühlengrundstücks eine Grunddienstbarkeit zum Bezug der für den Betrieb der Mühle benötigten Wassermenge aus dem Quellflächengrundstück ein.

Das BVerwG hatte in seiner Entscheidung zu prüfen, ob die vorgesehene Sicherung des Wasserrechts durch Eintragung einer Grunddienstbarkeit als Flurbereinigungsmaßnahme zulässig war.

Der erkennende Senat sah die dingliche Belastung des Grundstücks als „sonstige Maßnahme“ i. S. d. § 37 Abs. 1 Satz 2 zur Erhaltung und Verbesserung der Grundlagen des Wirtschaftsbetriebes an und führte aus, daß die Belastung eines ländlichen Grundbesitzes nicht nur zu Abfindungszwecken, sondern auch dann zulässig sei, „wenn sich eine solche Belastung als notwendige Maßnahme zur Verbesserung der Grundlagen des Wirtschaftsbetriebes eines Flurbereinigungsteilnehmers im Sinne des § 37 Abs. 1 Satz 2 erweist“¹⁸². An den früheren Entscheidungen des BVerwG wurde insoweit nicht mehr festgehalten.

Zu dem weiteren Verhältnis des § 37 Abs. 1 zu § 1 führte das Gericht aus:

„Aus der ständigen Rechtsprechung des BVerwG ergibt sich, daß durch § 1 FlurbG nur gedeckt ist, was im Interesse der Förderungsmaßnahmen im Sinne des § 1 FlurbG in Verbindung mit § 37 Abs. 1 FlurbG liegt. Nur insoweit dienen die Maßnahmen der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und damit dem allgemeinen Wohl, und nur mit dieser Begrenzung lassen sich Eingriffe, die die Rechtssphäre Dritter berühren, wie sie das Flurbereinigungsgesetz im einzelnen vorsieht, rechtfertigen. Auszuschließen sind solche Maßnahmen, die lediglich im Eigeninteresse des einzelnen Teilnehmers liegen.“

Zu der Frage des § 37 Abs. 2 als selbständiger Handlungsgrundlage hielt das Gericht an seiner bisherigen Haltung fest:

„Was an Maßnahmen zulässig ist, wird in § 37 Abs. 1 richtlinienmäßig bestimmt. In diesem Zusammenhang sind die Flurbereinigungsbehörden ermächtigt, in Durchführung der ‚Flurbereinigung‘ im Sinne des § 1 FlurbG, wie sich aus § 37 Abs. 2 FlurbG ergibt, ‚dabei‘ auch die rechtlichen Verhältnisse zu ordnen. Die Ordnung rechtlicher Verhältnisse ist hiernach nur im Rahmen der den Flurbereinigungsbehörden gestellten Neugestaltungsaufgaben im Sinne des § 37 Abs. 1 FlurbG zulässig. Die Vorschrift des § 37 Abs. 2 Satz 1 FlurbG ist mithin keine selbständige Grundlage für die anderweitige Gestaltung der rechtlichen Verhältnisse. Jede Neuordnung setzt also voraus, daß sie zur zweckentsprechenden Verbesserung der Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe und zu deren Bestandssicherung unerlässlich ist“¹⁸³.

Aus diesen Entscheidungsgründen geht hervor, daß die Änderung der Rechtsprechung für die vorliegende Untersuchung nicht von so entscheidender Bedeutung ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag:

§ 37 Abs. 1 kann daher zwar selbständige Grundlage für Einzelmaßnahmen sein, diese müssen aber immer der Förderung der landwirtschaftlichen und forst-

¹⁸² RzF § 37 I S. 12; RdL 67, 187.

¹⁸³ RdL 67, 187; RzF § 37 I S. 10.

wirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur dienen. An der engen Verknüpfung des § 37 mit § 1 wird somit auch weiterhin festgehalten. § 37 Abs. 1 kann nur im Rahmen des § 1 für Neuordnungsmaßnahmen im ländlichen Raum eingesetzt werden.

§ 37 Abs. 2 kommt nach der Entscheidung ohnehin nicht der Charakter einer selbständigen Handlungsnorm zu. Nach der unveränderten Begründung hierzu gibt diese Vorschrift nur insoweit eine Ermächtigung zur Rechtsgestaltung im Flurbereinigungsgebiet, „als es sich um Maßnahmen handelt, zu denen die Flurbereinigungsbehörde aufgrund anderer Bestimmungen des FlurbG ermächtigt ist¹⁸⁴“.

Das Bundesverwaltungsgericht hielt an dieser Entscheidung auch in seinem Urteil vom 19. 8. 1970¹⁸⁵ fest.

§ 37 Abs. 1 Satz 2 wird noch einmal als konkrete Vorschrift des FlurbG, „die zu einzelnen Maßnahmen ermächtigt“, bezeichnet. Auch bei der Auslegung des § 37 Abs. 2 als einer nicht selbständigen Ermächtigung zu Eingriffen in das Eigentum anderer, blieb der Senat bei seiner Auffassung.

Die seit 1958 verfolgte Rechtsprechung zu dem Verhältnis von § 1 und § 37 bestätigte das BVerwG noch einmal umfassend in seiner Entscheidung vom 14. 6. 72¹⁸⁶ und durch seinen Beschluß vom 17. 10. 72¹⁸⁷.

In dem genannten Beschluß handelte es sich um ein Flurbereinigungsgebiet von 900 ha mit einem Teilgebiet von rd. 200 ha, in dem sich ein Müllplatz von unerheblicher Größe und ein Golfplatz von 30 ha befanden. Es ging um die Frage, ob in das Flurbereinigungsgebiet das Teilgebiet von 200 ha einbezogen werden durfte, obgleich kein örtlicher oder sachlicher Zusammenhang des Teilgebietes mit dem übrigen Flurbereinigungsgebiet und den dort durchgeführten Straßenbaumaßnahmen bestand und außerdem die landwirtschaftliche Nutzung des Teilgebietes zum großen Teil damals schon, der Rest in kürzester Zeit, wegen der Schaffung einer Naherholungszone beendet sein würde.

Das Gericht führte in seinem Beschluß aus, daß der Müllplatz von unerheblicher Größe und der 30 ha große Golfplatz kein Hindernis seien, den im übrigen landwirtschaftlich genutzten Teilbereich von rd. 200 ha trotz fehlenden örtlichen und sachlichen Zusammenhangs in das Flurbereinigungsverfahren von insges. 900 ha einzubeziehen; der Teilbereich sei daher vom Zweck der Flurbereinigung noch erfaßt. Das würde selbst dann gelten, wenn bereits Überlegungen bestünden, in dem Teilbereich eine Naherholungszone zu schaffen, weil die Flurbereinigung nach § 1 auch der allgemeinen Landeskultur mit den in den §§ 37, 39, 40 FlurbG näher umschriebenen weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten diene. Eine andere Auffassung wäre nur dann angebracht, wenn bereits eine durchführungsreife, strukturverändernde Projektierung vorliegen würde, wovon allerdings noch nicht ausgegangen werden dürfe.

Das Gericht weicht mit diesem Beschluß ein wenig von seinen bisherigen Entscheidungen ab, indem es in geringem Umfang innerhalb eines herkömmlichen Verfahrens nach § 1 die Bereitstellung von Land für nicht-landwirtschaftliche

¹⁸⁴ Vgl. BVerwG v. 13. 11. 58 in NJW 59, 643.

¹⁸⁵ RdL 71, 43; IKO 71, 273; RzF § 37 II S. 37.

¹⁸⁶ Aktenz. V C 1.72 in RzF § 37 II S. 43.

¹⁸⁷ Aktenz.: V B 4.72 in RzF § 1 S. 37; AR 73, 86.

Zwecke (hier: Müllplatz und Golfplatz) zuläßt, soweit der Charakter landwirtschaftlich genutzter Fläche auch für diese Gebiete noch gegeben ist.

Das Gericht hält aber weiter an der engen Verbindung der §§ 37, 39, 40 i. V. m. § 1 fest.

Es kann nicht — wie in der Literatur geschehen — die weitgehende Schlußfolgerung gezogen werden, das Gericht halte innerhalb einer Flurbereinigung auch die Maßnahmen für rechtmäßig, die über die Zielsetzungen des § 1 hinausgehen. Für eine solche Entscheidung fehlt in der Beschlußbegründung jeglicher Ansatzpunkt.

Die gesamte Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und hier besonders die letztgenannte Entscheidung zu dem behandelten Problemkreis zeigt, daß sich das Gericht stets bemüht hat, der erweiterten Aufgabenstellung der Flurbereinigung im Rahmen der Umstrukturierung des ländlichen Raumes Rechnung zu tragen, soweit dies in den Grenzen der Interpretation des geltenden Rechts überhaupt nur möglich ist. Das Gericht ist damit an die Grenze des nach seiner Meinung rechtlich zulässigen gelangt.

b) Die Rechtsprechung verschiedener Flurbereinigungsgerichte

Mit der Darstellung der Entscheidungen verschiedener Flurbereinigungsgerichte zu dem hier angesprochenen Problemkreis soll ein möglichst umfassender Überblick über die Flurbereinigungsrechtsprechung in der Bundesrepublik gegeben werden.

Die Flurbereinigungsgerichte lagen schon immer fast ausnahmslos auf der Linie des BVerwG oder haben sich diesem später angeschlossen. Erwähnt seien hier das Flurbereinigungsgericht Koblenz mit seinem Urteil vom 23. 9. 64¹⁸⁸, die Entscheidung des Flurbereinigungsgerichts Mannheim vom 12. 5. 66¹⁸⁹ und das Urteil des Flurbereinigungsgerichts Kassel vom 30. 4. 69¹⁹⁰. In den drei Entscheidungen wird auf die enge Verknüpfung des § 37 Abs. 1 mit § 1 hingewiesen und ausdrücklich erwähnt, daß alle Flurbereinigungsmaßnahmen die Ziele des § 1 verwirklichen müssen.

Das Urteil des Flurbereinigungsgerichts Kassel vom 24. 10. 72¹⁹¹ bestätigte diese Grundsätze. Der Senat vertrat die Ansicht, die Anlage eines Skigeländes werde nicht durch die Vorschriften der §§ 39, 40, 37 Abs. 1 und 37 Abs. 2 Satz 1 gedeckt und sei damit unrechtmäßig. Er blieb damit im Rahmen seiner bereits am 21. 4. 67¹⁹² gefällten Entscheidung, nach der keine Gemeinde einen Anspruch darauf hat, in einem Flurbereinigungsverfahren Land für einen Sportplatz ausgewiesen zu bekommen.

Den entgegengesetzten Standpunkt nahm der Bayerische VGH in seinem Urteil vom 15. 6. 72¹⁹³ ein, indem er der Flurbereinigungsbehörde die Befugnis einräumte, ein Grundstück für die Errichtung eines Sportplatzes bereitzustellen. Das Gericht führte in seiner Begründung aus, daß dem überwiegend im gemeindlichen Flächennutzungsplan ausgewiesenen Sportplatz von der Flurbereinigungsbehörde als öffentlichem Interesse Rechnung zu tragen sei, wie es § 37 Abs. 2

¹⁸⁸ Aktenz.: 3 C 55 — 60/64 in RdL 65, 132.

¹⁸⁹ Aktenz.: VI 749/65 in RzF § 1 S. 15.

¹⁹⁰ Aktenz.: F III 41/66 in RzF § 37 I S. 21.

¹⁹¹ Aktenz.: III F 43/69 in RzF § 37 I S. 31.

¹⁹² Aktenz.: III F 189/65 in RzF § 37 I S. 31.

¹⁹³ Aktenz.: 30 XII 71 in DVBl. 73, 456.

FlurbG vorschreibe. Das Gericht sieht damit in § 37 Abs. 2 eine selbständige Grundlage für die rechtliche Gestaltung des Flurbereinigungsgebietes und weicht von den Grundsätzen des BVerwG ab.

Das Flurbereinigungsgericht Münster hat schon in seinem Urteil vom 21. 11. 68¹⁹⁴ den Standpunkt vertreten, daß § 37 Abs. 2 als selbständige Handlungsnorm anzusehen sei.

Es ist zu überlegen, ob nicht wenigstens auf der Grundlage dieser Entscheidung eine Flurbereinigung mit dem alleinigen Zweck der Neuordnung des ländlichen Raumes über § 37 Abs. 2 als selbständigen Neuordnungsauftrag neben dem Auftrag aus § 1 durchgeführt werden kann.

Folgender Sachverhalt stand zur Entscheidung:

Die Klägerin erstrebte neben einer anderen Feststellung der Begrenzung und Größe ihres Altbesitzes, daß unter Zugrundelegung dieser Größe und des dementsprechenden Wertes ihrem Hausgrundstück unter Zuhilfenahme eines an sich dann gegenstandslos werdenden Stichwegs der Gemeinde eine Form gegeben wurde, durch die nach der Durchführung der im Bebauungsplan vorgesehenen Erbreiterung der Verbindungsstraße eine Bebauung ihres Grundstücks gewährleistet wurde.

Außerdem begehrte sie, daß ihrem in ländlicher Ortschaft gelegenen Grundstück auf der Grundlage des von der Gemeinde beschlossenen rechtskräftigen Bebauungsplanes der Flurbereinigung eine solche Form gegeben wurde, daß nach der nach ihrer Meinung im Flurbereinigungsverfahren durchzuführenden Erbreiterung der Verbindungsstraße eine Neubebauung ihres Grundstückes möglich blieb bzw. durch die Umgestaltung ihres Grundstücks im Flurbereinigungsverfahren ermöglicht wurde.

Der Senat vertrat die Auffassung, daß die Flurbereinigungsbehörde grundsätzlich verpflichtet sei, bei der Neuordnung der Rechtsverhältnisse am Grund und Boden im Gebiet des Bebauungsplanes mit dafür zu sorgen, daß dieser Bebauungsplan mitverwirklicht werde.

Das Gericht führte aus, daß die Flurbereinigungsbehörde auf all die im § 37 Abs. 2 erwähnten, der Wahrung öffentlicher Interessen dienenden Planungen bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes Rücksicht nehmen müsse und daß diese Planungen, wenn und soweit sie sich am sinnvollsten im Rahmen einer Flurbereinigung verwirklichen ließen, dann auch mit durchgeführt werden müßten. Dieses gelte allerdings nur insoweit, als dadurch die Interessen aller Teilnehmer auch nach durchgeführter Flurbereinigung unbeeinträchtigt blieben. Es müsse also allen Teilnehmern gleichwohl eine gesetzesgerechte Abfindung gegeben werden und das Flurbereinigungsverfahren dürfe in seiner Durchführung nicht oder nur unwesentlich aufgehalten werden.

Das Gericht führte weiter wörtlich aus: „Es wäre sinnwidrig und für die dem Verwaltungshandeln von Staat und Gemeinden unterliegenden Grundeigentümer unverständlich, wenn sie sich, wie beispielsweise die Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens, nach dem Abschluß dieses ersten Verfahrens mit ihrem Grundbesitz sofort wieder einem weiteren Bodenordnungsverfahren, etwa nach dem Bundesbaugesetz (Umlegung, Grenzänderung oder Enteignung) unterwerfen müßten, obwohl dies durch die Maßnahme der Flurbereinigungsbehörde

¹⁹⁴ Aktenz.: IX G 2/67 in RzF § 37 II S. 17.2; RdL 69, 272.

bei der Aufstellung des Flurbereinigungsplans ohne jegliche Beeinträchtigung der Interessen und Rechte der Teilnehmer und ohne Verzögerung im Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens hätte vermieden werden können. Jede Bodenneuordnung in einem Gebiet soll und muß deshalb im Interesse der davon betroffenen Grundstückseigentümer möglichst geschlossen allen im Bodenneuordnungsgebiet vorkommenden Plänen Rechnung tragen und sie nach Möglichkeit auch mit verwirklichen. Insoweit wird deshalb im Zweifel von einer Konzentrationswirkung eines jeden Bodenneuordnungsplans, jedenfalls des Flurbereinigungsplans gesprochen werden müssen¹⁹⁵.

Der Veröffentlichung dieses Urteils in der Zeitschrift RdL¹⁹⁶ ist eine Anmerkung des damaligen Senatspräsidenten HELBING, unter dessen Vorsitz diese Entscheidung zustandegekommen ist, beigelegt.

HELBING weist darauf hin, daß es nicht angehe, in einem normalen Flurbereinigungsverfahren nach § 1 z. B. die Ausweisung von öffentlichen Wegen und Straßen nicht zu berücksichtigen und dann möglicherweise zur Regelung dieser öffentlichen Belange ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 folgen zu lassen. Diese Überlegung verdeutliche, daß die vom Bundesverwaltungsgericht zu § 37 Abs. 2 vorgenommene Auslegung vom Gesetzgeber nicht gewollt sein könne. Helbing folgert daraus, daß bereits die im regulären Flurbereinigungsverfahren überschaubaren, in der Zukunft durch neue öffentliche Anlagen etwa kommenden Nachteile, miterfaßt und ihre Entstehung von vornherein verhindert werden müßten.

Zusammenfassend ergibt sich aus der Entscheidung des Flurbereinigungsgerichts Münster in Verbindung mit der erwähnten Anmerkung von Helbing, daß dieses Gericht in § 37 Abs. 2 eine selbständige Handlungsnorm sieht.

Die Schlußfolgerung, mit diesem Urteil sei zumindest nach der Rechtsprechung des Flurbereinigungsgerichts Münster eine Neuordnung des ländlichen Raumes im dargestellten Sinne nur aufgrund der Vorschrift des § 37 Abs. 2 zulässig und das Verfahren könne von vornherein zu den in § 37 Abs. 2 festgelegten Zielen angeordnet werden, geht allerdings fehl. Das Gericht ist vielmehr der Auffassung, daß die öffentlichen Interessen des § 37 Abs. 2 im Rahmen eines nach § 1 (oder auch § 86 bzw. § 87) eingeleiteten Verfahrens, das die Zielsetzungen des § 1 verwirklichen soll, selbständig mit durchgeführt werden müssen. Das folgt daraus, daß der Senat ständig von „mit“verwirklichen spricht.

Ein Flurbereinigungsverfahren nur aufgrund des § 37 Abs. 2 wäre nicht rechtmäßig.

c) Die Literaturmeinungen

In der Literatur sind die Ansichten zu dem hier zu untersuchenden Problem ebenso wie in der Rechtsprechung kontrovers. Die meisten Verfasser der Fachliteratur gehen allerdings gar nicht auf die rechtliche Problematik ein, sondern stellen nur dar, daß es wünschenswert wäre, wenn die Flurbereinigungsverfahren möglichst umfassend als Neuordnung des ländlichen Raumes mit allen städtebaulichen und raumordnerischen Aspekten eingesetzt würden. Die Verfasser, die die rechtliche Problematik erkannt haben und ihre Thesen juristisch zu untermauern versuchen, sind in der Minderzahl.

¹⁹⁵ RzF § 37 II S. 17; RdL 69, 273.

¹⁹⁶ RdL 69, 272.

SEEHUSEN¹⁹⁷ gibt in seinem Kommentar die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wieder und identifiziert sich auch mit dieser; andere Auffassungen bleiben jedenfalls unerwähnt. Dasselbe gilt für die Kommentierung von STEUER¹⁹⁸.

ZILLIEN¹⁹⁹ meint, daß die in § 1 auf die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung ausgerichtete Neuordnungsaufgabe der Flurbereinigungsbehörde in § 37 Abs. 1 näher erläutert wird. Er erblickt offenbar in § 37 Abs. 2 nicht die Handlungsgrundlage für selbständig durchführbare Maßnahmen, denn er zählt die nach seiner Meinung in § 37 Abs. 1 aufgeführten zulässigen Maßnahmen auf und führt dann sinngemäß fort, daß für die Durchführung anderer im FlurbG nicht verankerter Maßnahmen die Flurbereinigungsbehörde grundsätzlich nicht zuständig sei.

Auch SCHMITT²⁰⁰ sieht die enge Verknüpfung des § 1 mit § 37 und gesteht nur § 37 Abs. 1 eigene Handlungsqualität zu. Er bezeichnet § 1 als die „Definition der klassischen Flurbereinigung“ und § 37 Abs. 1 als den „Aufgabenkatalog der Flurbereinigung“. Er fährt fort: „Die Zuständigkeit der Flurbereinigungsbehörde auch im klassischen Verfahren geht aber darüber noch hinaus, denn bei Verfolgung dieser Ziele sind auch die öffentlichen Interessen zu wahren (§ 37 Abs. 2)“. Aus der Formulierung „bei Verfolgung dieser Ziele“ (er nimmt dabei auf § 37 Abs. 1 Bezug) wird deutlich, daß „die öffentlichen Interessen“ des § 37 Abs. 2 nur bei Maßnahmen des § 37 Abs. 1 mitverwirklicht werden und keine eigene Handlungsnorm darstellen.

HOTTES/NIGGEMANN²⁰¹ schreiben zwar: „Diejenigen, die mit Hilfe des Flurbereinigungsgesetzes arbeiten müssen, sollten sich mehr noch als bisher an den § 37 Abs. 2 halten, wonach die öffentlichen Interessen im Verfahren weitgehend zu berücksichtigen sind.“ Ob sie jedoch § 37 Abs. 2 als selbständige Handlungsgrundlage ansehen, geht aus der Arbeit nicht hervor. Dafür wird aber die enge Verknüpfung aller Flurbereinigungsmaßnahmen mit § 1 hervorgehoben: „Jede Planungsmaßnahme ist auf ihre Vereinbarkeit mit dem in § 1 niedergelegten Zweck der Flurbereinigung zu überprüfen.“

Andere als die soeben erwähnten Meinungen kommen in den Veröffentlichungen von Quadflieg und Lillotte zum Ausdruck.

QUADFLIEG²⁰² schließt sich der Ansicht des Flurbereinigungsgerichts Münster an. Er meint, daß § 37 — also auch Abs. 2 dieser Vorschrift — eine selbständige Handlungsnorm darstellt. Quadflieg schreibt dazu wörtlich, „daß die Flurbereinigungsbehörden dem ländlichen Raum in seiner Multifunktionalität verantwortlich sind, sie deshalb die Flurbereinigung zu Recht als ländliche Raumordnungsaufgabe begreifen und dabei in § 37 FlurbG ihre gesetzliche Handlungsnorm haben“. Er fährt dann sinngemäß fort, daß die in § 37 Abs. 2 erwähnten öffentlichen Interessen und Belange als selbständige Maßnahmen berücksichtigt werden müßten und daß damit die Flurbereinigung ländliche Raumordnungsaufgabe sei.

¹⁹⁷ SEEHUSEN, Anm. 3 zu § 1 FlurbG und Anm. 3 zu § 37 FlurbG.

¹⁹⁸ STEUER, Anm. 14 zu § 37 FlurbG.

¹⁹⁹ ZILLIEN, IKO 67, 240.

²⁰⁰ SCHMITT, DVBl. 73, 429 (430).

²⁰¹ HOTTES-NIGGEMANN S. 64.

²⁰² QUADFLIEG, AR 71/72, Anhang S. 8.

LILLOTTE²⁰³ sieht in § 1 die Rechtsgrundlage der Flurbereinigungstätigkeit und in § 37 den Katalog der im einzelnen zulässigen Maßnahmen. Er schließt sich der Auffassung des Flurbereinigungsgerichts Münster an, daß dabei auch § 37 Abs. 2 eine selbständige Handlungsnorm für das Tätigwerden der Flurbereinigungsbehörden biete und kommt mit den in der Anmerkung von Helbing zum Urteil des Flurbereinigungsgerichts Münster gemachten Ausführungen zu dem Schluß, daß die vom Bundesverwaltungsgericht gegebene Auslegung vom Gesetzgeber nicht gewollt sein könne.

d) Zusammenfassung

Der Meinungsstand der Rechtssprechung und Literatur läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Nach allgemeiner Ansicht kann ein normales Flurbereinigungsverfahren nicht allein zur Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen des § 37 eingeleitet werden.

Unabhängig von der Frage, ob § 37 Abs. 1 allein oder auch Abs. 2 selbständige Grundlagen für die rechtliche Gestaltung des Flurbereinigungsgebietes sind, die in beiden Absätzen aufgeführten Maßnahmen können nur innerhalb eines nach § 1 eingeleiteten Verfahrens selbständig zur Neuordnung eingesetzt werden.

Das BVerwG hält eine Neuordnung des ländlichen Raumes ohne Verwirklichung der in § 1 genannten Ziele grundsätzlich für unzulässig. Das Gericht ist bei der Auslegung bereit nur soweit zu gehen, daß Land in sehr beschränktem Umfang für nicht landwirtschaftliche Zwecke bereitgestellt werden kann, wenn der Charakter der landwirtschaftlich genutzten Flächen auch für dieses Verfahrensgebiet noch gegeben ist.

Ob § 37 Abs. 2 überhaupt in dem von § 1 gesteckten Rahmen eine selbständige Bedeutung hat, wird unterschiedlich beurteilt.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG bildet Abs. 2 keine selbständige Grundlage für die rechtliche Gestaltung des Flurbereinigungsgebietes.

Die Flurbereinigungsgerichte folgen überwiegend dieser Rechtsprechung. Lediglich das Flurbereinigungsgericht Münster in seiner Entscheidung vom 21. 11. 1968 sowie der Bayerische VGH in seinem Urteil vom 15. 6. 1972 vertreten eine abweichende Auffassung und sehen in § 37 Abs. 2 eine selbständige Handlungsnorm. Das Flurbereinigungsgericht Münster erachtet die Berücksichtigung öffentlicher Planungen i. S. d. § 37 Abs. 2 als selbständige Grundlage für die rechtliche Gestaltung innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens für zulässig, hält aber bei der normalen Flurbereinigung (und auch bei den Verfahren nach §§ 86 und 87) an der engen Verknüpfung mit § 1 fest; eine Anordnung des Verfahrens nur zu den in § 37 Abs. 2 genannten Zwecken ist danach nicht rechtmäßig.

In der Literatur wird zu diesem Problem teils der Rechtsprechung des BVerwG und teils dem Standpunkt des OVG Münster gefolgt.

e) Eigene Stellungnahme

Zur Frage, wie das Verhältnis des § 37 zu § 1 beurteilt werden muß und ob § 37 Abs. 2 — so wie Abs. 1 — als selbständige Grundlage für die rechtliche Gestaltung innerhalb der Zielsetzung des § 1 angesehen werden muß, ist es sinnvoll, auf die historische Entwicklung dieser Vorschriften einzugehen.

²⁰³ LILLOTTE, AR 73, 207.

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll § 37 die eigentliche Rechtsgrundlage der Flurbereinigungsmaßnahmen bilden. Zu diesem Zweck hatte das BML ursprünglich die Rechtsvorschrift des § 1 als Präambel ausgestaltet. Wegen rechtsförmlicher Bedenken, grundsätzlich keine Präambeln mehr den Gesetzen voranzustellen, hat der Bundesminister der Justiz gegen die Absicht des BML Bedenken angemeldet, woraufhin auf die beabsichtigte Präambel verzichtet und stattdessen § 1 eingeführt wurde²⁰⁴.

Nach der Begründung zum FlurbG umschreibt § 1 den Zweck und die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Flurbereinigung und bezeichnet die in Betracht kommenden Maßnahmen²⁰⁵.

Wie es in der Begründung zu § 37 heißt, werden in dieser Vorschrift allgemeine Grundsätze für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes aufgestellt, „wobei insbesondere der Notwendigkeit der Förderung und Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung Rechnung getragen wird“²⁰⁶. Die Begründung fährt fort, daß es Aufgabe der Flurbereinigungsbehörden sei, die von anderen Dienststellen, Organisationen und Verbänden vertretenen Interessen zu einem Ausgleich zu bringen; es sei weiterhin ihre Pflicht, dafür zu sorgen, daß die Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes den neuzeitlichen, betriebswirtschaftlichen Erfordernissen der Teilnehmer und der Gemeinden Rechnung trage²⁰⁷.

In der Begründung wird mehrfach darauf hingewiesen, daß die durchzuführenden Maßnahmen die Förderung und Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung im Auge haben müsse. Damit wird der beabsichtigte enge Bezug von § 1 und § 37 hervorgehoben²⁰⁸.

Nach der Begründung zu § 37 scheint der Gesetzgeber der Auffassung gewesen zu sein, daß die Maßnahmen des § 37 als selbständige Handlungsgrundlagen innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens mitdurchzuführen sind. Ob an eine unterschiedliche Wertung von Abs. 1 und Abs. 2 gedacht war, geht aus der Begründung nicht näher hervor.

Wie dargelegt, geht die ganz herrschende Meinung von Abs. 1 als selbständiger Handlungsgrundlage im Rahmen des § 1 aus; es bedarf in dieser Richtung keiner weiteren Untersuchung. Inwieweit allerdings Abs. 2 selbständige Handlungsnorm im Rahmen des § 1 sein kann, ist umstritten. Diese Frage wird man durch Auslegung der Vorschrift beantworten müssen.

Weder die Begründung zum FlurbG, noch die Kommentierung zu § 42 Abs. 2 RUO lassen irgendwelche Rückschlüsse zu.

Geht man vom Wortlaut des § 37 Abs. 2 aus, könnte man aus der Formulierung „dabei“ schließen, daß der Gesetzgeber nur die anderweitige Gestaltung der rechtlichen Verhältnisse zulassen wollte, wenn es sich dabei um Maßnahmen handelt, die sich im Rahmen der den Flurbereinigungsbehörden gestellten Neugestaltungsaufgaben im Sinne des § 37 Abs. 1 halten.

²⁰⁴ QUADFLIEG, AR 71/72, Anhang S. 8.

²⁰⁵ BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385 S. 34.

²⁰⁶ BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385 S. 37.

²⁰⁷ BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385 S. 37.

²⁰⁸ Auch aus § 42 RUO — der dem § 37 FlurbG entspricht — geht hervor, daß die Steigerung der Produktionskraft der Betriebe bei allen nach dieser Vorschrift durchzuführenden Maßnahmen im Vordergrund steht. Auch hier wird die beabsichtigte Verknüpfung zu § 1 RUO (der in etwa § 1 FlurbG entspricht) deutlich. HILLEBRANDT S. 190, 192.

Man könnte ferner vorbringen, daß die andere Betrachtungsweise, die jede Anordnung für zulässig hält, die die Flurbereinigungsbehörde im Rahmen ihres umfassenden Tätigkeitsbereiches als notwendig und zweckmäßig erachtet, mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vertretbar sei, da sie von dem beabsichtigten Ziel auf die Befugnisse, also vom Zweck auf die Mittel, schließen würde.

So einleuchtend diese Auslegung auf den ersten Blick erscheinen mag, so muß man doch durch die folgenden Überlegungen zu dem Ergebnis kommen, daß der Gesetzgeber eine solche Interpretation des § 37 Abs. 2 nicht gewollt haben kann.

Wäre § 37 Abs. 2 nicht als selbständige Handlungsnorm anzusehen, so hätte dies zur Folge, daß nach der Durchführung eines regulären Verfahrens (§§ 1 bis 85) ein vereinfachtes Verfahren nach § 86 oder gar ein Bodenordnungsverfahren nach dem BBauG folgen müßte, mit deren Hilfe die Flächen für die der Wahrung öffentlicher Interessen dienenden Planungen des § 37 Abs. 2 bereitgestellt werden könnten. Dies folgt aus folgenden Erwägungen:

Gem. § 37 Abs. 2 haben die Flurbereinigungsbehörden u. a. die öffentlichen Interessen, vor allem die der allgemeinen Landeskultur zu wahren. Im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren nach § 86 hingegen sollen die durch Anlegung, Änderung oder Beseitigung von Eisenbahnen, Autobahnen, Wegen usw., oder durch ähnliche Maßnahmen für die allgemeine Landeskultur entstehenden oder entstandenen Nachteile beseitigt werden.

Würden nun im normalen Verfahren die öffentlichen Interessen der allgemeinen Landeskultur als selbständige Maßnahmen unberücksichtigt gelassen, so hätte dies zur Folge, daß später nach Durchführung dieses Verfahrens z. B. die durch den Wege- und Straßenbau oder ähnliche Maßnahmen entstandenen Nachteile für die allgemeine Landeskultur, wie Zerschneidungsschäden, in einem eigens dafür durchzuführenden Verfahren nach § 86 beseitigt werden müßten. Die Grundstückseigentümer würden also in einem kurzen Zeitraum zweimal einem Bodenordnungsverfahren unterworfen.

§ 37 Abs. 2 bestimmt ferner, daß den Aufbaumaßnahmen — das sind die gemeindlichen Bauleitplanungen²⁰⁹ — Rechnung zu tragen ist. Würden die Flurbereinigungsbehörden in der Regelflurbereinigung die für das neu zu ordnende Gebiet bestehenden Bauleitplanungen nicht als selbständige Maßnahme mitberücksichtigen, so müßte nach jeder durchgeführten Flurbereinigung nachträglich ein Umlegungsverfahren nach den Vorschriften des BBauG durchgeführt werden, wenn wegen der unberücksichtigten Bauleitpläne eine Bodenordnung in diesen Gebieten noch erforderlich sein sollte. Auch in diesem Fall würde sich der Flurbereinigung ein zweites Bodenordnungsverfahren anschließen.

Dieses Vorgehen hätte außerdem die praktische Folge, daß bauwillige Grundstückseigentümer, deren Grundstücke in der freien Feldmark liegen, oftmals keine Möglichkeit haben, sich für ihren landwirtschaftlichen Grundbesitz, an dem sie kein Interesse mehr haben, ein, wenn auch erheblich kleineres Baugrundstück in Ortsnähe im Bereich eines Bebauungsplanes zu verschaffen; umgekehrt müßten die in der Baulage befindlichen Landwirte, die nicht an einem Baugrundstück interessiert sind, mit ihrem Grundbesitz in der ausgewiesenen Baulage verbleiben, obwohl sie lieber eine größere Fläche zur Vergrößerung ihrer Höfe in der Feldmark zugeteilt erhalten hätten.

²⁰⁹ Vgl. zur Auslegung des Begriffs „Aufbaumaßnahme“ die Darstellung auf S. 78 u. 79.

Aus diesen Erwägungen folgt, daß es den Absichten des Gesetzgebers, mit der Flurbereinigung ein Neuordnungsverfahren zu schaffen, dessen Ergebnisse auf lange Sicht Bestand haben, widerspräche, wenn sich die Teilnehmer der Flurbereinigung nach Abschluß des Verfahrens sofort wieder weiteren Bodenordnungsmaßnahmen unterwerfen müßten, obwohl die in Abs. 2 angesprochenen Maßnahmen im Interesse der Teilnehmer und ohne Zeitverzug innerhalb des normalen Verfahrens selbständig mit hätten durchgeführt werden können. Es kann aber nur dann eine sinnvolle Neuordnung des ländlichen Raumes erreicht werden, wenn schon innerhalb des Flurbereinigungsverfahrens den gemeindlichen Bauleitplanungen Rechnung getragen wird und die durch die öffentlichen Anlagen entstehenden Nachteile berücksichtigt werden können²¹⁰.

Unter Beachtung dieser Argumente muß man zu dem Ergebnis kommen, daß der Gesetzgeber § 37 Abs. 2 als selbständige Grundlage für die rechtliche Gestaltung des Flurbereinigungsgebietes innerhalb eines nach §§ 1, 86, 87 FlurbG angeordneten Verfahrens gewollt hat.

Die normale Flurbereinigung kann nur unter den in § 1 festgelegten Zielsetzungen angeordnet werden. Innerhalb dieses Verfahrens müssen die in § 37 Abs. 1 und Abs. 2 genannten Maßnahmen selbständig mit durchgeführt werden. Die Einleitung nur zu den in § 37 genannten Zielen wäre nicht rechtmäßig.

3. Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 1

Es ist nun zu prüfen, ob die in den §§ 37, 39, 40 geregelten Maßnahmen — als Neuordnungsmaßnahmen im dargelegten Sinne eingesetzt — von den Zielen des § 1 gedeckt werden. Dafür müßten die Tatbestandsmerkmale „Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur“ erfüllt sein.

a) Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung

Die „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ stellt auch heute noch trotz der umwälzenden Strukturveränderungen in der Landwirtschaft eine klar formulierte Zielsetzung dar.

Der Ansicht STROSSNER's²¹¹, unter dieser Zielsetzung sei heute nicht mehr die Förderung der absoluten Produktionssteigerung zu verstehen, sondern vielmehr das Streben nach einer Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft bei gleichzeitiger Verminderung der Agrarüberschüsse, kann nicht gefolgt werden.

Diese Meinung widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, der — wie bereits erwähnt — eindeutig darauf abstellte, daß „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ im Sinne einer Produktionssteigerung zur Sicherung der Ernährung und einer Verminderung der Einfuhrabhängigkeit und der damit verbundenen Einsparung von Devisen zu verstehen sei.

Die spätere Verlagerung der agrarpolitischen Zielsetzung von der Produktionssteigerung zu einer Verbesserung der Produktivität bei gleichzeitiger Verminderung der Agrarüberschüsse trat erst mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft ein und konnte vom Gesetzgeber bei Erlass des FlurbG noch nicht vorhergesehen werden.

²¹⁰ so auch HELBING, RdL 69, 275.

²¹¹ STROSSNER, IKO 71, 208.

Hieraus folgt, daß ein Verfahren nach § 1 zur „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ nicht eingeleitet werden kann, um die hier in Frage stehenden Maßnahmen zur Neuordnung durchzuführen, da diese gerade nicht der Produktionssteigerung dienen, sondern durch die Förderung der außeragrarischen Maßnahmen letztlich sogar weitgehend eine Produktionssteigerung verhindern.

b) Förderung der allgemeinen Landeskultur

Die Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung ist nicht der einzige Zweck auf den die Flurbereinigung nach § 1 ausgerichtet sein kann. Die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ kann vielmehr ein selbständiger Grund für die Anordnung einer Flurbereinigung sein. Die Förderungszwecke sind in § 1 nebeneinandergestellt und werden in der Regel sogar gleichzeitig vorliegen²¹².

Es ist zu prüfen, ob man den Begriff „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ so weit fassen kann, daß darunter auch Neuordnungsmaßnahmen des ländlichen Raumes fallen. Sollte die Frage positiv beantwortet werden, wäre zugleich festgestellt, daß die Neuordnung ein ausschließliches Ziel und Voraussetzung eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 1 sein könnte.

Schon zu Ende des 18. und im 19. Jahrhundert war die „allgemeine Landeskultur“ ein in der Gesetzgebung gebräuchlicher Begriff. Wenn man vom Ansatzpunkt der Maßnahmen ausgeht, lassen sich sowohl die Maßnahmen, die an den Boden selbst und seine Nutzung anknüpfen (z. B. Bodenverbesserung, Entwässerung u. a.) als auch solche, die sich auf die Besitzverhältnisse am Boden beziehen (Siedlung), unterscheiden. Es sind ertragserhöhende, landschaftsverbessernde und landschaftsverschönernde Bestrebungen, die sich mit sozialen, ökonomischen und technischen Zielen verbinden²¹³.

So trug das Gesetzgebungswerk, mit dem Preußen mit dem Aufbau seiner Landeskulturgesetzgebung begonnen hatte, den Namen „Landeskulturedikt“ (Edikt zur Beförderung der Landes-Cultur v. 14. 9. 1811), und die königlich-württembergische Zentralstelle legte im Jahre 1855 für die Landwirtschaft den Entwurf eines „Landeskulturgesetzes“ vor²¹⁴.

Später ging der Begriff in § 1 der RUO — dem Vorläufer des § 1 FlurbG — ein und wurde außerdem in Art. 89 Abs. 3 GG und in das ROG des Bundes aufgenommen.

aa) Darstellung der Meinungen

Bei der Auslegung des Begriffes „allgemeine Landeskultur“ im Sinne des § 1 FlurbG gehen die Ansichten in der Literatur auseinander.

MEYER²¹⁵ verstand noch zu Beginn der „60er“ Jahre unter „allgemeiner Landeskultur“: „Die Herbeiführung und Erhaltung eines Zustandes unserer Kulturlandschaft, der es ermöglicht, aus dem Boden die denkbar günstigsten Erträge zu gewinnen und gleichzeitig die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten“.

Meyer kommt heute allerdings zu dem Schluß, daß diese Begriffsbestimmung zu eng geworden ist und definiert die Landeskultur mit: „alles Planen und Handeln, das darauf abzielt, das gegebene Naturpotential, insbesondere Wasser und Bo-

²¹² BVerwG, Urteil vom 28. 12. 1959 in RzF § 4 S. 3; HOTTES-NIGGEMANN S. 64; SEEHUSEN, Anm. 3 zu § 1 FlurbG; STEUER, Anm. 3 zu § 1 FlurbG.

²¹³ MEYER in Hdw. Spalte 1667.

²¹⁴ BOHTE in „Berichte über Landwirtschaft“ 71, 394.

²¹⁵ MEYER, „Ordnung im ländlichen Raum“, S. 239.

den, optimal zu gestalten und rationell zu nutzen sowie dieses Potential in best-möglicher Qualität und Leistungsreife als natürliche Lebensgrundlage für die Allgemeinheit nachhaltig zu sichern"²¹⁶. Alle wasserwirtschaftlichen und kultur-technischen Versorgungs-, Erschließungs- und Schutzaufgaben sowie die wichtigsten agrarstrukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zählen nach dieser Definition zur „allgemeinen Landeskultur“.

Meyer fährt fort, daß die Landeskultur nicht nur für die Land- und Forstwirtschaft bedeutsam sei, vielmehr müsse diese Zielsetzung des § 1 im Blickfeld der Raumordnung und Regionalplanung gesehen werden²¹⁷. Dies folgert er u. a. aus der Tatsache, daß die Landeskultur unter den Ordnungszielen des ROG — § 2 Nr. 5 ROG sagt ausdrücklich, „die Landeskultur soll gefördert werden“ — eigens aufgeführt ist. Die Landeskultur beinhalte die Verantwortung des Staates, für eine optimale Zuordnung der natürlichen Produktionsfaktoren im Raum und für den jeweils besten Zustand ihrer Nutzbarkeit für alle zu sorgen. Es gelte, einen Zustand unserer Kulturlandschaft zu erhalten oder herbeizuführen, der den jeweiligen Erfordernissen der Gesellschaft und den dem Raum dabei zugewiesenen Funktionen am besten entspreche²¹⁸.

Meyer meint, daß die Zeit vorüber sei, in der landeskulturelle Maßnahmen ausschließlich als Mittel angesehen wurden, landwirtschaftliche Erzeugungsschlächten zu schlagen. Ungeachtet dessen ergebe sich aber ein Bezug zur Land- und Forstwirtschaft einfach aus der Boden- und Flächegebundenheit kultur-technischen Handelns und den Erfordernissen, die Siedlungswachstum und Produktionssicherung mit sich bringen.

Auch bei unseren Verdichtungsräumen ergeben sich nach Meyer z. B. bei der Frage der Freihaltung stadtnaher Grünflächen oder der Freihaltung von Grünzonen und Frischluftschleusen oder bei der Wasserversorgung und Reinhaltung der Flüsse immer wieder neue Aufgabenstellungen für die Landeskultur, die über den Rahmen der Landwirtschaft hinausgehen und ihre letzte Orientierung durch die Ziele der Raumordnung erfahren.

STEUER²¹⁹ meint, der Begriff Landeskultur sei weit auszulegen. Er geht von der gleichen Definition wie Meyer zu Beginn der „60er“ Jahre aus und fügt hinzu, daß somit alle Maßnahmen gemeint seien, durch die ein Bodenzustand geschaffen und erhalten werde, der eine ständig wiederkehrende land- oder forstwirtschaftliche Nutzung ermögliche.

HOERSTER und SCHMEDT AUF DER GUNNE²²⁰ gehen in ihrer raumordnerischen Betrachtung der Landeskultur noch einen Schritt weiter als Meyer. Sie meinen, daß im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Raumordnung, die Erhaltung und Förderung der allgemeinen Landeskultur unter Betonung ihrer nichtökonomischen Aspekte zu einem zentralen Anliegen einer modernen Flurbereinigung werden müsse.

SCHMITT²²¹ sieht in der allgemeinen Landeskultur einen Begriff, dessen Inhalt von den jeweiligen Vorstellungen und Notwendigkeiten geprägt wird und

²¹⁶ MEYER, „Die Zukunft des ländlichen Raumes“, Teil 2, S. 62.

²¹⁷ wie Anm. 216 und Hdw. Sp. 1667 bis 1669.

²¹⁸ wie Anm. 217.

²¹⁹ STEUER, Anm. 4 zu § 1 FlurbG.

²²⁰ „Informationen“ v. 30. 3. 73, S. 116.

²²¹ DVBl. 73, 430.

meint, dieser Begriff umfasse sicherlich die Verbesserung der Agrarstruktur, die keineswegs mehr mit einer Steigerung der Erzeugung einhergehen müsse. Der Begriff habe heute einen weiteren Inhalt, nachdem der ländliche Raum — unabhängig von den agrarpolitischen Zielsetzungen — immer neue Sozialfunktionen (Erholung, Wasser, Klima) übernehme.

BOHTE²²² geht von der weiteren Begriffsbestimmung des Landwirtschaftlichen Arbeitskreises Kulturtechnische Forschung aus dem Jahre 1965 aus. Danach sind unter Landeskultur „alle Maßnahmen der grundlegenden und nachhaltigen Verbesserung des land- und forstwirtschaftlich genutzten Standorts als Voraussetzung für eine gesunde Ordnung im ländlichen Raum“ zu verstehen. Bothe folgert daraus, daß der Begriff „biologische, ökonomische, technische und rechtliche Aspekte in sich vereinigt“.

STROSSNER²²³ projiziert diese Begriffsbestimmung auf die Aktivitäten der Flurbereinigung und kommt zu der Feststellung: „Landeskultur ist die Herbeiführung und Erhaltung eines Zustandes unserer Kulturlandschaft, der

- für die Funktion der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung
- für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser, Luft, Vegetation und Tierwelt sowie
- für die Erholungsfunktion

am besten geeignet ist.“

In der höchstichterlichen Rechtsprechung²²⁴ wird der Begriff nicht mehr auf die Erhaltung der Fruchtbarkeit und Ertragssicherheit der landwirtschaftlich genutzten Flächen beschränkt. Statt dessen wird in zunehmendem Maße die enge Verbindung zwischen Agrarstrukturverbesserung und Landschaftspflege unter besonderer Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion des ländlichen Raumes gesehen.

Diese Inhaltsbestimmung hat zuletzt ihren Niederschlag in dem Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 14. 3. 72²²⁵ gefunden. Landeskultur umfaßt danach „alle ökonomischen und ökologischen Aspekte, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Landschaft zugrunde liegen“.

bb) Stellungnahme

Viele Meinungen, die in der Literatur vertreten werden, versuchen von den Maßnahmen her, die die neuen Probleme lösen könnten, die allgemeine Landeskultur zu definieren. Ein solcher Schluß vom Zweck auf die Mittel ist jedoch mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

Bei dem Versuch, die richtige Begriffsbestimmung für die „allgemeine Landeskultur“ zu entwickeln, muß natürlich auf das FlurbG und die Aktivitäten der Flurbereinigung abgestellt werden und nicht — wie geschehen — auf Maßnahmen und Zielsetzungen anderer Gesetze, in denen das Wort ebenfalls gebraucht wird. Das ergibt sich aus dem Grundsatz, daß ein Begriff, der in verschiedenen Gesetzen gebraucht wird, nicht auch die gleiche Bedeutung haben muß.

²²² Berichte über Landwirtschaft 1971, 394; Schriften der GfK 1970, Heft 23, S. 264.

²²³ IKO 71, 208.

²²⁴ BVerwG, Beschluß v. 17. 10. 72, Aktenz.: V B 472, in AR 73, 86; RzF § 1, S. 37.

²²⁵ Ges.Bl. S. 74.

Für eine rechtmäßige Auslegung der in § 1 aufgeführten Zielsetzung können sowohl die modernen Tendenzen in der Landwirtschaft, wie die Verlagerung der Problemstellung von einer Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung zur umfassenden Verbesserung der Agrarstruktur, als auch die zunehmende Berücksichtigung von Aufgaben der allgemeinen Landeskultur in der Raumplanung, nicht unberücksichtigt bleiben.

Schon nach § 1 RUO — dem Vorläufer des § 1 FlurbG — war als Zielsetzung der Flurbereinigung die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ enthalten.

Nach HILLEBRANDT²²⁶ war dieser Begriff schon recht weit auszulegen. Erfasst wurden alle Maßnahmen, welche die Voraussetzung für eine Steigerung der Bodenfruchtbarkeit und der Bodenerträge waren, allerdings nur soweit dadurch die Verbesserung der Grundstücke, insbesondere ihre Lage, Form und Größe, erreicht werden sollte.

Die Umlegung zur Förderung der allgemeinen Landeskultur konnte aber auch ohne eine bessere Bewirtschaftung der Grundstücke in Frage kommen, um dadurch auch „agrarpolitische Maßnahmen, die der allgemeinen Landeskultur dienen, zu ermöglichen und ihre Durchführung zu erleichtern“. Die Umlegung war danach z. B. zulässig, „um zersplitterten Grundbesitz zu Siedlungszwecken zusammenzulegen und ihn durch diese Umgestaltung für die Verwendung zur Neubildung deutschen Bauerntums geeignet zu machen“.

Die gesetzgeberischen Ziele bei Erlass des FlurbG ergeben sich klar aus der Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucksachen des Bundestages²²⁷. Dort heißt es wörtlich: „Aufgabe der Flurbereinigung ist es, die Zersplitterung des ländlichen Grundbesitzes und ihre arbeiterschwerenden und produktionshemmenden Folgen zu beseitigen und durch eine zweckmäßige Neueinteilung der Gemarkung sowie die im Zusammenhang damit durchzuführenden Maßnahmen der Landeskultur die landwirtschaftliche Erzeugung zu steigern.“ Die Maßnahmen der Landeskultur werden damit ausdrücklich in den Dienst der Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung gestellt.

Aus der gesamten Begründung zum FlurbG ergibt sich klar — wie bei der Auslegung der Zielsetzung „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ —, daß der Gesetzgeber an die Probleme, die später infolge des umwälzenden Strukturwandels in der Landwirtschaft außeragrарische Maßnahmen notwendig machten, nicht gedacht hat.

Wenn MEYER einen engen Beziehungszusammenhang der allgemeinen Landeskultur zur Raumordnung sieht, so bedeutet dies nicht etwa, daß Flurbereinigungsverfahren ausschließlich zu raumordnerischen Zielsetzungen eingeleitet werden können. Die Auffassung ist nur so zu verstehen, daß bei den Flurbereinigungsverfahren zugleich dem Gesichtspunkte der Raumordnung Rechnung zu tragen ist. In den meisten Fällen werden sich die Zielsetzungen sogar decken.

Die Erweiterung der allgemeinen Landeskultur auf ausschließlich raumordnerische Zielvorstellungen entspricht vielfach dem begrüßenswerten Wunsch nach einer umfassenden Flurbereinigung, die de facto bereits weitgehend verwirklicht ist, de jure aber erst durch eine Neufassung des § 1 erreicht werden könnte.

Die allgemeine Landeskultur ist natürlich kein starrer, festgelegter Begriff. Er muß sicherlich dynamisch begriffen werden, damit auch den modernen Anforderungen an die Flurbereinigung Rechnung getragen wird.

²²⁶ HILLEBRANDT, Anm. 8 zu § 1 RUO, S. 100, 101.

²²⁷ BT-Drucks.: 1. Wahlperiode Nr. 3385 S. 32.

Im Ergebnis wird man sich daher der Definition des Landwirtschafts- und Kulturgesetzes des Landes Baden-Württemberg anschließen müssen, wonach die Landeskultur alle ökonomischen und ökologischen Aspekte umfaßt, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Landschaft zugrunde liegen.

Selbst wenn man mit dieser Definition die enge Verknüpfung zwischen Agrarstrukturverbesserung und Landschaftspflege unter besonderer Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion des ländlichen Raumes sehen muß, so können Neuordnungsmaßnahmen unter Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte dennoch nicht unter die allgemeine Landeskultur fallen, wenn ihnen ein Bemühen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte Landschaft nicht zugrunde liegt.

Die Richtigkeit dieser Auslegung wird letztlich auch durch die Begründung zur vorgesehenen Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes bestätigt²²⁸.

Darin heißt es, die Fassung des § 1 verlange noch die Steigerung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung. Dieses Flurbereinigungsverständnis werde der veränderten Aufgabenstellung der Flurbereinigung aufgrund des Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft und der Veränderung auf dem allgemeinen Agrarmarkt nicht mehr gerecht. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, müsse der § 1 neu formuliert werden.

Der Gesetzentwurf geht demnach davon aus, daß die Merkmale des § 1 — so auch die allgemeine Landeskultur — nicht soweit ausgelegt werden können, wie es wünschenswert wäre, sondern daß letztlich nur eine Neufassung der entsprechenden Paragraphen Abhilfe — oder besser: Hilfe — schaffen kann. Hierdurch wird auch der Ansicht STROSSNER's entgegengetreten, der meint, eine den neueren Erkenntnissen entsprechende Auslegung der allgemeinen Landeskultur sei gerechtfertigt und für eine Neufassung des § 1 bestehe daher kein Bedürfnis²²⁹.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß selbst nach den weitesten Definitionen, die in der Literatur vertreten werden, eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raumes als ausschließliches Ziel der Flurbereinigung im Rahmen der Förderung der allgemeinen Landeskultur, nicht durchgeführt werden kann.

II. § 86²³⁰

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob nicht das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 eine rechtmäßige Neuordnung des ländlichen Raumes erlaubt.

1. Abgrenzung zu § 1

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren ist als selbständiges Verfahren ausgestaltet. Es verfolgt ganz andere Zielsetzungen als das herkömmliche Flurbereinigungsverfahren²³¹. Die Unterschiede liegen nicht nur in der vereinfachten

²²⁸ Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung = BT-Drucks.: 7/3020, S. 19.

²²⁹ STROSSNER, IKO 71, 209.

²³⁰ Vgl. auch die Darstellung zum vereinfachten Flurb.-Verfahren auf S. 52.

²³¹ BVerwG, Urteil v. 28. 12. 59, Aktenz.: I CB 170/59 in RdL 60, 166; Urteil v. 13. 11. 58, Aktenz.: I C 132/57 in NJW 59, 643.

und beschleunigten Durchführung, sondern vor allem in den sachlichen Voraussetzungen. Während bei § 1 meist ungünstige Besitzverhältnisse Anlaß für die Einleitung des Verfahrens sind und durch Zusammenlegung und Verbesserungsmaßnahmen der verschiedensten Art die landwirtschaftliche Erzeugung und die allgemeine Landeskultur gefördert werden soll, setzt § 86 voraus, daß entweder Eingriffe in die Flur durch den Bau von Straßen, Wasserläufen, Eisenbahnen o. ä. (erste Alternative) erfolgt sind, oder daß ein Bodenreform- oder Siedlungsverfahren oder andere Aufbaumaßnahmen durch einen Unternehmer durchgeführt werden sollen (zweite Alternative). Im ersten Fall wird das Verfahren durchgeführt, um die durch die genannten Maßnahmen entstandenen Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen im zweiten Falle soll das Verfahren die Durchführung von Bodenreform oder Siedlungsverfahren oder andere Aufbaumaßnahmen erleichtern.

Ein weiterer Unterschied zwischen beiden Verfahrensarten besteht darin, daß sich das Verfahren nach § 1 grundsätzlich auf die gesamte Gemarkung erstreckt, während die vereinfachte Flurbereinigung auf die Gebietsteile beschränkt werden kann, die von den nachteiligen Aufbaumaßnahmen betroffen werden²³².

Für die hier zu untersuchende Frage ist die erste Alternative (Beseitigung von entstehenden oder entstandenen Nachteilen für die allgemeine Landeskultur) ohne Bedeutung.

Nach der zugrunde liegenden Problematik geht es nicht darum, landeskulturelle Nachteile in einem Flurbereinigungsverfahren zu beseitigen, sondern darum, wie man einen umfassenderen Neuordnungsauftrag mit der Flurbereinigung durchführt. Hierfür ist die 2. Alternative (Erleichterung der Durchführung von Bodenreform oder Siedlungsverfahren oder anderer Aufbaumaßnahmen) interessant.

2. Tatbestandsvoraussetzungen

a) Der Unternehmer stellt die Flächen bereit

Wie bereits auf S. 52 u. 53 erwähnt, müssen die erforderlichen Flächen — im Gegensatz zur Unternehmensflurbereinigung — vom Unternehmer bereitgestellt werden²³³. Daraus folgt für den Unternehmer, daß er Eigentümer eines Teiles des neu zu ordnenden Bodens sein muß, damit die Zusammenlegung seiner Grundstücke erfolgen kann.

Bei der vorliegenden Aufgabenstellung müßten die Gemeinden als „Unternehmer“ diese Voraussetzungen erfüllen. Das bedeutet, daß sie, je nach Sachlage, große Grundflächen erwerben müssen. Die damit in der Regel verbundenen Schwierigkeiten lassen sich in der Praxis aber sicherlich lösen, da durch das Freiwerden umfangreicher landwirtschaftlich genutzter Grundstücke für die Gemeinden die Möglichkeit besteht, die für ihre Vorhaben erforderlichen Flächen zu erwerben.

Damit wäre eine wichtige Voraussetzung für die vereinfachte Flurbereinigung erfüllt.

²³² BVerwG, Urteil v. 14. 11. 61 in RdL 62, 84.

²³³ Diese Verfahrensvoraussetzung ergibt sich auch aus der Vorschrift des § 88 Nr. 10, die bestimmt, daß das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nicht für die Unternehmensflurbereinigung anwendbar ist.

- b) Erleichterung der Durchführung eines Bodenreform- oder Siedlungsverfahrens oder anderer Aufbaumaßnahmen

aa) Begriffsklärung

Die Durchführung eines Bodenreform- oder Siedlungsverfahrens wird z. B. erleichtert, wenn ein Siedlungsunternehmen zerstreut liegende Grundstücke erworben hat, diese aber nur besiedeln kann, wenn sie an geeigneter Stelle zusammengelegt werden²³⁴.

Der Begriff „Aufbaumaßnahmen“ wurde 1953 — also lange vor Erlass des BBauG — aus den Aufbaugesetzen der Länder in das FlurbG übernommen. Es sind darunter alle Maßnahmen zu verstehen, die mit der Bauleitplanung i. S. d. BBauG verknüpft sind.

Dies kann durch den folgenden historischen Rückblick belegt werden:

In fast allen nach dem zweiten Weltkrieg gebildeten Bundesländern wurden sogenannte Aufbaugesetze — die Vorläufer des BBauG — geschaffen. Durch diese sollte nicht nur der durch die Kriegsschäden erforderliche Wiederaufbau der Städte gefördert werden, wie man dem Begriff „Aufbau“maßnahmen entnehmen könnte. Aufbaumaßnahmen wurden vielmehr auch dann durchgeführt, wenn keinerlei Kriegsschäden oder Zerstörungen größeren Umfangs vorlagen.

Mit den Aufbaugesetzen sollte den Erfordernissen des modernen Städtebaus, dem entsprechenden umfassenden Wiederaufbau und einer zukunftssträchtigen Neugestaltung der Städte Rechnung getragen werden²³⁵. Demgemäß hieß es in den Aufbaugesetzen „Aufbau im Sinne des Gesetzes ist der Neubau, die Erweiterung, der Umbau und Wiederaufbau in den Gemeinden“²³⁶. Aus dieser Begriffsdefinition ergibt sich, daß die Aufbaumaßnahmen im weitesten Sinne zu verstehen sind.

Der „Aufbau“ umfaßt danach den Bau neuer Städte oder Stadtteile, den Ausbau bestehender Städte, die Sanierung von Städten oder Stadtteilen und die Wiederherstellung zerstörter Städte. Die Schließung einzelner Baulücken, die Wiederherstellung beschädigter Gebäudegruppen, der Aufbau zerstörter Stadtteile nach modernen Gesichtspunkten unter völliger Verwandlung ihrer Struktur, die Neuanlage von Städten und Stadtteilen, sie alle sind Aufbaumaßnahmen im Sinne der AufbauG²³⁷.

Für den Aufbau mußten die Gemeinden „Leitpläne“ (§ 5) und „Durchführungspläne“ (§ 10) aufstellen. Diese entsprachen den späteren Flächennutzungsplänen des BBauG. Zur zweckmäßigen Neugestaltung der Grundstücke war ein Umlegungsverfahren gem. § 17 vorgesehen, das ebenfalls der im BBauG geregelten Umlegung entsprach.

Das BBauG löste im Jahre 1960 die Aufbaugesetze ab. Das neue Gesetz änderte zwar teilweise die Begriffe der AufbauG, übernahm aber deren Regelungen in modifizierter Form und regelte die städtebauliche Entwicklung bundeseinheitlich. So entstand aus der Durchführung der Aufbaumaßnahmen mit Leitplan und Umlegung, den Begriffen der Aufbaugesetze, die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung mit der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) und der Umlegung.

²³⁴ STEUER, Anm. 6 zu § 86 FlurbG.

²³⁵ ERNST-FRIEDE, Vorbemerkungen zum AufbauG NW, S. 13.

²³⁶ § 1 AufbG NW (GV NW 1952, S. 75).

²³⁷ ERNST-FRIEDE, Anm. 1 zu § 1 AufbauG NW.

Das FlurbG wurde dieser neuen Entwicklung nicht angepaßt. Es behielt den Begriff „Aufbaumaßnahmen“ bei.

Zusammenfassend kann man diesem historischen Rückblick entnehmen, daß unter „Durchführung von Aufbaumaßnahmen“ die Durchführung der Bauleitplanung verstanden werden muß. Daraus folgt, daß die vereinfachte Flurbereinigung die gesamte Bauleitplanung im Sinne des BBauG erleichtern soll²³⁸.

bb) § 86 als Freihalteplanung oder als selbständiges Neuordnungsverfahren?

Für die Lösung des Problems stellt sich nunmehr die wichtige Frage, was unter „erleichtern“ zu verstehen ist. Kann die Flurbereinigung nach § 86 nur im Sinne einer Freihalteplanung eingesetzt werden, indem die Flurbereinigungsbehörde im Verfahrensgebiet dort die gemeindlichen Grundstücke zusammenlegt, wo diese nach den Absichten der gemeindlichen Planungen benötigt werden, oder kann die Flurbereinigungsbehörde die gewünschte Neuordnung im ländlichen Raum allein — ohne Mitwirkung der Gemeinden — vornehmen, indem sie alle erforderlichen Planungen selbst durchführt und dann entsprechend diesen Planungen die Grundstücke ordnet?

Eine Kompetenz der Flurbereinigungsbehörden im letzteren Sinne wäre sicherlich in vielen Fällen einer notwendigen umfassenden Neuordnung des ländlichen Raumes wünschenswert und würde das in der Arbeit angesprochene Problem lösen.

Nach der Entscheidung des Gesetzgebers müssen die Gemeinden gemäß den Bestimmungen des BBauG die Bauleitplanungen in eigener Verantwortung aufstellen (§ 2 Abs. 1); sie haben damit die Bauleitplanungshoheit. Inhalt dieser Planungshoheit ist das Recht der Gemeinden, die städtebauliche Entwicklung ihres Gebietes zu ordnen und die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke nach Maßgabe des BBauG durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten. Würde man nun den Flurbereinigungsbehörden teilweise diese Aufgaben zugestehen, könnte sich aus der damit verbundenen Beschneidung der Planungshoheit der Gemeinden ein Verstoß gegen das durch Art. 28 Abs. 2 GG verfasungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ergeben.

(1) Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG bei selbständiger Neuordnung

Art. 28 Abs. 2 GG wird allgemein als die Garantienorm der kommunalen Selbstverwaltung angesehen. Nach der Formulierung des Gesetzes ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

Das Wort „Selbstverwaltung“ wird zwar nicht in Satz 1 verwendet. Nach allgemeiner Auffassung ergibt sich aber aus Satz 2, der den Gemeinden das „Recht der Selbstverwaltung“ gewährleistet, insbesondere aus seiner Verbindung mit Satz 1 durch das Wort „auch“ eindeutig, daß auch Satz 1 die Selbstverwaltung meint²³⁹.

²³⁸ Die Richtigkeit dieser Auslegung kann man u. a. aus § 2 der Ersten Durchführungsverordnung zum BBauG entnehmen. Nach dieser Bestimmung gelten die Leitpläne, die auf Grund der §§ 5 bis 7 des AufbauG aufgestellt worden sind, als Flächennutzungspläne weiter.

Vgl. hierzu: die „Erste Verordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Durchführung des BBauG“ vom 29. 11. 1960 = GVBl. 60, 433; abgedruckt im BBauBl. 61, 98.

²³⁹ MAUNZ-DURIG, Rdnr. 27 zu Art. 28 GG; v. MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV zu Art. 28 GG; STERN in: Bonner Kommentar, Rdnr. 64 zu Art. 28 GG; STERN, JR 63, 202 (204).

Diese Bestimmung des GG schützt sowohl die kommunale Selbstverwaltung als „Einrichtung“ (institutionelle Garantie der Selbstverwaltung), als auch die Allzuständigkeit (oder auch: Universalität) der Gemeinde²⁴⁰. Der Grundsatz der Allzuständigkeit ergibt sich aus der Formulierung des Gesetzes: „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Er ist räumlich auf das Gebiet der Gemeinde beschränkt; außerhalb des Gemeindegebietes hat die Gemeinde kein Zuständigkeiten.

Der genaue Umfang und Inhalt der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i. S. d. Art. 28 Abs. 2 GG ist im Einzelfall recht schwierig zu bestimmen. So gibt es auch zu der Frage, ob die Planungshoheit zu dem verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gehört, unterschiedliche Auffassungen.

Der Inhalt der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ kann nicht gesetzlich verbindlich fixiert werden, da er kein ein für allemal unveränderlich feststehender Begriff ist. Es muß vielmehr jedes Gesetz darauf überprüft werden, ob die in ihm geregelte Materie zu dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Bereich gehört²⁴¹.

Welche Angelegenheiten zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zählen, muß nach der ganz herrschenden Auffassung entwicklungsgeschichtlich untersucht werden²⁴². Das BVerfG führte in seinem Beschluß vom 29. 4. 58²⁴³ zu dieser Frage wörtlich aus: „Selbstverwaltung ist insoweit ein geschichtlich gewordener Begriff, als historische Entwicklungen in einem gewissen Ausmaß bei der Bestimmung dessen Rechnung getragen werden muß, was unter dem Wesen der Selbstverwaltung zu verstehen ist.“

Nach der entwicklungsgeschichtlichen Untersuchung — sie sei hier nur in kurzer Form dargestellt — könnte man zu dem Schluß kommen, die durch das BBauG den Gemeinden überlassene Planungshoheit sei keine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“:

In der Geschichte des deutschen Städtebaus des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des zweiten Weltkrieges waren in der Regel die Ortspolizeibehörden für die städtebauliche Planung zuständig, während die Gemeinden zunächst nur das Recht hatten, Fluchtlinienpläne aufzustellen²⁴⁴.

In Preußen galten bis Mitte des 19. Jahrhunderts die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts vom 5. 2. 1794, aus denen das Recht der Polizeibehörden abgeleitet wurde, Fluchtlinienpläne anzuordnen und Art und Maß der baulichen Nutzung zu regeln, um die Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten (Baupolizei); ein selbständiges Planungsrecht gab es nicht²⁴⁵.

Das Fluchtliniengesetz vom 2. 7. 1875²⁴⁶ und das Preußische Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918²⁴⁷ brachte den Gemeinden die Kompetenz, Fluchtlinien festzu-

²⁴⁰ Vgl.: Zur Einrichtungsgarantie und Allzuständigkeit, v. MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV 1 b zu Art. 28 GG mit zahlreichen weiteren Literaturnachweisen.

²⁴¹ SCHULTZE S. 60.

²⁴² BVerfG E 1, 167 ff.; 17, 172 ff.; BVerwG E 6, 19 ff.; 18, 135 ff., 141 ff.; v. MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV 1 c zu Art. 28 GG, S. 706; HAMANN-LENZ, Anm. B 6 a zu Art. 28 GG; MAUNZ-DURIG, Rdnr. 30 zu Art. 28 GG.

²⁴³ BVerfG E 7, 358 (364).

²⁴⁴ Vgl. die Darstellung bei SCHULTZE S. 60 bis 63; KLEIN S. 48 ff.; RUTKOWSKI S. 120 ff.

²⁴⁵ SCHULTZE S. 61.

²⁴⁶ GS S. 561.

²⁴⁷ GS S. 23.

legen. Die Gemeinden hatten damit allerdings nur die Möglichkeit, rein planerisch die Flächen für den Gemeinbedarf von den Flächen für — meist private — Bauzwecke abzugrenzen. Aufgabe der Baupolizei blieb es, Art und Maß der baulichen Nutzung im einzelnen festzulegen²⁴⁸.

Diese Entwicklung galt nicht nur für das preußische Staatsgebiet, sondern, von wenigen Ausnahmen abgesehen²⁴⁹, in den meisten deutschen Ländern.

Auch nach dem späteren Reichsrecht — dem Wohnsiedlungsgesetz vom 22. 9. 1933²⁵⁰ und der Bauregelungsverordnung vom 15. 2. 1936²⁵¹ — wurden grundsätzlich nicht die Gemeinden, sondern staatliche Behörden tätig²⁵².

Erst nach dem zweiten Weltkrieg wurde mit den Aufbaugesetzen die Bauleitplanung in fast allen Bundesländern²⁵³ den Gemeinden zugewiesen. Erst das BBauG überließ die Bauplanungshoheit den Gemeinden.

Da sich aus der gesamtgeschichtlichen Entwicklung ergibt, daß nur zum geringen Teil die Gemeinden Träger der örtlichen Bauleitplanung waren, könnte man bezweifeln, ob die heutige Planungshoheit der Gemeinden Inhalt der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i. S. d. Art. 28 Abs. 2 GG ist. So wird auch von einer Mindermeinung die Ausgangsfrage verneint²⁵⁴.

Die weitaus herrschende Meinung steht allerdings auf dem Standpunkt, daß die Planungshoheit zum verfassungsrechtlich geschützten Bereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört. Diese Ansicht berücksichtigt vorwiegend die gesetzlichen Regelungen der jüngsten Vergangenheit und folgert so aus den Entscheidungen des Gesetzgebers in den AufbauG und vor allem aus der Formulierung des § 2 BBauG „die Bauleitpläne sind von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen“, daß das Bauleitplanungsrecht eine durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ ist²⁵⁵.

Aber auch die von der historischen Entwicklung losgelösten verfassungsrechtlichen Auslegungen, die die Legaldefinition „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ näher zu bestimmen versuchen, kommen zu dem Ergebnis, daß die Planungshoheit Teil des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ist²⁵⁶.

Dem Standpunkt der herrschenden Meinung muß aus folgenden Erwägungen beigespflichtet werden:

Der politische Sinn der gemeindlichen Selbstverwaltung ist, durch eine Aktivierung der Bürger eine bürgerschaftliche politische Willensbildung und Verantwortung an den Aufgaben und Zielen der Gemeinde zu ermöglichen und damit eine eigenverantwortliche Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erreichen.

²⁴⁸ SCHULTZE S. 62.

²⁴⁹ Vgl. zu den abweichenden Regelungen: SCHULTZE S. 62, 63.

²⁵⁰ RGBI. I S. 659.

²⁵¹ RGBI. I S. 104.

²⁵² SCHULTZE S. 63; KLEIN S. 48; RUTKOWSKI S. 124, 125.

²⁵³ Das hessische AufbauG vom 25. 10. 1948 (GVBl. S. 139) erkannte das Recht der Bauleitplanung allerdings nur den Stadt- und Landkreisen und nicht den kreisangehörigen Gemeinden zu; vgl. § 1 Abs. I hess. AufbG v. 25. 10. 1948 (GVBl. S. 139).

²⁵⁴ NEEB S. 21, 33, 43, 47, 49; FORSTHOFF/GEBHARD S. 10 ff.

²⁵⁵ Vgl. für viele: ERNST im Buch dtsch. Gemeinden S. 35; MEYER-STICH-TITEL, Vorbem. 5 vor § 1 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 3 zu § 2 BBauG; KLEIN S. 153; KNAUP/INGENSTAU, Anm. zu § 2 BBauG, S. 26; v. HAUSEN/v. d. HEIDE, Erl. I zu § 2 BBauG.

²⁵⁶ SCHULTZE S. 65 ff.

Dieser politische Sinn der kommunalen Selbstverwaltung läßt einen völligen Ausschluß der Bauleitplanung aus dem Aufgabenbereich der Selbstverwaltung nicht zu. Das ergibt sich daraus, daß die gesamte Entwicklung der Gemeinde bis ins örtliche Detail durch die Bauleitplanung fixiert wird, und somit das künftige Schicksal der Gemeinde in außerordentlichem Maße durch die Bauleitplanung beeinflußt wird. Wäre also die Bauleitplanung nicht zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu zählen, würde eine Mitbestimmung und Verantwortung der Bürger bei der weiteren Entwicklung ihrer Gemeinde ausgeschaltet.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden steht unter Gesetzesvorbehalt, wie sich aus der Formulierung des Art. 28 Abs. 2 GG „... im Rahmen der Gesetze“ ergibt. Die hier in Frage stehende Einschränkung des Rechtes auf Selbstverwaltung könnte im Rahmen des Gesetzesvorbehaltes zulässig sein.

Zur Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden haben das BVerfG und das BVerwG einige Leitsätze aufgestellt²⁵⁷:

Die Selbstverwaltung kann einerseits nicht in dem Sinne als unantastbar gelten, daß sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestande angetastet werden darf. Auf der anderen Seite ist sicherlich nicht jede Einschränkung verfassungsgemäß und der Gesetzgeber ist nicht unbeschränkt zu gesetzlichen Regelungen ermächtigt. Letztlich ist immer ein bestimmter Kern der Selbstverwaltung gegen jede gesetzliche Einschränkung gesichert.

Zwar gibt es Erscheinungsformen in der Selbstverwaltung, die sich in besonderen Notlagen gewisse Einschränkungen gefallen lassen müssen. Der Maßstab, an dem die Zulässigkeit solcher Eingriffe zu messen ist, richtet sich jeweils nach den besonderen Bedürfnissen seiner Zeit. Was in ruhigen, verwaltungsmäßig unproblematischen Fällen bereits als unzulässiger Eingriff beanstandet werden muß, gilt als tragbar und ist sogar geboten, wenn es sich um die rasche Behebung von Notständen handelt.

Grundsätzlich darf das Selbstverwaltungsrecht aber nicht derart eingeschränkt werden, daß dieses „innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann. Steht ein Eingriff mit diesen Grundsätzen im Widerspruch, dann ist, gleichgültig ob der Eingriff in der Entziehung von Aufgabenbereichen oder in der Beseitigung der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte besteht, der Kern der Selbstverwaltung verletzt“. Beschränkungen des Kernbereichs der Selbstverwaltung sind aber mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar²⁵⁸.

Ein unzulässiger Eingriff in den Kern des Selbstverwaltungsrechts liegt nicht schon dann vor, wenn der Eingriff ein bestimmtes Sachgebiet betrifft. Vielmehr bestimmt sich die Zulässigkeit eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht ebenso wie die Rechtmäßigkeit eines Eingriffs in ein verfassungsmäßig garantiertes Grundrecht danach, was von dem Selbstverwaltungsrecht nach dem Eingriff übrig bleibt²⁵⁹. Werden der Selbstverwaltung weniger wichtige Aufgaben entzogen, oder wird aus besonderem Anlaß das Recht der eigenverant-

²⁵⁷ BVerwG E 6, 24; BVerfG E 1, 167 (178).

²⁵⁸ BVerfG vom 18. 7. 67 = DOV 67, 629 (630); ständige Rechtsprechung des BVerfG: 1, 167 (175, 178); 8, 332 (359); 9, 268 (290); 11, 266 (274); STERN in: Bonner Komm. Rdnr. 120 zu Art. 28 GG mit weiteren Lit.nachw., so auch BVerfG E 6, 24.

²⁵⁹ BVerwG E 6, 266 (273); 2, 295 (300); 2, 324 (336); 6, 25.

wortlichen Führung der Geschäfte eingeschränkt, kann der Eingriff durchaus zulässig sein²⁶⁰.

Diese Grundsätze sind bei der rechtlichen Prüfung hier anzuwenden:

Würde man die Bestimmungen des § 86 so auslegen, daß die Flurbereinigungsbehörde die Siedlungsverfahren und andere Aufbaumaßnahmen selbständig planen und den Vollzug dieser Planungen durch ein Flurbereinigungsverfahren sicherstellen könnte, so würde damit wesentlich in die Planungshoheit der Gemeinden auf dem Gebiet des Bauplanungsrechts eingegriffen.

Die Flurbereinigungsbehörde würde bei den durchzuführenden Maßnahmen — wie der Stadtsanierung mit der Schaffung ganzer Stadtteile, der Dorferneuerung, der Planung von Infrastruktureinrichtungen und der Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze sowie von Freizeitanlagen mit teilweiser Bebauung — Aufgaben wahrnehmen, die nach dem BBauG nur den Gemeinden zustehen.

Dieser Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht würde nicht mehr im Rahmen der zulässigen Einschränkungen liegen und wäre verfassungswidrig, da er einen völligen Entzug der Planungshoheit für das entsprechende Gebiet darstellen würde²⁶¹.

Mit der Entziehung dieses wesentlichen Betätigungsfeldes würde das Selbstverwaltungsrecht innerlich ausgehöhlt. Der Kern der Selbstverwaltung wäre verletzt, und es läge damit ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG vor.

(2) Zwischenergebnis

Aus diesen Erwägungen folgt, daß § 86 letztlich wohl nur als Freihalteplanung verstanden werden kann. Schon aus dem Wortlaut des Gesetzes „zu erleichtern“ folgt, daß die selbständige Neuordnung eines Gebietes nur mit § 86 allein von der Flurbereinigungsbehörde nicht durchgeführt werden kann. Eine andere Auslegung wäre auch sprachlich nicht zu verstehen.

Als Ergebnis kann damit festgehalten werden, daß die in der Flur zerstreut liegenden Grundstücke der Gemeinde im Zuge eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens von der Flurbereinigungsbehörde an geeigneter Stelle zusammengelegt werden. Dies wird die Flurbereinigungsbehörde nur tun, wenn sie von den Absichten der Gemeinde Kenntnis hat, bauliche Maßnahmen an bestimmter Stelle zu planen und durchzuführen.

Die Aufbaumaßnahmen selbst können von der Flurbereinigungsbehörde nicht durchgeführt werden, sondern werden nach erfolgter Zusammenlegung²⁶² — also außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens — von der Gemeinde erledigt, indem diese die gesamte Bauleitplanung durchführt.

Das Flurbereinigungsverfahren ist somit nur ein Hilfsmittel, um die außerhalb der Flurbereinigung durchzuführenden Aufbaumaßnahmen zu fördern. Die gemeindliche Planung kann danach leichter („erleichtern“) verwirklicht werden, da die gemeindlichen Grundstücke ja bereits zusammengelegt sind. Von dieser Auslegung geht auch das BVerwG in seinem Urteil vom 14. 11. 1961 aus²⁶³.

²⁶⁰ BVerwG E 6, 24.

²⁶¹ STERN in: Bonner Kommentar, Rdnr. 100 zu Art. 28 GG.

²⁶² Müßten erst die Gemeinden die Aufbaumaßnahmen planen, bevor die Flurbereinigungsbehörde tätig wird, müßte § 86 lauten: „um den Vollzug der Aufbaumaßnahmen zu erleichtern“.

²⁶³ BVerwG in RdL 62, 83.

3. Ergebnis

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren kann somit keine rechtliche Grundlage dafür sein, daß die Flurbereinigungsbehörden selbständig eine Neuordnung des ländlichen Raumes durchführen.

Ein Blick auf § 2 Abs. 3 BBauG zeigt die Richtigkeit dieses Ergebnisses. Nach dieser Vorschrift können zwar auch andere Stellen Bauleitpläne ausarbeiten und damit Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, dies jedoch nur auf Antrag der Gemeinde. Die Zuständigkeit für alle Maßnahmen im Planverfahren verbleibt letztlich der Gemeinde²⁶⁴.

III. § 87 (Unternehmensflurbereinigung)²⁶⁵

Es bleibt zu prüfen, ob das Verfahren nach § 87 eine Neuordnung in ländlichen Gebieten erlaubt.

Zunächst sollen die Voraussetzungen für die Unternehmensflurbereinigung aufgezeigt werden. Dann ist zusammenfassend zu untersuchen, ob die Durchführung der fraglichen Maßnahmen nach § 87 zulässig ist.

1. Die Tatbestandsvoraussetzungen

Die obere Flurbereinigungsbehörde hat bei dem Antrag der Enteignungsbehörde zu prüfen, ob mit dem Verfahren ländliche Grundstücke in Anspruch genommen werden sollen, ob die Verteilung des entstehenden Landverlustes bzw. die Vermeidung landeskultureller Nachteile möglich ist und schließlich, ob der Landbedarf für das Unternehmen von großem Umfang ist²⁶⁶.

a) „ländliche Grundstücke“

Die Unternehmensflurbereinigung kann nur bei „ländlichen Grundstücken“ eingeleitet werden. Die dazu im Gegensatz stehenden städtischen Grundstücke können nicht Gegenstand des Verfahrens sein²⁶⁷.

Wie schon aus den Ausführungen auf S. 22 ff. hervorgeht, kann eine klare Trennung zwischen ländlichen und städtischen Grundstücken oftmals gar nicht gemacht werden, weil die Übergänge heute zum großen Teil fließend sind. Mit der Formulierung „ländliche Grundstücke“ soll daher nur gesagt werden, daß die von der Enteignung betroffenen Grundstücke ländlichen Bereichen angehören müssen.

Es ist deshalb sicherlich richtig, wenn man die land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke, wie Baugrundstücke, Industriegrundstücke und sonstige Flächen mit Sonderwerten zu den ländlichen Grundstücken im Sinne dieser Vorschrift zählt, wenn sie nur im ländlichen Bereich liegen²⁶⁸.

b) Verteilung des Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern oder Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur

Die Wirkungen des Flurbereinigungsverfahrens müssen darin bestehen, daß entweder der Landverlust auf einen großen Kreis von Eigentümern verteilt wird, oder daß Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden.

²⁶⁴ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 18 zu § 2 BBauG.

²⁶⁵ Es soll hier nur auf die materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 87 eingegangen werden; zum Verfahrensablauf vgl. S. 52 ff.

²⁶⁶ DREES, RdL 67, 281 (282).

²⁶⁷ STEUER, Anm. 5 zu § 87 FlurbG.

²⁶⁸ DREES, RdL 67, 281 (282).

Schon aus dem Wortlaut des Gesetzes folgt, daß die Unternehmensflurbereinigung durchgeführt werden kann, wenn der ausschließliche Zweck des Verfahrens in nur einer der genannten Voraussetzungen liegt. Diese Voraussetzungen sollen näher erläutert werden:

Das Verfahren darf nicht dazu dienen, durch die Bildung übergroßer Flurbereinigungsgebiete ohne eine gerechte Verteilung des Landverlustes den betroffenen Betrieben die Existenzgrundlage zu nehmen. Der Bedarf an Land muß in erster Linie durch die Enteignung oder den Ankauf von Grundstücken gedeckt werden. Dabei ist besonders auf Grundbesitz, der sich im Eigentum der öffentlichen Hand oder im Besitz von veräußerungswilligen Landwirten befindet, zurückzugreifen²⁶⁹. Die Flurbereinigungsbehörde kann dann durch einen Ausgleich unter den Betroffenen mittels der Umsiedlung von Betrieben Hilfe dazu leisten, daß die Betriebe existenzfähig erhalten werden. Das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes richtet sich weitgehend nach der Besitzstruktur in dem betroffenen Gebiet²⁷⁰.

Aus der Formulierung „Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur“ geht hervor, daß im Gegensatz zu § 1 nicht die Förderung der allgemeinen Landeskultur, sondern die Erhaltung einer geordneten Landeskultur im Vordergrund steht. Nachteile für die Landeskultur können z. B. sein: Eine unwirtschaftliche Gestaltung der Grundstücke als Folge des Unternehmens, eine unwirtschaftliche Größe von Restgrundstücken, die Behinderung der Zugänglichkeit auch von nicht unmittelbar betroffenen Grundstücken, die Behinderung der Vorflut und der Bewässerung und dergleichen²⁷¹.

c) „in großem Umfange“

Das Gesetz schreibt ausdrücklich vor, daß die Unternehmensflurbereinigung nur in Frage kommt, wenn ländliche Grundstücke „in großem Umfange“ beansprucht werden²⁷².

Nach STEUER²⁷³ kann man als Maßstab für die Beurteilung des „großen“ Umfangs davon ausgehen, ob die in Anspruch genommene Fläche groß im Verhältnis zum Flurbereinigungsgebiet ist.

Die Flurbereinigungsbehörde darf bei der Prüfung allerdings keinen zu engherzigen Maßstab anlegen, denn gerade in Realteilungsgebieten kann die Zahl der betroffenen kleinen Landwirte die Einleitung eines Verfahrens durchaus rechtfertigen.

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 26. 11. 1969²⁷⁴ zu diesem Problem ausgeführt, daß in erster Linie auf den räumlichen Umfang des sich aus dem Planfeststellungsbeschluß ergebenden Landbedarfs abzustellen sei. Eine absolute Zahl sei allerdings nicht festzulegen, von der an das Verfahren eingeleitet werden dürfe und bei deren Unterschreitung sich ein solches Verfahren verbiete. Es sei andererseits nicht auszuschließen, auch dann von einem Landbedarf in großem

²⁶⁹ STEUER, Anm. 8 zu § 87 FlurbG.

²⁷⁰ DREES, RdL 67, 281 (282).

²⁷¹ SEEHUSEN, Anm. 5 zu § 87 FlurbG.

²⁷² Bei Landbedarf kleineren Umfangs kann gegebenenfalls ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 durchgeführt werden; eine Verteilung des Landverlustes ist dann allerdings nicht möglich, da die benötigten Flächen vom Unternehmen selbst beitzustellen sind.

²⁷³ STEUER, Anm. 6 zu § 87 FlurbG.

²⁷⁴ BVerwG in RdL 70, 160.

Umfang zu sprechen, wenn die nachteiligen Auswirkungen des Unternehmens für die allgemeine Landeskultur den Aufwand der Flurbereinigung gerechtfertigt erscheinen lasse.

Der VGH Baden-Württemberg hat schon früher als das BVerwG in seinen Entscheidungen vom 7. 4. 1961²⁷⁵ und 21. 12. 1964²⁷⁶ in etwa die gleiche Ansicht vertreten. Bei der Frage, ob Landflächen in großem Umfang in Anspruch genommen würden, käme es nicht darauf an, die absolute Größe des Landbedarfs festzustellen; entscheidend sei auch nicht allein oder auch nur vorwiegend das Größenverhältnis der enteigneten Fläche zu dem in Betracht kommenden Flurbereinigungsgebiet. In erster Linie müsse sich die Flurbereinigungsbehörde danach richten, ob das die Enteignung veranlassende Unternehmen einen solchen Umfang aufweise, daß ohne Durchführung einer Flurbereinigung Nachteile für die allgemeine Landeskultur oder störende Eingriffe in die wirtschaftliche Struktur der betroffenen Gemeinden entstehen würden, wodurch der Aufwand einer Flurbereinigung gerechtfertigt erscheine.

Die Frage, ob ein großer Umfang der in Anspruch genommenen Flächen vorliegt, wird man nicht durch eine abschließende Definition beantworten können. So ist nicht nur entscheidend, ob die Zahl der betroffenen Grundstücke groß oder klein ist. Auch ist genau so wenig nur auf die Größe des Flurbereinigungsgebietes im Verhältnis zur Größe der von der Enteignung betroffenen Flächen abzustellen, und es kann auch nicht die Frage allein ausschlaggebend sein, ob ohne Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens Nachteile für die allgemeine Landeskultur bzw. störende Eingriffe in die wirtschaftliche Struktur der betroffenen Gemeinden entstehen würden.

Bei der Prüfung dieser Verfahrensvoraussetzung sind vielmehr alle Faktoren von nahezu gleicher Wichtigkeit und werden auch oftmals zusammen vorliegen. Die Flurbereinigungsbehörde hat im Einzelfall zu entscheiden, welche der genannten Kriterien ausschlaggebend für die Durchführung des Verfahrens sind.

d) „aus besonderem Anlaß“

Die vom Ausschuß des Bundestages für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eingefügten Worte „aus besonderem Anlaß“ sollen lediglich verstärkt zum Ausdruck bringen, daß das Verfahren nicht für geringfügige Zwecke mißbraucht werden darf. Es muß sich um einen Landbedarf handeln, der über den Umfang hinausgeht, wie er sonst üblicherweise für Unternehmen benötigt wird, die eine Enteignung veranlassen²⁷⁷.

2. Zusammenfassung

Die Unternehmensflurbereinigung kann — unabhängig von den Zielen des § 1 — große Landflächen neu ordnen, wie dies z. B. bei der Anlage von Flugplätzen, Stauseen, Autobahnen, Umgehungsstraßen, Eisenbahnen und Kanälen erforderlich ist²⁷⁸.

Die Frage, ob dieses Verfahren auch dazu eingesetzt werden kann, wenn städtebauliche Maßnahmen und Ziele der Raumordnung berücksichtigt und verwirklicht werden sollen, muß wohl grundsätzlich bejaht werden, kann aber letztlich nur

²⁷⁵ Aktenz.: V 626/60, zitiert bei SEEHUSEN, Anm. 3 zu § 87 FlurbG.

²⁷⁶ Aktenz.: V 342/64, zitiert bei STEUER, Anm. 6 zu § 87 FlurbG.

²⁷⁷ STEUER, Anm. 7 zu § 87 FlurbG.

²⁷⁸ SEEHUSEN, Anm. 1 zu § 87 FlurbG; STEUER, Anm. 6 zu § 87 FlurbG.

von Fall zu Fall und nicht pauschal beurteilt werden. Der Einzelfall ist entscheidend für die Prüfung, ob die einzelnen Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens gegeben sind.

Die Unternehmensflurbereinigung dient natürlich nur der Grundstücksneuordnung. Die erforderlichen Bauleitplanungen werden, wie beim Verfahren des § 86, von den Gemeinden durchgeführt.

Die vereinfachte Flurbereinigung behält weiterhin ihre Bedeutung für die Flurbereinigungsmaßnahmen kleineren Umfangs unter Berücksichtigung ihrer eigenen Voraussetzungen.

IV. § 86 FlurbG in Verbindung mit § 4 BBauG (Planungsverband)

1. Einleitung — Sinn und Zweck des Planungsverbandes

Aus den Erörterungen zum vereinfachten Flurbereinigungsverfahren geht hervor, daß bei gutem Einvernehmen zwischen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörde eine Neuordnung des ländlichen Raumes beschleunigt erfolgen kann, indem die Flurbereinigungsbehörde die gemeindlichen Grundstücke zusammenlegt und die Gemeinde die erforderlichen Maßnahmen der Planung durchführt. Das bedeutet aber, daß die Flurbereinigungsbehörde in der Regel nicht am eigentlichen städtebaulichen Planverfahren teilnimmt und ihre guten fachlichen Kenntnisse als überörtlicher selbständiger Planungsträger dann auch nicht zur Geltung bringen kann.

Flurbereinigung und Bauleitplanung stehen allerdings oftmals in engen Wechselbeziehungen zueinander. So kann die bauliche Entwicklung einer Gemeinde Auswirkungen auf die Flurbereinigung haben, indem sie in der neu zu gestaltenden Feldmark städtebauliche Entwicklungen beabsichtigt oder bereits vorgesehen hat, und umgekehrt wird auch die Flurbereinigung mit der baulichen Entwicklungsplanung in Berührung kommen, wenn es z. B. gilt, die Ortslagen aufzulockern.

Beide Planverfahren werden deshalb durch Vorschriften des BBauG (§§ 2 Abs. 3, 5, 6, 7), des FlurbG (§ 5 Abs. 5, 6; § 37; § 38; § 41 Abs. 2) und des StbauFG (die Vorschriften des IV. Teils, insbesondere §§ 65 bis 67) koordiniert und müssen aufeinander abgestimmt werden.

Durch diese Regelungen soll einerseits nur ein Einvernehmen zwischen Flurbereinigungsbehörde und Gemeinde bezüglich ihrer unabhängig voneinander durchzuführenden Verfahren hergestellt werden, andererseits kann die Flurbereinigungsbehörde aber auch mit der Ausarbeitung der Bauleitpläne beauftragt und sogar mit der Durchführung der Umlegung betraut werden. Im Falle der Ausarbeitung von Bauleitplänen durch die Flurbereinigungsbehörde verbleibt der Planaufstellungsbeschluß letztlich immer beim Gemeinderat.

Hieraus ergibt sich, daß die Flurbereinigungsbehörden in der Praxis schon einen gewissen Einfluß auf die gemeindlichen Planungen und Entwicklungen von Fall zu Fall ausüben und so den erwähnten Wechselbeziehungen Rechnung tragen können. Diese Einflußnahme stellt sich jedoch meist nur in einer materiellen Koordinierung der voneinander unabhängigen Verfahren dar. Jegliche Koordinierung kommt aber zu spät und ist somit unvollkommen, wenn sie sich auf eine nachträgliche Benachrichtigung und Abstimmung fertig ausgearbeiteter, nur noch nicht förmlich festgestellter Pläne beschränkt.

Die Möglichkeit der Flurbereinigungsbehörde auf Antrag der Gemeinden beim Bauleitverfahren tätig zu werden, führt hier im Sinne der Aufgabenstellung nicht weiter, da sie insoweit immer vom guten Willen der Gemeinde abhängig ist und kaum etwas von sich aus tun kann. Eine nicht zur Zusammenarbeit bereite Gemeinde kann die Durchführung notwendiger, umfangreicher Planungen erheblich erschweren, verzögern oder gar zum Scheitern bringen, weil sie wegen ihrer Planungshoheit nicht zur Aufstellung dieser Pläne gezwungen werden kann. Gerade in schwierigen Situationen, in denen eine erfolgreiche Koordination am nötigsten wäre, gelangt man somit selten zu fruchtbaren Übereinkünften. Vor allem in solchen Bereichen, in denen sich Bauleitplanungen und Fachplanungen überlagern und auf mehreren Ebenen durchgeführt werden, ergibt sich der Zwang zur Kooperation der verschiedenen Fachplanungsträger.

Mit den genannten Vorschriften in den verschiedenen Gesetzen ist den Bedürfnissen der Praxis vielfach nicht in ausreichendem Maße gedient.

Es gilt daher, eine Institution zu schaffen, bei der die Flurbereinigungsbehörden entweder direkt an den gemeindlichen Planungen teilnehmen und dafür den Boden neu ordnen können, oder bei der sie diese Maßnahmen gar alleine durchführen. Die Möglichkeit der zwangsweisen Einrichtung einer solchen Institution — gegen den Willen der Gemeinde — wäre eine wichtige Voraussetzung für deren Arbeitsfähigkeit.

Eine vernünftige praktische Lösung kann mit der Schaffung eines Planungsverbandes nach § 4 BBauG erreicht werden, indem sich alle Planungsträger mit dem Ziel einer gemeinsamen Bauleitplanung in einem einheitlichen Verfahren zusammenschließen und sich ihrer Hoheitsbefugnisse zugunsten eines solchen Verbandes begeben. Der Planungsverband stellt die intensivste Form der Zusammenarbeit bei der gemeindlichen Bauleitplanung dar.

§ 4 Abs. 1 BBauG schafft die gesetzl. Grundlage für die Schaffung eines Planungsverbandes zwischen Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen²⁷⁹. Der Planungsverband tritt nach Maßgabe seiner Satzung für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle der Gemeinden. Kommt ein Zusammenschluß nicht freiwillig nach Abs. 1 zustande, sieht Abs. 2 die zwangsweise Bildung eines Planungsverbandes (Zwangsverband) vor, wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere aus Gründen der Raumordnung, dringend geboten ist.

Sollte eine Einigung über die Satzung oder über den Plan nicht zustande kommen, kann die Landesregierung auf dem Wege der staatlichen Ersatzvornahme die Satzung oder den Plan festlegen (Abs. 3).

Bodenordnende Maßnahmen zum Vollzug eines Bebauungsplanes kann an Stelle der Gemeinde der Planungsverband durchführen (Abs. 4).

Die Vorschrift des § 4 verfolgt ein doppeltes Anliegen: Die Planungskoordination mehrerer Gemeinden einerseits und Koordinierung der nichtgemeindlichen Fachplanungen mit der Bauleitplanung andererseits. In der Regel wird die Schaffung eines Planungsverbandes beiden Zielen dienen. Die Verfolgung nur eines der genannten Zwecke ist rechtlich zulässig und steht einem Zusammen-

²⁷⁹ Es können auch zwei oder mehrere Gemeinden oder eine Gemeinde und ein sonstiger öffentlicher Planungsträger einen Planungsverband bilden.

schluß nicht im Wege²⁸⁰. In der vorliegenden Arbeit ist nur die letzte der beiden Möglichkeiten von Interesse.

Bei einem Planungsverband mit einem oder mehreren sonstigen öffentlichen Planungsträgern muß immer mindestens eine Gemeinde beteiligt sein²⁸¹. Das folgt daraus, daß die Bauleitplanung die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land betrifft und die Bauleitpläne grundsätzlich von den Gemeinden aufzustellen sind.

In der folgenden Darstellung soll auf die gesetzlichen Grundlagen des Planungsverbandes näher eingegangen werden. Dabei ist nicht beabsichtigt, diese Institution in all ihren Erscheinungsformen und Kompetenzen umfassend darzustellen; dies bleibt einer eigenen Arbeit über den Planungsverband überlassen.

Es sollen aber alle Gesichtspunkte aufgezeigt werden, die sich aus der Tatsache ergeben, daß eine Flurbereinigungsbehörde Mitglied des Planungsverbandes ist²⁸². So ist auch die Flurbereinigungsbehörde Bezugspunkt in jedem Teilabschnitt.

2. Mitgliedschaft der Flurbereinigungsbehörde als „sonstiger öffentlicher Planungsträger“

Die Flurbereinigungsbehörde kann Mitglied eines Planungsverbandes sein, wenn sie „öffentlicher Planungsträger“ im Sinne des § 4 Abs. 1 BBauG ist.

Das Gesetz sagt nichts darüber, wer öffentlicher Planungsträger ist. Der Begriff bedarf daher einer genaueren Überprüfung. Einigkeit herrscht darüber, daß die „öffentlichen Planungsträger“ nicht mit den „Trägern öffentlicher Belange“ im Sinne des § 3 Abs. 4 identisch sind²⁸³. Zu den Trägern öffentlicher Belange zählen weit mehr Behörden, Organisationen und Verbände.

Nach der von ZINKAHN²⁸⁴ vorgenommenen negativen Abgrenzung des Begriffs kann man zunächst feststellen, daß nicht alle Träger öffentlicher Hoheitsaufgaben, die raumbeanspruchend tätig werden, auch öffentliche Planungsträger sind. Eine Hoheitsverwaltung ist auch dann nicht als öffentlicher Planungsträger anzusehen, wenn sie z. B. durch Mittelvergabe raumbeeinflussend wirkt.

Aus dem Sinn der Vorschrift und der Stellung im System der Bauleitplanung folgt vielmehr, daß nur solche öffentlich-rechtlichen Organe in Frage kommen, die im Rahmen ihrer Hoheitsfunktionen ausdrücklich selbständige Planungsentscheidungen auf dem Gebiet des Bau- und Bodenrechts treffen können, und zwar solche Entscheidungen, die zu einer Kollision mit der allgemeinen gemeindlichen Planungshoheit führen können. Als öffentliche Planungsträger sind daher Hoheitsverwaltungen anzusehen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmun-

²⁸⁰ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 1 zu § 4 BBauG.

²⁸¹ wie Anm. 280; KOHLHAMMER, Anm. II 1 d zu § 4 BBauG.

²⁸² Ein umfassendes Betätigungsfeld ergibt sich für den Planungsverband bei der Mitgliedschaft möglichst vieler Planungsträger aus den verschiedensten Bereichen und mit den unterschiedlichsten Zielsetzungen. Es soll hier aus Gründen der Einfachheit von einem Planungsverband zwischen einer oder mehreren Gemeinden und einer Flurbereinigungsbehörde ausgegangen werden. Die besonderen Fälle, in denen Planungsträger verschiedener Bundesländer oder der Bund bzw. bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten an einem Planungsverband beteiligt sind, werden ausgeklammert.

²⁸³ KOHLHAMMER, Anm. II 1 d zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 6 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 30.

²⁸⁴ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 6 zu § 4 BBauG.

gen — sei es Bundes- oder Landesrecht — befugt sind, mit rechtsverbindlicher Wirkung raumbeanspruchend (besser: flächenbeanspruchend) oder raumverändernd zu planen, d. h. die Bodennutzung verbindlich zu regeln; dazu rechnen die Fachplanungsträger, deren Planfeststellungsverfahren rechtsförmlich geregelt ist²⁸⁵.

Zu den öffentlichen Planungsträgern gehören demnach der Bund, die Länder und die Kommunalverbände, ferner die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (FStrG, BundesbahnG, Wasserverbandordnung) mit öffentlich-rechtlichen Planungsaufgaben betraute Organe wie Straßenverwaltungen des Bundes und der Länder, die Bundesbahn, der Landschaftsverband, wenn er als Träger der Straßenbaulast gem. §§ 9, 43a, 37 ff. LStrG NW den Neubau einer Straße plant²⁸⁶, ferner die von öffentlichen Organen eigens ins Leben gerufenen (z. B. nach dem Zweckverbandsgesetz) öffentlichen Planungsträger zur Bewältigung bestimmter Planungsaufgaben (wie z. B. zur Anlegung eines Flugplatzes oder zur Koordination der städtebaulichen Entwicklung in Industriebezirken²⁸⁷.

Keine öffentlichen Planungsträger sind z. B. die Bergbehörden, die Industrie- und Handelskammern, Wohnungs- und Siedlungsgesellschaften, die Träger der Planungen für Energie und Versorgungsanlagen²⁸⁸, sowie Sozialversicherungsträger, die den Bau einer Heilanstalt planen²⁸⁹.

Diese Grundsätze sind hier anzuwenden:

Das Flurbereinigungsverfahren gehört als Bodenordnungsmaßnahme zum Gebiet des Bodenrechts. Die Flurbereinigungsbehörden sind aufgrund der Vorschriften des FlurbG ausdrücklich befugt, auf dem Gebiet des Bodenrechts selbstständige Planungsentscheidungen zu treffen und mit rechtsverbindlicher Wirkung raumbeanspruchend zu planen. Diese Planungen können auch mit der gemeindlichen Planungshoheit kollidieren.

Die Flurbereinigungsbehörden können demnach Mitglied eines Planungsverbandes sein²⁹⁰.

3. Der Freiverband

a) die Gründung

Der Planungsverband entsteht als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach vorherigen Verhandlungen und Absprachen über die in der Satzung festzulegenden Aufgaben, durch eine freiwillige Vereinbarung — einem öffentlich-rechtlichen Vertrag — zwischen den Gemeinden und der Flurbereinigungsbehörde²⁹¹. Nach Maßgabe der Satzung tritt der Planungsverband dann an die Stelle der Gemeinde (§ 4 Abs. 1)²⁹².

²⁸⁵ HEITZER-OESTREICHER, Anm. II 1 d zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 6 zu § 4 BBauG; BALDAUF, BIGBWR 64, 233; ZINKAHN, BIGBWR 63, 5 (10); v. d. HEIDE, Der Landkreis 63, 359.

²⁸⁶ WESEMANN S. 31.

²⁸⁷ KOHLHAMMER, Anm. 1 a zu § 4 BBauG.

²⁸⁸ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 6 zu § 4 BBauG.

²⁸⁹ BVerwG, Urteil vom 5. 5. 1958 in BBauBl. 58, 536.

²⁹⁰ wie Anm. 288.

²⁹¹ Vgl. zu dem näheren Verfahren des Zusammenschlusses: ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 29 zu § 4 BBauG; ZINKAHN, BIGBWR 63, 5 (10); WESEMANN S. 36.

²⁹² Wird unter den Mitgliedern keine Einigung über die Satzung erzielt, stellt in der Regel die Aufsichtsbehörde eine Satzung auf und legt sie dem Planungsverband zur Beschlußfassung vor. Kommt über diesen Vorschlag keine Einigung zustande, so setzt die Landesregierung im Wege der Ersatzvornahme die Satzung fest (§ 4 Abs. 3).

Der Gesetzgeber hat weder für den Zusammenschluß noch für den Satzungserlaß eine Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde vorgeschrieben. Allerdings müssen die zuständigen staatlichen Organe von der Bildung des Planungsverbandes Kenntnis haben, um ihren gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtspflichten nachkommen zu können²⁹³.

b) die Aufgaben

Die wesensnotwendige Aufgabe des Planungsverbandes besteht in der gemeinsam zusammengefaßten Bauleitplanung nach Maßgabe der Satzung. Für die nicht in der Satzung geregelten Aufgaben der Bauleitplanung bleibt die betreffende Gemeinde zuständig²⁹⁴. In dem teils in der Satzung, teils im Gesetz (Abs. 4 und 5) angegebenen Rahmen ist der Planungsverband außerdem für die Durchführung der Bauleitplanung zuständig.

Ein Zusammenschluß zu einem Verband ohne Planungszuständigkeiten, dem allein die Aufgabe obliegt, Maßnahmen zur Durchführung bestehender oder künftig aufzustellender gemeindlicher Bebauungspläne zu treffen, ist rechtlich unzulässig²⁹⁵. Die Verbandszuständigkeit kann aber durchaus sowohl auf den Flächennutzungsplan wie auf den Bebauungsplan begrenzt sein und alles übrige den Gemeinden überlassen²⁹⁶.

Es muß sich, um eine „gemeinsame“ Bauleitplanung handeln. Durch diese Formulierung des Gesetzes sollen die Verbandsmitglieder darauf hingewiesen werden, daß alle Schritte, die getan werden, um eine gemeinsame Planung zu fördern, von allen Mitgliedern getragen werden müssen. Durch gemeinschaftliches Denken und Handeln soll jeder mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln die Arbeit des Verbandes fördern und zur Erfüllung der Verbandsaufgaben beitragen²⁹⁷.

Die Gemeinde und die Flurbereinigungsbehörde müssen „durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange erreichen“.

Unter „zusammengefaßte“ Bauleitplanung ist nicht etwa zu verstehen, daß die Bauleitpläne zur gleichen Zeit aufgestellt werden müßten. Wie ZINKAHN²⁹⁸ treffend formulierte, meint das Gesetz vielmehr „die sachliche, zusammenfassende Betrachtung, Würdigung und Abwägung der von den beteiligten Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern gestellten und sich auf den jeweiligen Planungsraum auswirkenden Anforderungen mit dem Ziel, das Ergebnis dieser Tätigkeit in den Text, den Darstellungen oder Festsetzungen von Bauleitplänen festzulegen“.

Durch die Bauleitplanung muß ein „Ausgleich der verschiedenen Belange“ erreicht werden, die sonst von den Verbandsmitgliedern wahrgenommen werden. Entscheidend ist für diese Voraussetzung ein Spannungsverhältnis bei den kon-

²⁹³ Vgl. KOHLHAMMER, Anm. II 1 d zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 28 zu § 4 BBauG; SCHRODTER, Rdnr. 3 zu § 4 BBauG; a. A. WESEMANN S. 39.

²⁹⁴ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 38 zu § 4 BBauG; HEITZER-OESTREICHER, Anm. 1 b zu § 4 BBauG; KOHLHAMMER, Anm. II 1 b zu § 4 BBauG; BALDAUF, BIBGWR 64, 235.

²⁹⁵ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 8 zu § 4 BBauG.

²⁹⁶ KOHLHAMMER, Anm. II 1 e zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 10 dd zu § 4 BBauG.

²⁹⁷ WESEMANN S. 47; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 10 bb zu § 4 BBauG.

²⁹⁸ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 10 aa zu § 4 BBauG.

kreten Planungsabsichten und Planungen, oder im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Planung, zu dessen Überwindung der Planungsverband die geeignete Institution ist²⁹⁹. Dieses Tatbestandsmerkmal dürfte in einem Planungsverband zwischen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörde erfüllt werden: Bei der Aufstellung von Bauleitplänen ergeben sich in den Planungsabsichten der Flurbereinigungsbehörde und der Gemeinde durchaus unterschiedliche Zielvorstellungen, die allein schon aus der grundsätzlich verschiedenen Aufgabenstellung dieser beiden Planungsträger herrühren. Der Planungsverband ist somit das geeignete Instrument, einen Ausgleich dieser verschiedenen Belange herbeizuführen.

Aus den obigen Grundsätzen ergibt sich für den Planungsverband zwischen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörde:

Der Planungsverband kann den Flächennutzungsplan für das gesamte Verbandsgebiet aufstellen. Sind bereits Flächennutzungspläne vorhanden, so werden diese — wenn sie keiner Änderung bedürfen — in den Verbandsflächennutzungsplan aufgenommen. Sie verlieren dann ihre selbständige rechtliche Bedeutung und werden mit der Genehmigung des Verbandsflächennutzungsplans aufgehoben³⁰⁰.

Aus dem Grundsatz, daß der Flächennutzungsplan nicht auf Teile des Gemeindegebietes beschränkt werden darf (§ 5 Abs. 1) folgt, daß auch der Planungsverband den von ihm aufzustellenden Flächennutzungsplan für das ganze Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden zu entwickeln hat.

Da der Flächennutzungsplan bekanntlich die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinden in den Grundzügen darstellt (§ 5), hat die Flurbereinigungsbehörde innerhalb des Planungsverbandes die große Möglichkeit, ihre umfassende Zielvorstellung für den Planungsraum in den Flächennutzungsplan einfließen zu lassen. Sie kann maßgeblich die Bodennutzung und damit die Entwicklung der Gemeinde für längere Zeiträume mitbestimmen.

Der Planungsverband kann auch für die gesamte Bebauungsplanung zuständig sein. Die aufgestellten Bebauungspläne sind Bebauungspläne des Planungsverbandes. Die Planungskompetenz hierfür kann in der Satzung auf bestimmte Gemeinden oder Gemeindegebiete beschränkt werden; sie kann auch fachlich begrenzt werden³⁰¹, so z. B. auf die Festsetzung von Verkehrs- und Versorgungsflächen oder die Schaffung eines Erholungsgebietes (so geschehen für das „Seen-gebiet Haltern“ = MinBl. NW 64, 1558). Darüber hinaus bleibt die Planungshoheit der Gemeinden erhalten.

Gerade bei der Aufstellung der Bebauungspläne kann die Flurbereinigungsbehörde als Mitglied des Planungsverbandes auf die Verwirklichung ihrer eigenen Zielvorstellungen hinwirken. Sie kann für die Ausweisung großer Erholungsgebiete, notwendiger Industrieansiedlungen und großzügiger Infrastruktureinrichtungen sorgen.

Für den Fall, daß die Mitglieder über den Plan (Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan) keine Einigung erzielen, gelten dieselben gesetzlichen Regelungen des Abs. 3 wie bei dem Nichtzustandekommen einer Einigung über die Satzung³⁰².

²⁹⁹ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, RdNr. 10 cc zu § 4 BBauG.

³⁰⁰ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, RdNr. 12 zu § 4 BBauG.

³⁰¹ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, RdNr. 14 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 50.

³⁰² Vgl. Anm. 292, S. 90.

Die Kompetenzen des Planungsverbandes beschränken sich auf die Bauleitplanung im Sinne des BBauG. Der Verband darf verbindliche Festsetzungen nur in dem Maße treffen und entgegenstehende Nutzungsregelungen nur insoweit aufheben oder abändern, als dieses nach den Vorschriften des BBauG zulässig ist (§ 5 Abs. 6, § 9).

Materielle Festsetzungen, die besonderen Fachplanfeststellungsverfahren vorbehalten sind (z. B. nach dem BundesbahnG oder LuftverkehrsG), können nicht in dem Verbandsbebauungsplan getroffen werden, denn durch die Beteiligung am Planungsverband verzichten die öffentlichen Planungsträger nicht auf ihr eigenes Planungsverfahren³⁰³. Auch eine Übertragung der dem sonstigen öffentlichen Planungsträger zustehenden Planungshoheit auf den Planungsverband ist mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich. Das gilt selbst dann, wenn der sonstige öffentliche Planungsträger Mitglied des Planungsverbandes ist. Die Flurbereinigungsbehörde bringt also nur die ihr nach den Vorschriften des FlurbG zustehenden Kompetenzen, die die Bauleitplanung berühren können, in den Planungsverband mit ein und nimmt damit am Bauleitplanungsverfahren teil. Sie muß daher gegebenenfalls das ihr durch Gesetz zugewiesene Planfeststellungsverfahren außerhalb des Planungsverbandes selbst durchführen³⁰⁴.

Dieser Grundsatz wird nur dann durchbrochen, wenn durch gesetzliche Vorschriften Bebauungspläne notwendige andere Planfeststellungen ersetzen können. In diesem Fall sind die sonstigen öffentlichen Planungsträger verpflichtet, dem planungsrechtlichen Instrument des BBauG den Vorrang zu lassen³⁰⁵. Als solche gesetzliche Regelungen sind z. B. § 17 Abs. 3 Fernstraßengesetz, § 28 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz und die Vorschriften der meisten Straßen- und Wassergesetze der Länder (§ 38 Abs. 3 StrG BadWü, § 38 Abs. 2 NStrG, § 40 Abs. 6 StrWG Schlesw.-Holst.) anzusehen.

c) das „86er“ Verfahren der Flurbereinigungsbehörde außerhalb des Planungsverbandes

Die oben aufgeführten Grundsätze eröffnen der Flurbereinigungsbehörde als selbständiger Planungsträgerin folgende, für die Problemlösung interessante Möglichkeit:

Die Flurbereinigungsbehörde arbeitet als „sonstiger öffentlicher Planungsträger“ im Planungsverband an der Erstellung der Bauleitplanung (an den Aufbaumaßnahmen) mit. Um diese Bauleitplanung zu „erleichtern“, können durch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren die gemeindlichen Grundstücke an der gewünschten Stelle zu dem verfolgten Zweck zusammengelegt werden. Das dafür erforderliche Planfeststellungsverfahren kann nicht vom Planungsverband durch-

³⁰³ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 16 zu § 4 BBauG.

³⁰⁴ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 16 zu § 4 BBauG; KOHLHAMMER, Anm. II 1 e (1) zu § 4 BBauG; ZINKAHN in BIGBWR 63, 5 (10).

anderer Ansicht sind:

a) v. HAUSEN-v. d. HEIDE, Anm. III 2 zu § 4 BBauG:

Danach können die sonstigen öffentlichen Planungsträger ihre Planfeststellungsbezugnis auf den Planungsverband übertragen, obwohl dies im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist.

b) BALDAUF, BIGBWR 64, 233 (235): „Für den sonstigen öffentlichen Planungsträger bedeutet dies den freiwilligen Verzicht auf ein eigenes Planungsverfahren“.

Gegen diese Ansichten spricht der klare Wortlaut des Gesetzes, wonach der Planungsverband sich nur um die Bauleitplanung zu kümmern hat.

³⁰⁵ KOHLHAMMER, Anm. II 1 e (1) zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 17 zu § 4 BBauG.

geführt werden, weil die Bauleitplanung nicht die Planfeststellung der Flurbereinigung ersetzen kann. Die Flurbereinigungsbehörde muß vielmehr als zuständiger Fachplanungsträger die vereinfachte Flurbereinigung außerhalb des Planungsverbandes erledigen. Sie führt also zur Erleichterung der Maßnahmen der Bauleitplanung ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren durch.

Die Koordinierung der Fachplanung und der Bauleitplanung kann in der Weise erfolgen, daß die Bauleitplanung (des Planungsverbandes) bei ihren Festsetzungen die Planungsabsichten der Flurbereinigungsbehörde berücksichtigt, indem sie diejenigen Flächen nicht überplant, die von der Flurbereinigungsbehörde durch das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren in Anspruch genommen werden. Grundsätzlich kann auch das Flurbereinigungsverfahren nach der Abstimmung der umfassenden Planungsabsichten im Planungsverband, aber noch vor Aufstellung des endgültigen, rechtskräftigen Bebauungsplanes, durchgeführt werden. Liegt ein Bebauungsplan bereits vor, so kann die Flurbereinigungsbehörde mit den Mitteln des FlurbG diesen nicht vollziehen.

Nachdem die Flurbereinigungsbehörde das „86er“ Verfahren abgeschlossen hat, kann sie innerhalb des Planungsverbandes an den weiteren städtebaulichen Planung dieser Fläche mitwirken.

Hierdurch wird eine umfassende Mitarbeit der Flurbereinigungsbehörde bei der Planung und Neuordnung von großen Flächen möglich: Sie ordnet mit den „86er“ Verfahren die entsprechenden Gebiete neu und arbeitet anschließend an der weiteren Bauleitplanung mit und kann dadurch ihre großräumigen Zielvorstellungen zu verwirklichen versuchen.

d) Sicherung und Vollzug der Bauleitplanung

Die Zuständigkeit des Planungsverbandes umfaßt auch die Sicherung und den Vollzug der Bauleitplanung.

Zur Sicherung der Bauleitplanung kann der Planungsverband die im 2. Teil des BBauG geregelten Maßnahmen (Veränderungssperren, Zurückstellung von Baugesuchen, Vorkaufsrecht und Bodenverkehrsgenehmigung) treffen. Diese Rechte gehören wesensnotwendig zum Inhalt der Planungshoheit. Sie können weder in die Satzung aufgenommen, noch durch sie ausgeschlossen werden³⁰⁶.

Ist dem Planungsverband die Aufstellung eines Bebauungsplanes zugewiesen, kann er auch die bodenordnenden Maßnahmen zu dessen Vollzug durchführen (Abs. 4). Die Vorschriften über die Umlegung und die Grenzregelung sind mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, daß der Planungsverband an die Stelle der Gemeinde tritt³⁰⁷. In dem Fall, daß zum Vollzug des Planes eine Enteignung zugunsten eines oder mehrerer öffentlicher Planungsträger erforderlich ist, kann der Planungsverband die Enteignung nach den Vorschriften über die Enteignung (§§ 85 ff. BBauG) beantragen (§ 4 Abs. 5). Die in den Abs. 4 und 5 geregelten Befugnisse brauchen dem Planungsverband nicht ausdrücklich durch die

³⁰⁶ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 15 zu § 4 BBauG.

³⁰⁷ Hat die zuständige Landesregierung gem. § 46 Abs. 2 BBauG von ihrer Ermächtigung Gebrauch gemacht und durch Rechtsverordnung bestimmt, daß von der Gemeinde Umlegungsausschüsse mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen für die Durchführung der Umlegung gebildet werden (von der Ermächtigung haben die meisten Bundesländer Gebrauch gemacht; so NW: 1. DVO zum BBauG § 5 = GVBl. 60, 433), so muß sich der Planungsverband bestehender Ausschüsse bedienen. Ansonsten steht es ihm frei, einen Umlegungsausschuß zu bestellen = ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 21 zu § 4 BBauG.

Satzung übertragen werden; sie können durch die Satzung auch nicht ausgeschlossen werden³⁰⁸.

Schon aus dem Wortlaut des Gesetzes „kann durchführen“, ergibt sich, daß der Planungsverband nicht verpflichtet ist, von den in den Absätzen 4 und 5 aufgeführten Befugnissen Gebrauch zu machen. Es bleibt ihm überlassen, ob er anstelle der Gemeinden Bodenordnungsmaßnahmen ergreifen will. Nach ZINK-AHN³⁰⁹ kann eine solche Verpflichtung schon aus praktischen Erwägungen nicht begründet werden, da es unzumutbar ist, den enorm hohen Kostenaufwand, der durch die Bodenordnungsmaßnahmen hervorgerufen wird, durch Umlagen der Mitglieder zu decken.

Das bedeutet in der Sache, daß die Vollzugskompetenzen zunächst bei der Gemeinde und den sonstigen Fachplanungsträgern verbleiben, der Planungsverband aber berechtigt ist, sie an sich zu ziehen³¹⁰.

Die Flurbereinigungsbehörde kann im letzteren Fall als Mitglied des Planungsverbandes ein Umlegungsverfahren nach den Vorschriften des BBauG mit durchführen.

e) Zusammenfassung zum freiwilligen Planungsverband

Die Flurbereinigungsbehörde bringt in den zu bildenden Planungsverband die ihr zustehenden Kompetenzen, die die Bauleitplanung berühren können, ein. Damit kann sie allerdings den ländlichen Raum nicht selbständig — ohne Mitwirkung der Gemeinden — neu ordnen. Es ist ihr jedoch möglich, die für die Bauleitplanung benötigten Flächen mit Hilfe des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens bereitzustellen und dann als Mitglied des Planungsverbandes an der Durchführung der erforderlichen Bauleitplanung mitzuwirken. So kann sie an der Planung und Verwirklichung eigener, überörtlicher Zielvorstellungen mitarbeiten.

Kommt es zu keiner Einigung über die Gründung eines Planungsverbandes, kann die Flurbereinigungsbehörde nicht allein planen und die Mitwirkung der Gemeinde auf diese Weise ersetzen.

4. Der Zwangsverband (Pflichtverband)³¹¹

Wenn die Gemeinden von sich aus freiwillig bei der Gründung des Planungsverbandes mitwirken, ergeben sich für die Flurbereinigungsbehörden die im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Gestaltungsmöglichkeiten.

Stellen sich die Gemeinden allerdings gegen die Bildung eines Planungsverbandes, haben die Flurbereinigungsbehörden zunächst keine Möglichkeit, ihre eigenen überörtlichen Zielvorstellungen zu verwirklichen; es bleibt bei den im FlurbG vorgesehenen Kompetenzen.

Der Gesetzgeber hat aber auch für diesen Fall eine Lösung gefunden. Die vielen Hindernisse und Widerstände, mit denen die Gemeinden oftmals die Gründung

³⁰⁸ KOHLHAMMER, Anm. II 1 e (5) zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 23 zu § 4 BBauG.

³⁰⁹ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 23 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 56.

³¹⁰ wie Anm. 309.

³¹¹ An dieser Stelle sollen nur die vom Freiverband abweichenden Vorschriften erwähnt werden. Soweit nichts Gegenteiliges gesagt wird, gelten die Grundsätze des freiwilligen Planungsverbandes.

eines Planungsverbandes zu verhindern versuchen, haben ihn dazu bewogen, die Schaffung eines Zwangsverbandes gesetzlich zu regeln.

a) die Gründungsvoraussetzungen

Der zwangsweise Zusammenschluß ist an formelle und materielle Voraussetzungen gebunden: gem. § 4 Abs. 2 können die Beteiligten auf Antrag eines Planungsträgers zu einem Planungsverband zusammengeschlossen werden, wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere aus Gründen der Raumordnung, dringend geboten ist.

„Planungsträger“ im Sinne dieser Vorschrift — und damit Antragsberechtigte — sind sowohl die Gemeinden, als auch die sonstigen öffentlichen Planungsträger. Somit sind auch die Flurbereinigungsbehörden befugt, durch Antragstellung die formelle Voraussetzung für die Bildung eines Zwangsverbandes zu schaffen. Über den Antrag entscheidet die Landesregierung.

Als materielle Voraussetzung muß der Zusammenschluß „zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere aus Gründen der Raumordnung dringend geboten“ sein. Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Wohl der Allgemeinheit“ sind der Zweck des § 4 und die Funktionen des Planungsverbandes zu berücksichtigen³¹². Der Planungsverband soll die unterschiedlichen zum Teil gegensätzlichen Interessen der Planungsträger, die auf den zu ordnenden Raum einwirken können, ausgleichen, was mit den sonstigen Mitteln des BBauG (Abstimmung und Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne) nicht erreicht werden kann. Diese ausgleichende Planung ist für die Schaffung gleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Planbereichen notwendig. Dieser Interessenausgleich muß als Zweck des öffentlichen Wohls dringend die Schaffung eines Planungsverbandes erfordern, oder anders ausgedrückt: Der Nutzen des Planungsverbandes für die Allgemeinheit muß die Einzelinteressen der Gemeinden und sonstiger öffentlicher Planungsträger an dem Fortbestand ihrer Planungshoheiten in besonderem Maße überwiegen³¹³. Das Wohl der Allgemeinheit ist dabei nicht mit den fiskalischen Interessen oder unberechtigten Bevorzugungswünschen einzelner Gemeinden gleichzusetzen³¹⁴.

Die erste Voraussetzung für die Bildung eines Zwangsverbandes zwischen Gemeinden und der Flurbereinigungsbehörde wird erfüllt. Ein Zusammenschluß in der Absicht, die in dieser Arbeit angesprochenen Zielsetzungen im ländlichen Raum zu verwirklichen, wird oft zum Wohle der Allgemeinheit dringend geboten sein. Ihre Verwirklichung ist ein echtes, auf die Zukunft gerichtetes Anliegen zum Wohle der ländlichen Bevölkerung. Der dadurch zu erwartende Nutzen für die Allgemeinheit überwiegt bei weitem die Einzelinteressen der Gemeinden und Flurbereinigungsbehörden an dem Fortbestand ihrer Planungshoheiten.

Der Zusammenschluß muß „... , insbesondere aus Gründen der Raumordnung, dringend geboten“ sein. Diese Gründe der Raumordnung müssen in rechtserheblicher Form festgelegt sein³¹⁵.

Bei Verabschiedung des BBauG wurde unter „Raumordnung“ inhaltlich nicht immer dasselbe verstanden, weil es für dieses Gebiet keine eigene Gesetzes-

³¹² ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 30 zu § 4 BBauG; KOHLHAMMER, Anm. II 2 a bb zu § 4 BBauG.

³¹³ wie Anm. 312.

³¹⁴ SCHÜTZ-FROHBERG, Rdnr. 43 zu § 4 BBauG.

³¹⁵ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 31 zu § 4 BBauG.

sprache gab. Aus diesem Grund ist der Begriff nicht im spezifischen Sinne des Raumordnungsgesetzes zu verstehen; er umfaßt auch die Landesplanung³¹⁶.

Nach der vorliegenden Aufgabenstellung sollen durch den Planungsverband Maßnahmen verwirklicht werden, die bereits in den im ROG festgelegten Zielen und Grundsätzen verankert sind:

Durch eine entsprechende Bauleitplanung und Bodenordnung sollen in den ländlichen Gebieten Maßnahmen zur Strukturverbesserung getroffen werden; die Förderung der Infrastruktureinrichtungen von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und die Schaffung neuer nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze sind weitere wichtige raumordnungspolitische Maßnahmen, um die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern.

Damit ist auch die materielle Voraussetzung des Abs. 2 erfüllt.

Wenn die Flurbereinigungsbehörde einen Planungsverband unter ihrer Mitwirkung erzwingen will, muß sie als Antragsstellerin Gründe für ihr Anliegen vorbringen, die von der Landesregierung überprüft werden. Sollten diese Gründe die Landesregierung überzeugen, kommt es zur Gründung des Zwangsverbandes mit der von der Flurbereinigung genannten Zielsetzung, die dann auch in der Satzung verankert wird. Die Flurbereinigungsbehörde kann also durch eine fundierte Begründung ihres Antrages die Entscheidung der Landesregierung herbeiführen.

Die Entscheidung der Landesregierung ist als Ermessensentscheidung ausgestaltet, wie sich bereits aus der Formulierung „kann... zusammenschließen“ ergibt; eine Verpflichtung zur Gründung eines Planungsverbandes, selbst bei Vorliegen aller Voraussetzungen, besteht nicht³¹⁷.

Entschließt sich die Landesregierung für die Notwendigkeit eines Zusammenschlusses, müssen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörden einen Planungsverband gründen³¹⁸.

b) Rechtsnatur — Rechtsmittel

Die Entscheidung der Landesregierung stellt einen anfechtbaren Verwaltungsakt dar³¹⁹. Daraus folgt, daß jeder betroffene Planungsträger Anfechtungsklage mit der Begründung erheben kann, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bildung eines Zwangsverbandes nicht vorliegen und die Landesregierung ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt hat.

Sollte der Antrag der Flurbereinigungsbehörde auf Bildung eines Zwangsverbandes abgelehnt werden, kann sie sich nach überwiegender Auffassung mit einer Verpflichtungsklage gegen diese Entscheidung allerdings nicht zur Wehr setzen. Zwar begründet § 42 Abs. 2 VwGO bei einem Eingriff in die von der Rechtsordnung anerkannte und geschützte Rechts- und Interessensphäre die Klagebefugnis des Betroffenen, die Ablehnung des Antrages auf Gründung

³¹⁶ KOHLHAMMER, Anm. II 2 a bb zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 31 zu § 4 BBauG.

³¹⁷ SCHRODTER, Rdnr. 4 zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 34 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 113.

³¹⁸ KOHLHAMMER, Anm. II 2 d zu § 4 BBauG; SCHÜTZ-FROHBERG, Rdnr. 44 zu § 4 BBauG; MEYER-STICH-TITTEL, Rdnr. 13 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 114.

³¹⁹ KOHLHAMMER, Anm. II 2 b zu § 4 BBauG; SCHRODTER, Rdnr. 4 zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 35 zu § 4 BBauG; a. A. SCHÜTZ-FROHBERG, Rdnr. 4 zu § 4 BBauG.

eines Zwangsverbandes verletzt aber kein Recht des Antragstellers. Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 BBauG dient allein dem Wohl der Allgemeinheit und nicht mindestens auch dem Schutz des Antragstellers, was Voraussetzung wäre. Es besteht weder ein subjektiv-öffentliches Recht auf Gründung eines Planungsverbandes, noch ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung³²⁰.

c) Zusammenfassung zum Zwangsverband

Die Flurbereinigungsbehörde hat die Möglichkeit, durch ihren Antrag die Bildung eines Planungsverbandes zwangsweise herbeizuführen. Wenn sie hierdurch auch nicht das Recht erlangt, allein die städtebauliche Planung und deren Vollzug durchführen zu können, so kann sie dennoch dafür sorgen, daß ihre Zielvorstellungen durch den Planungsverband verwirklicht werden.

5. Die Auflösung des Planungsverbandes

In § 4 Abs. 6 ist die Auflösung des Planungsverbandes geregelt. Durch übereinstimmenden Beschluß aller Verbandsmitglieder wird der Planungsverband aufgelöst. Einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf es dazu nicht.

Kommt ein übereinstimmender Beschluß über die Auflösung nicht zustande, kann die Landesregierung auf Antrag eines Mitgliedes den Planungsverband auflösen.

Bedingung für die Auflösung ist, daß entweder die Voraussetzungen für den Zusammenschluß weggefallen sind, oder, daß der Zweck der gemeinsamen Planung erreicht ist.

Der Zweck der gemeinsamen Planung — um mit der zweiten unproblematischen Alternative anzufangen — ist mit Erledigung der in der Satzung festgelegten Aufgabe erreicht.

Für die erste Alternative — Wegfall der Voraussetzungen — ist der Fall interessant, daß eine Gemeinde aus dem Planungsverband ausscheidet. Für die sich daraus ergebenden Folgen muß zwischen dem Freiverband und dem Zwangsverband unterschieden werden.

Kündigt die Gemeinde ihre Mitgliedschaft, weil z. B. die Planungen des Planungsverbandes ihren eigenen Vorstellungen zuwiderlaufen, so kann sie ohne Schwie-

³²⁰ so auch die herrschende Meinung:

SCHRÖDTER, Rdnr. 5 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 114; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 35 zu § 4 BBauG;

anderer Ansicht ist GRAUVOGEL in: KOHLHAMMER, Anm. II 2 c zu § 4 BBauG: Grauvogel meint, der Schutz des Art. 19 Abs. 4 GG gebühre auch dem Recht der Gemeinde und der anderen Planungsträger auf eigenverantwortliche Verwaltung und hält eine Verpflichtungsklage gegen die Ablehnung des Zusammenschlußantrages für zulässig.

Fraglich ist, ob in diesem Zusammenhang der oft recht schwierige Problemkreis des Insichprozesses eine Rolle spielt.

Es erscheint schon zweifelhaft, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen solchen Rechtsstreit vorliegen, da hier die Flurbereinigungsbehörde nicht gegen eine normale Landesbehörde, sondern die Landesregierung (Kabinett) klagen müßte und dies, obwohl sich die Meinungsverschiedenheit durch verwaltungsinterne Anweisung des zuständigen Ministers ausräumen ließe.

Es dürfte letztlich aber wohl schon — wie oben bereits dargelegt — an der Klagebefugnis für eine Verpflichtungsklage fehlen.

Vgl. zur Problematik des Insichprozesses: OVG Koblenz in DÖV 70, 351 mit weiteren Literaturnachweisen.

rigkeiten aus dem Verband ausscheiden, wenn die übrigen Mitglieder diesem Schritt zustimmen. Dieser Vorgang hat nicht zur Folge, daß der Planungsverband aufgelöst werden muß³²¹. Der Bestand bleibt vielmehr unberührt, wenn auch nur zwischen den verbleibenden Mitgliedern (wobei immer mindestens eine Gemeinde beteiligt sein muß). Für die ausgetretene Gemeinde gelten die bis zum Austritt durchgeführten Maßnahmen des Verbandes (Verbandsbauleitpläne und die Durchführungsmaßnahmen) als eigene Maßnahmen weiter. Insoweit gilt der in Abs. 7 zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke³²².

Mit dem Ausscheiden einer Gemeinde geht dem Planungsverband allerdings die Planungskompetenz für den Gebietsteil der ausscheidenden Gemeinde verloren. Würde dadurch seine Arbeit stark eingeengt oder gar unmöglich gemacht, werden die übrigen Mitglieder sicherlich dem Austritt ihre Zustimmung verweigern. Selbst wenn die Gemeinde dann dennoch nicht mehr zur Mitarbeit bereit ist, kann der Verband noch gerettet werden. Es dürfte nämlich aus überwiegendem Interesse der Allgemeinheit die Möglichkeit gegeben sein, daß ein Mitglied (z. B. die Flurbereinigungsbehörde) durch Antrag gem. Abs. 2 eine Umwandlung des Freiverbandes in einen Pflichtverband betreibt und auf diesem Wege das widerstrebende Mitglied in den Verband zurückführt³²³.

Die Vorschrift des Abs. 6 gilt auch für den Zwangsverband. Ein Ausscheiden einzelner Mitglieder dürfte allerdings nicht ohne weiteres möglich sein, da hierdurch die Aufgaben in Frage gestellt werden könnten, die den Zusammenschluß zum Wohle der Allgemeinheit dringend erforderten³²⁴.

Ergeben sich mit der Mitgliedschaft der Angehörigen des Planungsverbandes keine Schwierigkeiten, scheitert aber das Bemühen, gemeinsame Bauleitpläne aufzustellen, muß die zuständige Landesbehörde gem. Abs. 3 eingreifen und den von ihr aufzustellenden Plan zur Beschlußfassung dem Planungsverband vorlegen³²⁵. Auch in diesem Fall braucht der Verband nicht aufgelöst zu werden.

Schließlich dürfte der Ausschluß aus wichtigem Grund möglich sein, wenn dieser Fall in der Satzung vorgesehen ist und das Verbleiben des Mitgliedes den Planungsverband sonst lahmlegen würde³²⁶.

6. Fortgeltung der Pläne

Die Flurbereinigungsbehörde braucht nach Auflösung des Planungsverbandes keine Bedenken zu haben, daß ihre, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erstellten Pläne, nicht so ausgeführt werden, wie dies für die Neuordnung erforderlich ist. Durch die Bestimmung des Abs. 7 wird eine gewisse Bestandsgarantie für die Pläne über die Bestandsdauer des Planungsverbandes hinaus erreicht³²⁷. Nach dieser Vorschrift gelten nach Auflösung des Planungsverbandes die von ihm aufgestellten Pläne als Bauleitpläne der einzelnen Gemeinden weiter.

³²¹ KOHLHAMMER, Anm. IV 2 b zu § 4 BBauG; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 44 zu § 4 BBauG; **anderer Ansicht ist:** FRANZEN, Anm. VII, 3 zu § 4 BBauG.

³²² KOHLHAMMER, Anm. IV 2 b zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 90.

³²³ KOHLHAMMER, Anm. IV 2 b zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 85.

³²⁴ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 45 zu § 4 BBauG.

³²⁵ KOHLHAMMER, Anm. IV 1 a zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 87; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 44 zu § 4 BBauG.

³²⁶ KOHLHAMMER, Anm. IV 2 a zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 85.

³²⁷ KOHLHAMMER, Anm. IV 1 b zu § 4 BBauG.

Die Gemeinden müssen als frühere Mitglieder des Planungsverbandes die Pläne gegen sich gelten lassen (sie können diese auch nicht im Wege der abstrakten Normenkontrolle gerichtlich überprüfen lassen, hierfür würde das Rechtsschutzbedürfnis fehlen³²⁸).

Da sie ihre volle Planungshoheit zurückerlangen, dürfen sie die Bauleitpläne aber auch unter den gestzlichen Voraussetzungen wieder abändern. Durch eine solche Abänderung besteht zwar eine gewisse Gefahr des Mißbrauchs der wiedererlangten Planungshoheit, insbesondere könnten die überörtlichen Belange beeinträchtigt werden. Dieser Gefahr wird jedoch durch die Vorschriften des § 2 Abs. 4 (Abstimmungspflicht der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden) und der §§ 6 und 11 (Genehmigungsvorbehalt der höheren Verwaltungsbehörde) vorgebeugt³²⁹.

Über den Wortlaut des Abs. 7 hinaus ergibt sich aus dem Sinnzusammenhang mit Abs. 1 Satz 2, daß auch vom Planungsverband angeordnete Veränderungssperren nach § 14 und Vollzugsmaßnahmen — wie die Einführung besonderer Vorkaufsrechte gem. §§ 25, 26 und die Anordnung einer Umlegung — als Maßnahmen der früheren Mitgliedsgemeinden weiter gelten bis sie von diesen in rechtsgültiger Weise aufgehoben oder geändert werden³³⁰.

Diese Grundsätze gelten entsprechend, wenn eine Gemeinde vor Auflösung des Planungsverbandes aus diesem ausscheidet³³¹.

7. Praktische Erfahrungen der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Planungsverbänden

Für die Gemeinden ist es oftmals kein leichter Entschluß, ihre Planungshoheit auf einen Planungsverband zu übertragen. Die kommunale Neuordnung trägt dazu bei, daß sie gegenüber einer planerischen Zusammenarbeit eine abwartende Stellung einnehmen. Dennoch scheint die Zahl der Planungsverbände stetig anzusteigen.

Nach den Angaben von WESEMANN³³² ist seit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes bis zum Jahre 1970 mit der Zahl der nach § 4 gegründeten Verbände in der Bundesrepublik Deutschland „das vierte Dutzend annähernd erreicht“. Genaue Zahlenangaben sind allerdings nicht möglich, da unter dem Begriff „Planungsverbände nach § 4“ auch viele Verbände existieren, die keine echten Planungsverbände sind (so laufen z. B. auch Vereine, Gesellschaften, Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände unter der Bezeichnung Planungsverband).

Nach der Untersuchung von WESEMANN hatten bis zum Jahre 1970 die Planungsverbände ihren Sitz vorwiegend in ländlichen Gebieten. Ein Planungsverband über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus war ebensowenig gegründet worden wie ein Zwangsverband. Eine Beteiligung von „sonstigen öffentlichen Planungsträgern“ gab es — außer Gebietskörperschaften — nicht.

³²⁸ KOHLHAMMER, Anm. IV 1 b zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 89.

³²⁹ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 46 zu § 4 BBauG; KOHLHAMMER, Anm. IV 1 b zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 89.

³³⁰ ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdnr. 46 zu § 4 BBauG; WESEMANN S. 90.

³³¹ wie Anm. 330.

³³² WESEMANN S. 127 und 128.

Die Erfahrung der Planungsverbände beurteilt WESEMANN als vorwiegend positiv. So seien nach erst kurzem Bestehen einiger Planungsverbände erhebliche Fortschritte in der Bauleitplanung erzielt worden. Nur in einem Fall hätten sich größere Schwierigkeiten ergeben.

Das Motiv für die Verbandsgründung scheine von größerer Bedeutung zu sein. Komme es aus Gründen der Finanzierung durch staatliche Zuschüsse aus Landesentwicklungsprogrammen zu einem Zusammenschluß, sei meist die Existenz des Planungsverbandes nach Eingang der Mittel zum Scheitern verurteilt.

Nach der Auskunft der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen³³³ gab es in diesem Bundesland Anfang 1974 genau 24 Planungsverbände nach § 4. Die Mehrzahl ist in den Jahren 1969—1973 entstanden, einige davon erst in den Jahren 1972/73.

Die meisten dieser Planungsverbände haben nach den in der Satzung festgelegten Aufgaben nur räumlich und sachlich begrenzte Zuständigkeiten in der Bauleitplanung. Sie sind meist nur für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen zuständig, oder für die Aufstellung von Bebauungsplänen für ein beschränktes Gebiet, wie z. B. für ein Erholungsgebiet.

Die Bildung der Planungsverbände in der Umgebung von Köln und Münster ist zum größten Teil in der Absicht geschehen, einer möglichen Eingliederung in diese Städte vorzubeugen.

Erfahrungen liegen wegen der Kürze der Zeit noch nicht in ausreichendem Umfang vor, um eine abschließende Beurteilung über die Funktionsfähigkeit der bestehenden Planungsverbände abzugeben. Die bisherigen Stellungnahmen der mit Planungsverbänden befaßten Stellen haben einen unterschiedlichen Tenor. Die Regierungspräsidenten Arnsberg, Düsseldorf, Münster gaben eine vorwiegend positive Beurteilung ab. (Diese Erfahrungen beziehen sich nur auf die Flächennutzungsplanung). Der Regierungspräsident Köln hingegen kommt zu dem Ergebnis, daß der Wille zu verstärkter Planung und die Planungsqualität durch die Bildung von Planungsverbänden nur unwesentlich beeinflußt wird. Die Landesbaubehörde Ruhr hat gar festgestellt, daß Bauleitplanverfahren bei Planungsverbänden noch schwerfälliger als bei Gemeinden laufen. Die Landesregierung fügt diesen Stellungnahmen ergänzend hinzu, daß die Zusammenarbeit teilweise am Egoismus der Verbandsmitglieder leidet.

Planungsverbände mit umfassender Zuständigkeit für die Bauleitplanung gibt es nach Auskunft der Landesregierung in der Regel nur bei Beteiligung kleinerer, kreisangehöriger Gemeinden, während Planungsverbände, deren Mitglieder auch kreisfreie Städte sind, sich im allgemeinen nur auf die Bewältigung ortsplanerischer Einzelvorhaben beschränken. Es bestehen keine Planungsverbände zwischen kreisfreien Städten und den ihr unmittelbar verflochtenen Randgemeinden mit dem Ziel, die städtebauliche Entwicklung gemeinsam zu betreiben.

Würde allerdings dafür, so fährt die Landesregierung fort, wegen der siedlungsräumlichen Bedingungen eine Notwendigkeit bestehen, seien meist die Voraussetzungen für einen kommunalen Zusammenschluß oder die Eingliederung gegeben. Planungsverbände könnten aber kein Ersatz für die notwendige Neu-

³³³ abgedruckt in „Der Städtetag“ 74, 33.

Von den 24 Planungsverbänden befanden sich 6 im Bereich der Landesbaubehörde Ruhr; im Bereich der Regierungspräsidenten bestanden 9 Planungsverbände in Arnsberg, 2 in Düsseldorf, 4 in Köln, 3 in Münster u. keiner in Detmold.

gliederung sein. Es bestünden auch Zweifel, ob Planungsverbände, die räumlich große Gebiete umfassen, wegen der Schwerfälligkeit und der zeitlichen Dauer des Aufstellungsverfahrens von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen überhaupt effektiv arbeiten könnten. Selbst große kreisfreie Städte benötigten oft mehrere Jahre, um neue Flächennutzungspläne aufzustellen oder übergeleitete Pläne der städtebaulichen Entwicklung anzupassen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß Planungsverbände wohl nur zwischen Gemeinden gegründet worden sind. Die Beteiligung von „sonstigen öffentlichen Planungsträgern“ im Sinne des § 4 ist jedenfalls an keiner Stelle erwähnt. Die Erfahrungen sind sowohl negativer als auch positiver Art, wobei in der Stellungnahme der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ein negativer Grundton nicht zu überhören ist und eine fruchtbare Zusammenarbeit vorwiegend in kleinen Gemeinden und ländlichen Bereichen möglich erscheint.

8. Zusammenfassung

Die Flurbereinigungsbehörden haben in zahlreichen Fällen mit Zustimmung der Gemeinden umfassende Neuordnungsaufgaben bewältigt, die sich auf die Anlegung ganzer Stadtteile und die Sanierung umfangreicher Ortskerne erstreckten. Diese Flurbereinigungsmaßnahmen waren nicht immer von den gesetzlichen Grundlagen des FlurbG (besonders von § 1) gedeckt.

Durch die Mitgliedschaft in einem Planungsverband werden den Flurbereinigungsbehörden neue Wege eröffnet, ihre Praxis auf rechtlich fundierten Boden zu stellen. Es ist den Flurbereinigungsbehörden zwar auf diesem Wege nicht möglich, selbständig ländliche Gebiete neu zu ordnen und eine umfassende Entwicklungsplanung für diesen Raum durchzuführen, sie können aber über ihre klassischen Aufgaben in der Bodenordnung hinaus tätig werden.

Durch den Planungsverband können die unentziehbaren Befugnisse der gemeindlichen Selbstverwaltung und die fachlichen Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörden so miteinander kombiniert werden, daß ein einheitliches Verfahren, unter institutionell abgesicherten Mitwirkungsrechten beider, zustande kommt. Die Flurbereinigungsbehörden werden dabei mit ihren anerkannten fachlichen Kenntnissen und ihrem umfangreichen Erfahrungsschatz auf dem Gebiet der Bodenordnung und der gemeindlichen Planung eine verantwortliche Rolle spielen können und ihre eigenen Zielvorstellungen durch mittelbare Einflußnahme auf die Planung mitverwirklichen können.

Solange die Gemeinden zur Zusammenarbeit bereit sind, steht der Gründung eines Planungsverbandes nichts im Wege. Aber auch gegen den Willen der Gemeinden haben die Flurbereinigungsbehörden die Möglichkeit, durch entsprechenden Antrag bei der Landesregierung, die Schaffung eines Pflichtverbandes zu erzwingen.

Die Flurbereinigungsbehörde legt mit den Gemeinden nach Gründung des Planungsverbandes das weitere Vorgehen für die gemeinsame Arbeit fest und ordnet die für städtebauliche Ziele erforderlichen Gemeindeflächen als selbständiger Planungsträger im Wege des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens gem. § 86 FlurbG neu, um die dann folgende Durchführung der Bauleitplanung zu fördern. Diese Bauleitplanung kann die Flurbereinigungsbehörde durch direkte Einflußnahme im Planungsverband mitbestimmen. Wenn Umlegungsverfahren erforderlich werden, kann sie diese als Mitglied des Planungsverbandes sogar mit durchführen.

Sollte eine Gemeinde während der Zusammenarbeit aus dem Planungsverband gegen den Willen der anderen Mitglieder austreten, könnte die gesamte Zusammenarbeit in Frage gestellt werden, da es dann an der Planungskompetenz für dieses Gebiet fehlt. Allerdings besteht dann die Möglichkeit, mit der ausscheidenden Gemeinde einen Zwangsverband zu gründen. Den Antrag hierfür kann die Flurbereinigungsbehörde stellen.

Die Flurbereinigungsbehörde braucht keine Bedenken zu haben, daß das Ergebnis ihrer Mitarbeit und damit die Verwirklichung ihrer Zielvorstellungen nach Auflösung des Planungsverfahrens in Frage gestellt wird. Für die ausgearbeiteten Bauleitpläne gewinnen zwar die Gemeinden ihre Planungshoheit in vollem Umfange zurück. Eine Änderung und Abweichung von den aufgestellten Plänen durch die Gemeinden läßt sich damit allerdings kaum erreichen, da insoweit wegen des Genehmigungsvorbehaltes der Pläne gesetzliche Schranken gesetzt sind.

Flurbereinigungsbehörden sind bisher nicht an Planungsverbänden beteiligt worden. Diese rechtliche Möglichkeit war der Flurbereinigungspraxis bisher wohl weitgehend unbekannt und ist deshalb auch nicht beachtet worden.

Die bisherigen, meist negativen Erfahrungen stützen sich auf Planungsverbände zwischen mehreren Gemeinden, die oft mehr untereinander rivalisierten als zusammenarbeiteten.

Diese Gefahr besteht nicht bei einem Planungsverband zwischen einer Gemeinde und einer Flurbereinigungsbehörde. Wie sich in zahllosen Verfahren gezeigt hat, arbeiten in der Regel Flurbereinigungsbehörden und Gemeinden sehr gut miteinander. Dabei wird die fundierte Fachkenntnis und die umfangreiche historisch gewachsene Erfahrung der Flurbereinigungsbehörden anerkannt und respektiert. Gerade in kleineren Gemeinden und ländlichen Gegenden ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Flurbereinigungsbehörde besonders groß, während große kreisfreie Gemeinden häufig Angst um ihre Kompetenzen haben.

Es gilt daher besonders in ländlichen Gemeinden auch die Bildung von Planungsverbänden ins Auge zu fassen, wobei unter Federführung der Flurbereinigungsbehörde eine umfassende Neuordnung mit allen modernen Gesichtspunkten durchgeführt werden kann.

Teil 3: Verbesserungsvorschläge der maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen³³⁴

Aus den bisherigen Ausführungen zur Flurbereinigung geht hervor, daß die Flurbereinigungsbehörden bereits Aufgaben erfüllen, die über den Sinn und Zweck der im FlurbG geregelten Verfahren hinausgehen. Besonders die durch § 1 gesteckten Grenzen des normalen Flurbereinigungsverfahrens erweisen sich zunehmend als zu eng und mit den modernen Erfordernissen im ländlichen Raum nicht mehr vereinbar.

Die Anwendung des FlurbG hat seit 1953 eine umfangreiche Rechtsprechung ausgelöst. Hierdurch wurde einerseits den Flurbereinigungsbehörden eine fortschrittliche Flurbereinigungspraxis ermöglicht, auf der anderen Seite hat sie aber auch die rechtlichen Grenzen der Flurbereinigung deutlich gemacht und auf die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen hingewiesen, um die Flurbereinigung frei von rechtlichen Bedenken als ländliche Raumordnungsaufgabe verstehen zu können.

Die Schaffung einer breiteren Anwendungsbasis des § 1 durch eine Fortentwicklung mit Hilfe der Rechtsprechung, wie es auf der Arbeitstagung der Flurbereinigungsrichter am 28. und 29. 9. 1971 in Münster³³⁵ gefordert wurde, stellt keine vertretbare Lösungsmöglichkeit dar.

Um die Rechtmäßigkeit der meisten Flurbereinigungsverfahren unter Schaffung neuer Kompetenzen sicherzustellen, gilt es, besonders die Kernvorschrift für die normale Flurbereinigung, den § 1 und in Verbindung damit den § 37 FlurbG, neu zu fassen. Das Flurbereinigungsverfahren muß auch eingesetzt werden können, wenn es nicht primär um Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodenordnung geht.

Die bisher mit gutem Erfolg durchgeführte Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungsbehörde, den Gemeinden und anderen behördlichen Stellen gibt Hoffnung für eine in Zukunft noch engere Kooperation und Abstimmung beider Planungen. Auch hierfür müssen die gesetzlichen Voraussetzungen im FlurbG und im BBauG geschaffen werden.

I. Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes

Das FlurbG muß den veränderten agrarpolitischen Zielsetzungen sowie dem Funktionswandel des ländlichen Raumes und der neueren Rechtsentwicklung auf dem Gebiete der Raumordnung und Landesplanung, wodurch die Entwicklung des ländlichen Raumes wesentlich beeinflußt wird und dem städtebaulichen Bodenrecht, das starke Berührungspunkte zur Flurbereinigung aufweist, angepaßt werden. Dabei haben land- und forstwirtschaftliche Interessen und die Interessen der allgemeinen Landeskultur sowie der Landesentwicklung gleichrangige Bedeutung.

³³⁴ Die folgenden vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind zum Teil auch in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des FlurbG v. 23. 12. 74 (BT-Drucks.: 7/3020) und in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des BBauG v. 10. 5. 74 (BR-Drucks.: 300/74) vorgesehen.

³³⁵ BURGDORF AR 71/72, Anhang S. 2 (3).

1. § 1

Die oben aufgeführten Grundsätze sind hauptsächlich bei der Neufassung des Begriffs „Flurbereinigung“ (§ 1) zu berücksichtigen. Bei dem zu ändernden § 1 soll auch ein deutlicherer Bezug zu dem Gestaltungsauftrag der Flurbereinigungsbehörde nach § 37 herausgestellt werden.

Es wird vorgeschlagen, dem § 1 FlurbG folgende Fassung zu geben:

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

Diese Definition bedarf einer genaueren Erläuterung.

a) „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“

Es ist sinnvoll, in den Begriff der Flurbereinigung anstelle der Worte „Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ die Worte „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ einzufügen. Dadurch wird der veränderten agrarpolitischen Zielsetzung Rechnung getragen, die nicht mehr auf die Steigerung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Verminderung der Einfuhrabhängigkeit und die damit verbundene Einsparung von Devisen, sondern auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und die Schaffung wirtschaftlicher Betriebe, die zu einer Verringerung des Einkommensabstandes zwischen der landwirtschaftlichen und dem Durchschnitt der übrigen Bevölkerung führen soll, ausgerichtet ist. Anstelle der Produktionssteigerung soll damit die Produktivitätssteigerung mit den Mitteln der Flurbereinigung gefördert werden.

Die vorgesehene Änderung entspricht dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Nr. 1 GemAgrG³³⁶; danach werden Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch die Flurbereinigung wahrgenommen.

b) „Förderung der allgemeinen Landeskultur“

Die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ als eine der wesentlichen Aufgaben der Flurbereinigung sollte beibehalten werden, obwohl dieser Begriff recht dehnbar und schwer faßbar zu sein scheint.

Die „allgemeine Landeskultur“ ist vom Gesetzgeber in den verschiedensten Gesetzen berücksichtigt worden und hat sich als selbständige Zielsetzung der Flurbereinigung in der Praxis so bewährt, daß sie im FlurbG nicht gestrichen werden sollte. Der Inhalt des Begriffs hat sich zudem im Laufe der letzten Jahre gewandelt und zugleich gefestigt: die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ beinhaltet heute nach einhelliger Meinung alle Maßnahmen der Agrarstruktur und Landschaftspflege unter Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktionen des ländlichen Raumes³³⁷. Damit bezeichnet sie heute eine notwendige selbständige Zielsetzung der Flurbereinigung, auf die nicht verzichtet werden

³³⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1974 bis 1977 = BT-Drucks.: 7/1538 v. 16. 1. 74; das Gesetz ist auf S. 135 ff. des Rahmenplans abgedruckt.

³³⁷ Vgl. die Untersuchung auf den Seiten 72 ff.

kann, ohne damit gleichzeitig die Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörden zu beschneiden.

c) „Förderung der Landentwicklung“

Die „Förderung der Landentwicklung“ als Aufgabe der Flurbereinigung hat sich bereits in der Praxis bewährt³³⁸. Es kann daher bei der Formulierung der Neufassung des § 1 an dieser Fassung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung festgehalten werden.

Unter „Landentwicklung“ werden sämtliche Maßnahmen verstanden, die geeignet sind, die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu fördern und dauerhaft zu verbessern³³⁹.

Aufgabe der Landentwicklung ist es, alle Maßnahmen vorzubereiten, zu planen oder durchzuführen, die geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktionen besonders des ländlichen Raumes zu erhalten oder zu verbessern und damit für die Förderung und dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen. Die Landentwicklung hat damit die Voraussetzungen auf den verschiedensten Sachgebieten zu schaffen, die für eine organische Entwicklung des ländlichen Lebensraums von Bedeutung sind³⁴⁰. Diese umfassende Aufgabe soll durch die planerische, koordinierende und bodenordnerische Tätigkeit der Flurbereinigung gefördert werden.

Grundlage der „Landentwicklung“ sind alle Gesetze, die die Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zum Inhalt haben können, wie z. B. das ROG, das BBauG, das StbauFG, das ReichssiedlungsG und LandwirtschaftsG, sowie das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“³⁴¹.

Durch die Satzverbindung: „...oder...“ soll die Eigenständigkeit dieser Zielsetzung des § 1 besonders unterstrichen werden; es wird klargestellt, daß die Landentwicklung keine Maßnahme der allgemeinen Landeskultur ist.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, daß die „Förderung der Landentwicklung“ auch die Aufgabe der Flurbereinigung meint, ihre Verfahren im Sinne einer erleichterten Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung einzusetzen.

Wollte man deshalb eher an den bestehenden Begriffen der Raumordnung festhalten, so könnte § 1 auch so neugefaßt werden: „...sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur oder zur erleichterten Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung kann ländlicher Grundbesitz...“ Beide Formulierungen könnten durchaus alternativ gebraucht werden, ohne daß hiermit sachliche Veränderungen in den Zielsetzungen der Flurbereinigungen verbunden wären.

Mit „Förderung“ der Landentwicklung bzw. „erleichterte Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ ist gemeint, daß die normale Flurbereinigung, ähnlich wie die Sonderflurbereinigung des § 86, nur als reines Bodenordnungsverfahren eingesetzt wird, um die Durchführung der außerhalb des Flur-

³³⁸ so z. B. in Hessen.

³³⁹ Vgl. die Schrift: „Landentwicklung“, hrsg. v. Hessischen Minister für Landwirtschaft u. Umwelt — Landeskulturverwaltung — vom Juni 1972.

³⁴⁰ SEIBOTH in „Landentwicklung“, S. 1.

³⁴¹ Vgl. die Aufzählung der Gesetze bei METZLER in „Landentwicklung“, S. 5.

bereinigungsverfahren zu erledigenden Planungen — gemeint ist neben den gemeindlichen Bauleitplanungen die Landesplanung — zu erleichtern. Die Flurbereinigungsbehörde stellt also die nach den örtlichen Bauleitplanungsabsichten und den Planungen der Landesplanung benötigten Flächen an den dazu von diesen Planungen vorgesehenen Stellen innerhalb des Flurbereinigungsgebietes zur Verfügung. Eine Kollision mit der Planungshoheit der Gemeinden oder Bedenken wegen einer sicherlich unzulässigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch das FlurbG für das Gebiet der Landesplanung können hiermit nicht auftreten; in diesem Sinne wird § 1 auch immer verfassungskonform ausgelegt werden müssen.

Die Übernahme der neuen Zielsetzungen „Förderung der Landentwicklung“ oder „zur erleichterten Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ stellt eine echte Lösung der hier zugrundeliegenden Problemstellung dar. Das klassische Flurbereinigungsverfahren kann nämlich hierdurch als Instrument der Bodenordnung eingesetzt werden, wenn es darum geht, die Grundsätze der Raumordnung für den ländlichen Raum mit allen städtebaulichen Aspekten, wie z. B. einer umfangreichen Dorferneuerung, Schaffung bzw. Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen, Errichtung neuer nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze durch die Erstellung neuer Industrieanlagen und Schaffung von Gewerbegebieten und auch die Einrichtung von Erholungs- und Freizeitanlagen, zu verwirklichen.

d) „ländlicher Grundbesitz“

Der Begriff „ländlicher Grundbesitz“ ist sicherlich recht dehnbar und angesichts des heutigen Standes und der künftigen Entwicklung unserer Siedlungsstruktur schlecht zu fassen. Diese Erkenntnis spricht jedoch nicht zwingend gegen die weitere Verwendung dieser Formulierung.

Die Flurbereinigungspraxis soll weiterhin, wie bisher, sowohl Entwicklungs- als auch Verdichtungsgebiete umfassen, die außerdem zum größten Teil miteinander verflochten sind. Der Versuch, nach genau festgelegten Kriterien die Gebiete zu bezeichnen, in denen eine Flurbereinigung durchgeführt werden kann, ist nicht zuletzt wegen dieser Verflechtungen wenig sinnvoll und wird auch zu keinem praktisch vernünftigen Ergebnis führen können.

Aus diesem Grunde sollte an dem Begriff „ländlicher Grundbesitz“ festgehalten werden, wobei die Flurbereinigung selbstverständlich nicht nur in der von einer Bebauung freien Feldmark eingeleitet werden kann, sondern durchaus auch in städtischen Randzonen und sogar unter Einbeziehung der reinen Ortslage. Dagegen bleibt in der Regel in dichtbesiedelten Gebieten, für die zudem meist Bebauungspläne bestehen, dieses Bodenordnungsverfahren nicht durchführbar.

e) § 1 zweiter Halbsatz

Durch die vorgeschlagene veränderte Aufgabenstellung der Flurbereinigung besteht keine rechtliche Notwendigkeit mehr, die Durchführung der Flurbereinigung nur von der Besitzzersplitterung und der unwirtschaftlichen Form der Grundstücke abhängig zu machen. Soweit aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Zusammenlegung von zersplittertem oder unwirtschaftlich geformtem Grundbesitz durchgeführt werden muß, soll dies durch eine entsprechende Neufassung des Maßnahmenkataloges für die Neugestaltung in § 37 Abs. 1 verwirklicht werden³⁴².

³⁴² Vgl. den anschließenden Vorschlag zur Neufassung des § 37.

Durch die bereits erwähnte engere Verknüpfung des § 1 und § 37 wird die Wortfolge: „...nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert...“ in den neu zu fassenden § 37 eingefügt und kann hier deshalb gestrichen werden.

f) „Maßnahmen nach diesem Gesetz“

Die Bezugnahme auf die „Maßnahmen nach diesem Gesetz“ soll klarstellen, daß die Maßnahmen der Flurbereinigung ihre rechtliche Stütze im FlurbG selbst haben sollen. Die tragende Vorschrift ist hier § 37.

2. § 37

a) Abs. 1

§ 37 Abs. 1 muß der veränderten Aufgabenstellung des § 1 angepaßt werden und die Maßnahmen des § 1 näher konkretisieren. Hierfür sind folgende Änderungen notwendig:

In Satz 1 muß nach den Worten „...Interessen der Beteiligten“ die Wortfolge: „und den Interessen der allgemeinen Landeskultur oder der Landentwicklung“ eingefügt werden. In Satz 2 sollte hinter den Worten: „...und zersplitterter“ eingefügt werden: „oder unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen, wirtschaftlich oder auf andere Weise nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege...“. Die Formulierung: „auf andere Weise nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten“ ist auch deshalb zu wählen, weil sie sich an die Terminologie des § 45 BBauG (Zweck der Umlegung) anlehnt und auch der bisherigen Praxis der Flurbereinigung entspricht.

Schließlich wäre es sinnvoll, die in der Praxis regelmäßig durchgeführten Maßnahmen der Dorferneuerung als weitere Aufgabe in den Katalog des Abs. 1 mit aufzunehmen. Diese Befugnis könnte als Halbsatz dem Satz 3 vorangestellt werden: „Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden; durch Bebauungspläne...“.

§ 37 Abs. 1 müßte danach lauten:

„Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten und den Interessen der allgemeinen Landeskultur oder der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen, wirtschaftlich oder auf andere Weise nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege, Gräben und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, Bodenverbesserungen vorzunehmen und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert werden, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird. Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden; durch Bebauungspläne und ähnliche Planungen wird die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen“.

b) Abs. 2

Auch § 37 Abs. 2 sollte einige wesentliche Änderungen erfahren:

Zunächst ist wichtig, durch die Streichung des Wörtchens „dabei“ in der ersten Zeile den Ansatzpunkt für das Problem, ob § 37 Abs. 2 eine selbständige Hand-

lungsnorm darstellt, zu beseitigen; eine übertriebene wörtliche Auslegung des Abs. 2 kann dann nicht mehr vorgenommen werden. Es wird hierdurch der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers Rechnung getragen, daß innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens die Maßnahmen des Abs. 2 selbständig durchgeführt werden können. Der vom BVerwG konstruierten Abhängigkeit des Abs. 2 von Abs. 1 oder anderen Vorschriften wird somit der Boden entzogen³⁴³.

Neben dieser Änderung müssen die aufgezählten öffentlichen Belange aus Gründen der neuen Zielsetzungen der Flurbereinigung und der geänderten Funktionen des ländlichen Raumes erweitert werden.

Abs. 2 könnte demnach folgenden Wortlaut haben:

„Die Flurbereinigungsbehörde hat den öffentlichen Interessen, vor allem den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, der Erholung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, . . . Rechnung zu tragen“.

Diese Formulierung bedarf einiger klärender Sätze:

Der für alle Lebensgebiete zunehmenden Bedeutung des Umweltschutzes und der Raumordnung soll durch die Einführung der Begriffe „Umweltschutz“ und „Raumordnung“ als notwendige Maßnahmen des öffentlichen Interesses Rechnung getragen werden.

Der bis jetzt gebräuchliche Begriff „Landesgestaltung“ braucht wegen des in Absatz 1 aufgenommenen Begriffs „Landentwicklung“ nicht mehr berücksichtigt werden.

Die bereits auf den Seiten 87 und 88 erwähnte Wechselbeziehung der städtebaulichen Entwicklung und der Flurbereinigung hat bereits im BBauG und im StbauFG ihren Niederschlag gefunden. Es muß einem verantwortungsbewußten gesetzgeberischen Anliegen entsprechen, daß die Belange einer geordneten städtebaulichen Entwicklung auch im FlurbG durch eine entsprechende Gesetzesänderung berücksichtigt werden.

Wie bereits mehrfach erwähnt, dient der ländliche Raum zunehmend Erholungsfunktionen. Dieser Tatsache wird zwar in der Flurbereinigungspraxis durch die Ausweisung von Erholungs- und Freizeitgebieten zunehmend entsprochen, eine gesetzliche Klarstellung in der vorgeschlagene Art ist dennoch erforderlich.

3. Änderung des § 2 Abs. 1

Im Verlaufe des Flurbereinigungsverfahrens treten vielfältige und mehrschichtige Interessen auf, die im Verfahren berücksichtigt werden müssen. Angesichts der über die landwirtschaftlichen Interessen hinausreichenden Zielsetzungen ist eine Mitwirkung nur der Grundeigentümer und der landwirtschaftlichen Berufsvertretung deshalb kaum verretbar. Es müssen auch die Träger öffentlicher Belange beteiligt werden. Demgemäß sollte § 2 Abs. 1 geändert werden. Die neue Fassung könnte lauten:

„Die Flurbereinigung wird in einem behördlich geleiteten Verfahren innerhalb eines bestimmten Gebietes (Flurbereinigungsgebiet) unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und der Träger öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung (§ 109) nach Maßgabe der folgenden Vorschriften durchgeführt“.

³⁴³ Vgl. zur Auslegung des § 37 Abs. 2 die Darstellung auf den Seiten 60 ff.

4. § 5 Abs. 3

Die in § 2 angesprochene Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten muß auch in der Formulierung des § 5 Abs. 3 — der Regelung des Vorverfahrens vor Anordnung der Flurbereinigung — Berücksichtigung finden. Um das Ziel einer geordneten Zusammenarbeit zu erreichen, müssen die in dieser Vorschrift aufgeführten Stellen von der Flurbereinigungsbehörde über das geplante Verfahren unterrichtet werden; diese sollten dann anschließend — wie nach der bisherigen Regelung — der Flurbereinigungsbehörde mitteilen, ob und welche das Flurbereinigungsgebiet berührenden Planungen beabsichtigt sind oder bereits feststehen. Nur so ist eine umfassende Zusammenarbeit verschiedener Planungsträger langfristig gewährleistet.

5. Austauschbarkeit von Abfindungsansprüchen im Flurbereinigungs- und Umlegungsverfahren

Mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel haben die Verflechtungen vielfältiger und teilweise planungs- und funktionswidriger Bodennutzungen zugenommen. Daraus ergeben sich zahlreiche Konfliktsituationen, besonders in den Räumen, wo agrarische und städtebauliche Interessen aufeinander stoßen (in der Regel in den Randgebieten der Städte).

Diesen Zuständen wird bereits im StbauFG durch Bestimmungen über den Zusammenhang von städtebaulichen Maßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur Rechnung getragen. So kann gem. § 66 Abs. 4 StbauFG auf Antrag der Gemeinde deren Befugnis zur Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörde übertragen werden.

Diese Zielsetzung sollte auch in das FlurbG aufgenommen und weiterentwickelt werden. So könnte durch Änderung des § 44 — der Vorschrift über die Landabfindung — erreicht werden, daß die Möglichkeit besteht, Abfindungsansprüche im Flurbereinigungsverfahren und solche im städtischen Umlegungsverfahren gegeneinander auszutauschen. Eine solche Verknüpfung beider Bodenordnungsinstrumente würde sowohl öffentliche als auch private Interessengegensätze, wie sie sich aus dem ländlichen Strukturwandel und infolge des Generationswechsels ergeben, lösen.

Durch das Angebot an Bauflächen würde dem aus der Landwirtschaft ausscheidenden Landwirt die Möglichkeit gegeben, sich in Stadtnähe niederzulassen. Dagegen könnten durch die zur Verfügung gestellten landwirtschaftlichen Flächen andere landwirtschaftliche Betriebe aufgestockt werden. Auch würde die Ausweisung für sonstige Bauabsichten, wie z. B. für öffentliche Zwecke oder für eine gewerbliche Nutzung, erleichtert.

Zusammenfassend betrachtet könnten auf diese Weise mit Hilfe des FlurbG die durch die veränderte Zielsetzung der Flurbereinigung und den Strukturwandel entstandenen Probleme nahezu ideal gelöst werden.

Bei einem Grundstücksaustausch zwischen beiden, unterschiedlichen Zielen dienenden Verfahren würde der Gestaltungsspielraum der bodenordnenden Stellen zum Vorteil aller Beteiligten in beiden Verfahren wesentlich erhöht. Eine komplexe Bodenordnung läge in einer Hand, und die landwirtschaftlichen und städteplanerischen Aufgaben könnten praktisch „uno actu“ gelöst werden.

Wegen dieser in das Eigentumsrecht einschneidenden Maßnahme sollte der Austausch nur mit Zustimmung der beteiligten Grundstückseigentümer vorgenommen werden können.

Die Verwirklichung dieser Vorschläge erfordert eine Neufassung des § 44 Abs. 6, der Vorschrift über die Landabfindung. Hier muß besonders wegen der Verknüpfung beider Bodenordnungsinstrumente auf das Umlegungsverfahren nach dem BBauG hingewiesen werden.

Die Neufassung müßte demnach lauten:

„Die Landabfindungen können im Wege des Austausches in einem anderen Flurbereinigungsgebiet oder mit Zustimmung der betroffenen Rechtsinhaber in einem Gebiet, in dem eine Umlegung nach Maßgabe der Vorschriften des BBauG (§§ 45 bis 79) durchgeführt wird, ausgewiesen werden, soweit es für die Durchführung der Flurbereinigung oder der Umlegung zweckmäßig ist und in den betroffenen Flurbereinigungsgebieten oder für die in dem Umlegungsgebiet ausgewiesenen Grundstücke der neue Rechtszustand gleichzeitig eintritt. Die Landabfindungen werden in diesen Fällen durch die Flurbereinigungspläne der Flurbereinigungsgebiete oder durch die Umlegungspläne der Umlegungsgebiete festgestellt, in denen sie ausgewiesen werden“.

In diesem Zusammenhang sollte außerdem das Bewertungsverfahren für Bauflächen in der Flurbereinigung durch eine entsprechende Änderung des § 29 dem allgemeinen Bewertungsrecht dergestalt angeglichen werden, daß für Bauflächen und Bauland sowie für bauliche Anlagen der Verkehrswert zu ermitteln ist.

6. Naturschutz und Landschaftspflege

In der Neufassung des FlurbG muß den in den Vordergrund gerückten geänderten Funktionen des ländlichen Raumes als ökologischer Ausgleichsraum und Erholungsraum durch verstärkte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung getragen werden.

Beiden Aspekten — die des Naturschutzes und der Landschaftspflege — wird bereits weitgehend durch den in seinem Inhalt geänderten Begriff der Landeskultur entsprochen³⁴⁴. Somit werden schon durch die Neufassung des § 1 die Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erleichtert, weil danach das Flurbereinigungsverfahren auch unabhängig von landwirtschaftlichen Erwägungen wie der Flurzersplitterung und dergleichen eingeleitet werden kann.

In der Praxis werden zunehmend für die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die landschaftsgestaltenden Maßnahmen besondere Begleitpläne zum Wege- und Gewässerplan aufgestellt und mit diesem festgestellt. Dieses Vorgehen in der Praxis sollte wegen seiner Bedeutung und seines beträchtlichen Umfangs gesetzlich vorgeschrieben werden. Dazu reicht aus, daß in § 41 Abs. 1 an die Worte „Wege- und Gewässerplan“ in dem Klammerzusatz die Worte „mit landespflegerischem Begleitplan“ angefügt werden.

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren und das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren sollten ebenfalls den ausdrücklichen Auftrag erhalten, die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen.

§ 86 müßte lauten: „ . . . Bodenreform oder Siedlungsverfahrens, Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder andere Aufbaumaßnahmen³⁴⁵ . . . “. In § 91 muß nach den Worten „ . . . rasch herbeizuführen“ die Wortfolge „oder um Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erleichtern“ eingefügt werden.

³⁴⁴ Vgl. zu dem Begriff „Landeskultur“ S. 72 ff.

³⁴⁵ Vgl. zu diesem Begriff den anschließenden Vorschlag zu § 86.

7. § 86

Schließlich sei noch ein Änderungsvorschlag zu § 86 gemacht.

Wie bereits bei der Erläuterung des Begriffs „Aufbaumaßnahmen“ auf den Seiten 78 ff. näher dargelegt, ist nach Inkrafttreten des BBauG das Wort „Aufbaumaßnahme“ nicht mehr zeitgemäß und der Terminologie des BBauG nicht angepaßt. § 86 sollte daher statt zur Durchführung von „Aufbaumaßnahmen“, zur „erleichterten Durchführung der Bauleitplanung“ eingesetzt werden können.

Um klar herauszustellen, daß das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Erleichterung aller städtebaulichen Belange eingesetzt werden kann, sollte zusätzlich die Alternative „Erleichterung der Durchführung städtebaulicher Maßnahmen“ eingefügt werden.

§ 86 könnte unter Berücksichtigung aller dieser Änderungsvorschläge lauten:

„Ein Flurbereinigungsverfahren kann in Teilen einer oder mehrerer Gemeinden durchgeführt werden, . . . oder um die Durchführung eines Bodenreform- oder Siedlungsverfahrens, von städtebaulichen Maßnahmen, insbesondere der Bauleitplanung, sowie von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erleichtern“.

II. Neufassung von Vorschriften des BBauG

Die Bestimmungen des BBauG sind für die Entwicklung des ländlichen Raumes von großer Bedeutung. Angesichts des tiefgreifenden und umfassenden Strukturwandels in den ländlichen Gebieten haben sich oftmals die Vorschriften dieses Gesetzes aus dem Jahre 1960 als unzureichend und hinderlich erwiesen. So sind die Möglichkeiten der Flurbereinigungsbehörde, an den Planungen der Gemeinden — über deren freiwillige Bereitschaft zur Zusammenarbeit hinaus — beteiligt zu werden, nicht sehr groß.

Es würde daher einen großen Schritt nach vorn bedeuten, wenn durch Verbesserungen des BBauG der Flurbereinigungsbehörde mehr Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit eingeräumt würden, ähnlich wie dies die Gemeinden bei einer Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes haben sollen.

Die Betonung liegt auf dem Wort „Zusammenarbeit“; es darf nicht zu einer Ausschaltung der Gemeinden von ihrer Planungshoheit und damit zu einem Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG kommen.

1. Übernahme von Vorschriften des StbauFG

Eine Lösung der aufgezeigten Probleme könnte die Übertragung einiger Regelungen des StbauFG in das allgemeine Baurecht bringen. Dieser Weg ist auch von der Bundesregierung eingeschlagen worden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. 5. 1974 zur Änderung des BBauG³⁴⁶ sieht eine Übernahme der Vorschriften des 4. Teils des StbauFG: „Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ (§§ 64 bis 70) vor. Durch die Verwirklichung dieses Vorschlages könnte ein großer Beitrag dazu geleistet werden, daß in beiden Bereichen — dem Baurecht und der Flurbereinigung — eng zusammengearbeitet und

³⁴⁶ Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. 5. 74 in seinem neuen Teil VII a: (§§ 144 a bis 144 f) BR-Drucks.: 300/74, S. 23 und 24.

den Belangen der Landwirtschaft in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird.

Bei einer Übernahme der angesprochenen Vorschriften ist zu berücksichtigen, daß das Sonderrecht des StbauFG nur auf städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Anwendung findet (§ 1 StbauFG) und diese Maßnahmen in der Praxis recht selten sind. Die Vorschriften können daher nicht wörtlich in das BBauG übernommen werden, es bedarf vielmehr kleiner Korrekturen, um sie dem BBauG anzupassen; der sachliche Inhalt der Vorschriften bleibt davon allerdings im wesentlichen unberührt.

Anstelle der Formulierung des § 64 Abs. 1: „Bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen . . .“ müßte die Wortfolge: „Bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen . . .“ treten. Die Vorschrift würde danach lauten:

„Bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen sind die Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere auch die Ergebnisse der agrarstrukturellen Vorplanung, zu berücksichtigen“.

Die neue Fassung des § 64 Abs. 2 müßte lauten:

„Bei der Aufstellung von Bauleitplänen hat die oberste Flurbereinigungsbehörde zu prüfen, ob im Zusammenhang mit der städtebaulichen Maßnahme eine Flurbereinigung oder andere Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur durchzuführen sind“.

Ähnlich muß § 65 umformuliert werden:

„. . . darüber befinden, ob Bauleitpläne aufzustellen sind“.

Die Fassung der Absätze 1 und 3 des § 66 könnte in der bisherigen Fassung bestehenbleiben. Abs. 2 hingegen wäre zu streichen.

Die nach § 66 Abs. 4 mögliche Übertragung der Umlegungsbefugnisse der Gemeinden auf die Flurbereinigungsbehörde sollte ebenfalls übernommen werden. Diese Vorschrift müßte allerdings als neuer Absatz dem § 46 BBauG — der Regelung über die Zuständigkeit und Voraussetzung der städtebaulichen Umlegung — angehängt werden.

Die auf diese Weise durch das BBauG vorgeschriebene Zusammenarbeit von Gemeinde und Flurbereinigungsbehörde ist deshalb von weitreichender Bedeutung, weil die Aufsichtsbehörde die nach den §§ 6 und 11 vorgesehene Genehmigung zum Flächennutzungsplan und Bebauungsplan nicht erteilt, wenn die Gemeinde nicht in der vorgeschriebenen Weise mit der Flurbereinigungsbehörde zusammengearbeitet hat.

Die Gemeinde wird auf diesem Wege dazu angehalten (gezwungen), sich stets mit den Flurbereinigungsbehörden ins Einvernehmen zu setzen und diese auch zur Bauleitplanung hinzuzuziehen. Die Einflußmöglichkeit der Flurbereinigungsbehörde auf die gemeindliche Bauleitplanung erhält damit ein stärkeres Gewicht.

2. Änderung des § 2 Abs. 5 BBauG

Damit sichergestellt wird, daß sich die Gemeinde und die Träger öffentlicher Belange — also auch die Flurbereinigungsbehörde — möglichst frühzeitig bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung ihrer Maßnahmen gegenseitig unter-

richten, ist es sinnvoll, die Vorschrift des § 4 Abs. 4 StbauFG sinngemäß dem Abs. 5 des § 2 BBauG anzufügen.

Der neue Satz 2 des Absatzes 5 würde dann lauten: „In ihrer Stellungnahme haben sie der Gemeinde auch Aufschluß über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebietes bedeutsam sein können“.

Um zu erreichen, daß das Bauleitverfahren nicht durch Nichtäußerung der Träger öffentlicher Belange in die Länge gezogen wird, sollte in Absatz 5 als Satz 3 den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, den Trägern öffentlicher Belange eine angemessene Frist zur Äußerung zu stellen, nach deren Ablauf die Gemeinde davon ausgehen kann, daß die anderen öffentlichen Belange durch den Bauleitplan nicht berührt werden.

Teil 4: Schlußbetrachtung

Der tiefgreifende Strukturwandel in der Landwirtschaft und die veränderten Funktionen des ländlichen Raumes erfordern umfangreiche staatliche Planungen und eine gezielte Förderungs politik.

Mit Hilfe der im ROG aufgestellten Grundsätze können die Probleme des ländlichen Raumes gelöst werden. Die für die Verwirklichung dieser Grundsätze durchzuführenden Maßnahmen setzen eine Neuordnung und damit eine erhebliche Mobilität des Bodens voraus.

Die Flurbereinigung ist das ideale Bodenordnungsverfahren für die ländlichen Gebiete. Sie hat sich in der Vergangenheit als eigenständige und flächendeckende Planung in der Flur und im Dorfbereich bereits bestens bewährt.

Die moderne Flurbereinigung darf sich heute nicht mehr auf die Neuordnung der Flur für die landwirtschaftlichen Betriebe erschöpfen, sondern sollte immer als integrale Verbesserungsmaßnahme der Agrarstruktur eingesetzt werden. In diesem Sinne muß in Zukunft das Flurbereinigungsverfahren für die Bereinigung von Ortslagen, die Bereitstellung von Flächen für Industrieansiedlungen, für kulturelle Zwecke, für Sportanlagen und Verkehrseinrichtungen sowie für Ferien- und Erholungsanlagen eingesetzt werden können und so den zunehmenden Verflechtungen zwischen agrarstrukturellen und städtebaulichen Belangen Rechnung tragen.

Die Flurbereinigungspraxis hat zwar zunehmend die modernen Zielsetzungen im ländlichen Raum berücksichtigt, sie erfüllt damit jedoch Aufgaben, die über den Sinn und Zweck der im FlurbG geregelten Verfahren hinausgehen. Die Vorschriften des FlurbG — und hier besonders die durch § 1 gesteckten Grenzen der Flurbereinigung — erweisen sich zunehmend als zu eng und sind den modernen Anforderungen an die Bodenordnung im ländlichen Raum nicht mehr gewachsen. Auf die Flurbereinigung als integrale Neuordnungsmaßnahme kann aber nicht verzichtet werden. Mit ihren anerkannten fachlichen Kenntnissen und ihrem umfassenden Erfahrungsschatz auf dem Gebiet der Bodenordnung und der gemeindlichen Planung ist sie geeignet, die modernen Zielsetzungen für den ländlichen Raum im Wege der Bodenordnung vorzubereiten.

Es muß nach Mitteln und Wegen gesucht werden, den Flurbereinigungsbehörden mehr Einflußmöglichkeiten auf dem Gebiet der Bauleitplanung zu geben, um sicherzustellen, daß hier die Interessen der Flurbereinigung und andere überörtliche Gesichtspunkte stärker als bisher berücksichtigt werden, ohne daß das durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden verletzt wird.

Außerdem gilt es, die Voraussetzungen für die Einleitung einer Flurbereinigung nach §§ 1, 37 den modernen Zielsetzungen anzupassen.

Eine weiterreichende Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeit der Flurbereinigungsbehörden auf die gemeindliche Planung ergibt sich mit der Schaffung eines Planungsverbandes nach § 4 BBauG zwischen der Flurbereinigungsbehörde und einer oder mehrerer Gemeinden.

Die Flurbereinigungsbehörde könnte nach Absprache mit den Gemeinden im Planungsverband die für die später durchzuführenden Bauleitplanungen erforderlichen Flächen mit Hilfe der vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bereitstellen und anschließend mit der Gemeinde innerhalb des Planungsverbandes die in den geordneten Gebieten aufzustellenden Bauleitpläne verwirklichen. Hierbei kann sie ihre eigenen überörtlichen Zielvorstellungen durchzusetzen versuchen.

Durch die bisher kaum beachtete Möglichkeit der Schaffung eines Planungsverbandes zwischen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörde könnten die unentziehbaren Befugnisse der gemeindlichen Selbstverwaltung und die fachlichen Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörde so miteinander kombiniert werden, daß ein einheitliches Verfahren unter institutionell abgesicherten Mitwirkungsrechten beider zustandekommt.

Damit ließe sich die bisherige Flurbereinigungspraxis auf rechtmäßiger Grundlage weiterverfolgen, und es würden neue Perspektiven für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bauleitplanung und der Flurbereinigung eröffnet, wodurch eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raumes durchgeführt werden könnte.

Sollten die Gemeinden nicht zur Zusammenarbeit bereit sein, kann die Flurbereinigungsbehörde einen zwangsweisen Zusammenschluß zu einem Planungsverband beantragen.

Die Möglichkeit eines Planungsverbandes reicht aber nicht für eine zufriedenstellende Problemlösung aus, da ihre Durchführung in der Praxis, besonders gegen den Willen der Gemeinden, gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen kann.

Es gilt daher, künftig durch neue Vorschriften die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Flurbereinigungsbehörde zu intensivieren.

Ein erster Schritt dazu ist durch die Vorschrift des § 66 Abs. 4 StbauFG bereits getan worden. Hier wird durch die Kombination von Flurbereinigung und Baulandumlegung eine flächendeckende komplexe Bodenordnung in einer Hand möglich, bei der landwirtschaftliche, landschaftsordnende und städteplanerische Aufgaben in einem gelöst werden. Durch eine Übernahme der Vorschriften des 4. Teils des StbauFG: „Städtebauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ in das BBauG und eine entsprechende Anpassung an Wortlaut und Inhalt des Baurechts im BBauG kann sichergestellt werden, daß in beiden Bereichen eng zusammengearbeitet und den Belangen der Landwirtschaft in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird.

Das weitere Ziel — Erweiterung der Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörden für die Einleitung des normalen Verfahrens wenn es nicht primär um Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodenordnung geht — kann nur mit einer Neufassung des FlurbG und hier besonders der §§ 1 und 37 erreicht werden.

Schon die vorgeschlagene Änderung des § 1: „ . . . Förderung der Landentwicklung“ oder „zur erleichterten Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ wird einen wesentlichen Fortschritt auf dem Wege der Erweiterung der Kompetenzen der Flurbereinigung bringen. Das Flurbereinigungsverfahren kann nämlich auch dann eingeleitet werden, wenn durch eine entsprechende Bodenordnung die Grundsätze der Raumordnung gefördert werden sollen. Hierdurch wird der entscheidende Schritt einer Anpassung der Flurbereinigung an die modernen Zielsetzungen des ländlichen Raumes erreicht.

Mit der Verwirklichung der vorgeschlagenen Änderungen des FlurbG und des BBauG sind die Voraussetzungen für eine umfassende Bodenordnung im ländlichen Raum mit Hilfe der Flurbereinigung gegeben.

Diese gesetzlichen Vorschriften in Verbindung mit der weiterhin bestehenden Möglichkeit der Gründung eines Planungsverbandes unter Mitwirkung der Flurbereinigungsbehörde sollten eine Umstrukturierung des ländlichen Raumes unter städtebaulichen und raumordnerischen Gesichtspunkten im Sinne der Aufgabenstellung dieser Arbeit durch eine maßgebende Mitarbeit der Flurbereinigungsbehörden ermöglichen.

Veröffentlichungen

des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster (SW)
und
des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster (ZI)

BEITRÄGE ZUM SIEDLUNGS- UND WOHNUNGSWESEN UND ZUR RAUMPLANUNG

- Band 1 (ZI): GÜNTER KLEIN: Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung. Münster 1972, XIII und 185 Seiten, DM 16,—.
- Band 2 (SW): GERD HENNINGS: Grundlagen und Methoden des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel — dargestellt am Beispiel der Politikbereiche Raumordnungspolitik, regionale Gewerbestrukturpolitik und regionale Arbeitsmarktpolitik. Münster 1972, XI und 344 Seiten, 9 Abbildungen, 19 Anhangtabellen, vergriffen.
- Band 3 (SW): DIETER DUWENDAG, HANSJORG BUCHER, GÜNTER EPPING, HELMUT MROSEK: Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Münster 1972, IX und 164 Seiten, 20 Anhangtabellen, DM 16,—.
- Band 4 (ZI): HEINZ-GÜNTER HOLDHEIDE: Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde nach dem Bundesbaugesetz. Münster 1973, XLV und 235 Seiten, DM 18,—.
- Band 5 (ZI): SIEGFRIED LANGE: Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. Eine Analyse der räumlichen Verteilung von Geschäftszentren. Münster 1973, XVI und 140 Seiten, 13 Abbildungen, DM 18,—.
- Band 6 (SW): URSULA HOPPING MOSTERIN: Die Ermittlung des Flächenbedarfs für verschiedene Typen von Erholungs-, Freizeit- und Naturschutzgebieten. Münster 1973, XII und 170 Seiten, 2 Abbildungen, DM 15,—.
- Band 7 (SW): GÜNTER EPPING: Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur. Ein methodischer Beitrag zur Erfassung und Bewertung der Beziehungen zwischen städtebaulicher Erneuerung und Infrastruktur. Münster 1973, VI und 195 Seiten, 10 Abbildungen, DM 16,—.
- Band 8 (SW): GÜNTER KRÖES (unter Mitwirkung von Wolfgang Gürk): Nutzwertanalyse — Vergleichende Beurteilung von Aussiedlungen. Münster 1973, X und 119 Seiten, 10 Abbildungen, DM 15,—.
- Band 9 (SW): PETER BRASSE: Der Beitrag der Abfallwirtschaft zur Verbesserung des Umweltschutzes. Münster 1973, 177 Seiten, 15 Abbildungen, 9 Anhangtabellen, DM 18,—.
- Band 10 (ZI): PETER SEDLACEK: Zum Problem intraurbaner Zentralorte — dargestellt am Beispiel der Stadt Münster. Münster 1973, 80 Seiten, 13 Abbildungen, 8 Anhangtabellen, vergriffen.
- Band 11 (ZI): WOLFGANG SUDEROW: Der Entwurf eines Grundstücksneuordnungsverfahrens unter Berücksichtigung seiner Bezüge zu den geltenden Bodenordnungsmaßnahmen. Münster 1973, XVI und 151 Seiten, DM 15,—.
- Band 12 (ZI): WALTER KLOPPPEL: Die Mobilität des privaten Kapitals und ihre Bedeutung für die Regionalpolitik. Münster 1973, 173 Seiten, DM 16,—.
- Band 13 (ZI): WOLFRAM HOLDT: Industrieansiedlungsförderung als Instrument der Regionalpolitik. Münster 1974, 235 Seiten, DM 21,—.
- Band 14 (SW): EUGEN PAUL: Pfandbriefinstitute, Rentenmarkt und Realkredit — Strukturwandlungen während der Nachkriegsperiode in der Bundesrepublik Deutschland —. Münster 1974, XIX und 358 Seiten, DM 28,—.
- Band 15 (SW): RAINER THOSS, MARITA STRUMANN, HORST BOLTING: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik. Münster 1974, 210 Seiten, DM 14,—.
- Band 16 (ZI): HORST RÖDER: Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen regionaler Mobilität — Ansätze zu ihrer theoretischen Erfassung. Münster 1974, IV und 314 Seiten, DM 25,—.

- Band 17 (ZI): DIETRICH STORBECK: Zur Theorie der regionalen Bevölkerungsstruktur. Über den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Erwerbsstruktur der Regionen. Münster 1974, VII und 235 Seiten, DM 21,—.
- Band 18 (ZI): WOLFGANG SUDEROW: Rechtsprobleme des Bundesraumordnungsprogramms. Münster 1975, VII und 157 Seiten, DM 23,—.
- Band 19 (ZI): WILFRIED ERBGUTH: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich. Münster 1975, XXIII und 224 Seiten, DM 32,—.
- Band 20 (ZI): DIETER PORADA: Der Beitrag der Regionalwissenschaft zur Bestimmung regionalpolitischer Ziele — Eine methodologische Grundlagenstudie. Münster 1975, ca. 140 Seiten (erscheint in Kürze).
- Band 21 (ZI): REINHARD LANDWEHR: Die methodischen Grundlagen der Regionalanalyse. Münster 1975, VIII und 261 Seiten, DM 24,—.
- Band 22 (ZI): REINHARD LANDWEHR: Die Gliederung des Raumes: Typisierung, Regionalabgrenzung und Regionierung. Münster 1975, VI und 212 Seiten, DM 21,—.
- Band 23 (ZI): STEFAN HARTKE: Methoden zur Erfassung der physischen Umwelt und ihrer anthropogenen Belastung. Münster 1975, VIII und 210 Seiten, DM 21,—.
- Band 24 (ZI): REINHARD LANDWEHR: Die Bedeutung deskriptiver Informationen für regionalpolitische Entscheidungsprozesse. Münster 1975, ca. 200 Seiten (erscheint in Kürze).
- Band 25 (SW): ULRICH BLUMENROTH: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung. Münster 1975, 410 Seiten, DM 28,—.

MATERIALIEN ZUM SIEDLUNGS- UND WOHNUNGSWESEN UND ZUR RAUMPLANUNG

- Band 1 (SW): WETTBEWERB IN DER WOHNUNGSWIRTSCHAFT.
Mit Beiträgen von Hans Hämmerlein, Helmut W. Jenkis, Walter Krahé, Lothar Lenz und Heinz Simon. Münster 1972, 178 Seiten, vergriffen.
- Band 2 (SW): PLANUNG FÜR DEN SCHUTZ DER UMWELT
Mit Beiträgen von Peter Menke-Glückert, Antoni R. Kuklinski, Jean Philippe Barde, Clifford S. Russel, Finn R. Försund und Steinar Ström sowie Rainer Thoss. Münster 1973, 159 Seiten, DM 16,—.
- Band 3 (SW): FUNKTION UND NUTZUNG DES FREIRAUMS
Mit Beiträgen von Hans-Gerhart Niemeier, Wilhelm Schopen, Heinz-Georg Priefer, Heinrich Lowinski, Hartwig Spitzer und Paul-Helmuth Burberg. Münster 1973, 144 Seiten, DM 15,—.
- Band 4 (SW): PRIVATE VERMOGENSBILDUNG IM WOHNUNGSBAU
Mit Beiträgen von Louis Storck, Harro Iden, Wolfgang Burda und Lothar Neumann. Münster 1973, 123 Seiten, DM 14,—.
- Band 5 (SW/ZI): RAUMORDNUNG UND VERWALTUNGSREFORM
Mit Beiträgen von Werner Ernst, Manfred Streit, Bruno Dietrichs, Hans-Gerhart Niemeier, Günter Brenken und Werner Hoppe. Münster 1973, 152 Seiten, DM 15,—.
- Band 6 (ZI): PROBLEME DER RAUMPLANUNG
Mit Beiträgen von Wilfried Erbguth, Carl-Heinz David, Paul Günter Jansen, Klaus Töpfer, Siegfried Lange, Helga Lange-Garritsen und Werner Ernst. Münster 1974, 170 Seiten, DM 18,—.
- Band 7 (SW): WOHNUNGSBAU IN DER KRISE?
Mit Beiträgen von Rainer Thoss, Josef Brüggemann, Werner Streit, Helmut Schlich, Friedrich Riegels, Wolfgang Barke und Hans Steinberg. Münster 1974, 72 Seiten, DM 8,—.
- Band 8 (SW): LANDSCHAFTSPFLEGE UND LANDSCHAFTSENTWICKLUNG
Mit Beiträgen von Karl Friedrich Wentzel, Albert Schmidt, Hans Moser, Erwin Zillenbiller und Rainer Thoss. Münster 1974, 135 Seiten, DM 12,—.

- Band 9 (SW): **WOHNUNGSBESTANDSPOLITIK**
Mit Beiträgen von Ulrich Pfeiffer, Friedrich Kinnigkeit, Helmut Tepper und Hans Kampffmeyer. Münster 1974, 90 Seiten, DM 10,—.
- Band 10 (SW): **GESELLSCHAFTLICHE INDIKATOREN ALS ORIENTIERUNGSHILFE FÜR DIE REGIONALPOLITIK**
Mit Beiträgen von Rainer Thoss, Heinz Weyl, Hans-Jürgen Ewers und Bruno Dietrichs. Münster 1974, 86 Seiten, DM 10,—.
- Band 11 (SW): **PROGNOSEN FÜR DIE WOHNUNGSWIRTSCHAFT**
Mit Beiträgen von Rainer Thoss, Jörg Hübschle, Wolfram Hasselmann und Ingrid Schubert, Heinz Diedrich und Peter Kramer, Ulrich Pfeiffer. Münster 1974, 104 Seiten, DM 12,—.
- Bezug:** Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität
Münster, 44 Münster, Am Stadtgraben 9, Tel.: (02 51) 4 90 29 75

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte der Schriftenreihe für Flurbereinigung

- Heft 1: ROHM/WINTERWERBER: Die Vorplanung der Flurbereinigung und Aussiedlung in der Gemarkung Hechingen. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. Z. Z. vergriffen.
- Heft 2: POHL/LIEBER: Die landschaftliche Gestaltung in der Flurbereinigung (Der Landschaftspflegeplan für den Dümmer). Landbuch-Verlag GmbH, Hannover. Z. Z. vergriffen.
- Heft 3: STEINDL: Die Flurbereinigung und ihr Verhältnis zur Kulturlandschaft in Mittelfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 4: HEINRICHS: Die Vorplanung für die Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 7,—.
- Heft 5: PANTHER/STEUER/HAHN/ROTHKEGEL: Vorträge über Flurbereinigung, gehalten auf dem 38. Deutschen Geodätentag in Karlsruhe. Verlag Konrad Wittwer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 6: WELLING: Flurzersplitterung und Flurbereinigung im nördlichen und westlichen Europa. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 4,—.
- Heft 7: SCHIRMER/BRUCKLACHER: Luftphotogrammetrische Vermessung der Flurbereinigung Bergen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 8: EIS: Probleme und Auswirkung der Flurbereinigung im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau reblausverseuchter Weinberggemarkungen, untersucht an einer vor 15 Jahren bereinigten Gemeinde an der Nahe. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,—.
- Heft 9: JUNG: Untersuchungen über den Einfluß der Bodenerosion auf die Erträge in hängigem Gelände. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 10: KLEMPERT: Befestigte landwirtschaftliche Wege in der Flurbereinigung als Mittel zur Rationalisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 7,50.
- Heft 11: OSTHOFF: Die älteren Flurbereinigungen im Rheinland und die Notwendigkeit von Zweitbereinigungen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,50.
- Heft 12: STEGMANN: Die Verwendung des Lochkartenverfahrens bei der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 13: HETZEL: Die Flurbereinigung in Italien. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 14: LUTTMER: Bodenschutz in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 15: PRIEBE: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 7,—.
- Heft 16: STEUER/BOHTE: Gutachten zu einer Neuordnung des ländlichen Raums durch Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 17: SCHULER: Untersuchungen über verbundene Flurbereinigungs- und Aussiedlungsverfahren in Baden-Württemberg (Betriebswirtschaftliche Auswirkungen). Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 18: NECKERMANN/BERGMANN: Die Wiederaufsplitterung nach der Flurbereinigung in Unterfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 19: NAURATH: Die Aussiedlung im Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 20: SEUSTER: Die Beanspruchung landwirtschaftlicher Wirtschaftswege im Hinblick auf eine steigende Mechanisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 21: BRAACH: Landwirtschaft und Bevölkerung des Siegerlandes unter den Einflüssen industrieller und landeskultureller Wirkkräfte. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 9,—.

- Heft 22: OLSCHOWY: Landschaftspflege und Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 23: REISEN: Auswirkungen der Flurbereinigung und Aussiedlung auf die Frauenarbeit im bäuerlichen Familienbetrieb. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 24: REISSIG: Integralmelioration von Geestrandmooren, dargestellt am Beispiel der Flurbereinigung Harkebrügge, Krs. Cloppenburg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 25: HAHN: Bewertungsgrundsätze und Schätzungsmethoden in der Flurbereinigung und deren Folgemaßnahmen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 26: KERSTING: Die Anwendung der Luftbildmessung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 27: JANETZKWSKI: Auswirkungen der Flurbereinigung und Wirtschaftsberatung in der Gemeinde Schafheim. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 28: RÖHM: Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 14,—.
- Heft 29: OPPERMANN: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung nach Untersuchungen in acht Dörfern (Weiterführung des Heftes 15). Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 30: HAHN: Die Flurbereinigung von Waldflächen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 31: ROHMER/STEINMETZ: Bodenerhaltung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 5,—.
- Heft 32: SEUSTER: Anforderungen des landwirtschaftlichen Betriebes an die Anlage und den Ausbau des Wirtschaftswegenetzes. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 33: MEIMBERG/RING/SCHUNKE/RUHMANN/WAMSER: Die wirtschaftlichen Grenzen der mechanisierten Bodennutzung am Hang und ihre Bedeutung für eine Bewertung hängiger Grundstücke in der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 34: HAHN: Die Schätzungsmethoden der Flurbereinigung in den deutschen Ländern und im benachbarten Ausland. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,50.
- Heft 35: DENKS u. a.: Die Entwicklung der Vorplanung in der Praxis der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 36: FEUERSTEIN: Untersuchungen über Gemeinschaftsobstanlagen in Baden-Württemberg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 9,—.
- Heft 37: KLEMPERT: Die Wirtschaftswege. Beiträge über ihre Anlage und Befestigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 38: VIESER: Aufgaben der Flurbereinigung bei der Neuordnung des ländlichen Raumes. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 39: GUMMERT/WERSCHNITZKY: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 10,—.
- Heft 40: NIESMANN: Untersuchungen über Bodenerosion und Bodenerhaltung in Verbindung mit Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 8,—.
- Heft 41: DRECHSEL: Die Flurbereinigung im Raum Nürnberg-Fürth. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 42: OSTHOFF: Flurbereinigung und Dorferneuerung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup (Westf.). DM 6,—.
- Heft 43: SCHICKE/BATZ: Koordinierung der Flurbereinigung mit anderen Planungen zur Neuordnung des ländlichen Raumes. Landschriften Verlag, Berlin-Bonn. DM 5,—.
- Heft 44: STEUER u. a.: Die Mitwirkung nichtbehördlicher Stellen bei Flurbereinigung und beschleunigter Zusammenlegung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.

- Heft 45: QUADFLIEG: Die Teilnehmergemeinschaft nach dem Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 46: TOROK: Die Linearplanung in der Vorplanung der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 11,—. (z. Z. vergriffen)
- Heft 47: MIKUS: Die Auswirkungen der Agrarplanung nach 1945 auf die Agrar- und Siedlungsstruktur des Raumes Westfalen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart-O, Gerokstraße 19. DM 8,50.
- Heft 48: SCHNEIDER u. a.: Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart-O, Gerokstraße 19. DM 3,50.
- Heft 49: HAGE u. a.: Beispiele der Zusammenarbeit landwirtschaftlicher Betriebe in der Veredelungsproduktion, ihre rechtlichen und steuerlichen Probleme. Kleins Druck- und Verlagsanstalt GmbH, Lengerich (Westf.). DM 8,50.
- Heft 50: MEIMBERG: Die Bewertung hängiger Grundstücke bei der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 6,50.
- Heft 51: FEITER: Die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Flurbereinigung auf die Landwirtschaft der Gemeinde Mutscheid und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 13,50.
- Heft 52: FISCHER: Die ländliche Nahbereichsplanung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 17,50.
- Heft 53: KLEMPERT: Standard-Wegebefestigungen in Marsch, Moor und Geest. Landschriften-Verlag GmbH, Berlin-Bonn. DM 5,—.
- Heft 54: HIDDEMANN: Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 7,50.
- Heft 55: KROËS: Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozial-ökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 14,50.
- Heft 56: HOTTES/NIGGEMANN: Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 12,—. (z. Z. vergriffen)
- Heft 57: SCHWEDE: Entwicklungsziele der in der Bundesrepublik Deutschland mit der Verbesserung der Agrarstruktur befaßten Behörden und Institutionen im Vergleich mit der Organisation im benachbarten Ausland unter besonderer Berücksichtigung der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 18,—.
- Heft 58: MOSER: Haltbarkeit, Unterhaltung und Wirtschaftlichkeit von Wegebefestigungen — Untersuchungen an Wegebefestigungen in Flurbereinigungsverfahren. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 14,—. (z. Z. vergriffen)
- Heft 59: KALINKE/STUMM/PROLLOCHS: Kosten der Weinbergsflurbereinigung und Auswirkungen dieser auf Arbeitszeitbedarf und Kosten der Bewirtschaftung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 9,50.
- Heft 60: LANG: Der Einsatz der Automation in der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 8,50.
- Heft 61: HOTTES: Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 13,—.
- Heft 62: KLEMPERT: Probleme und Methoden bei der Erarbeitung von Rechenprogrammen für die Erstellung des Zuteilungsentwurfs bei Flurbereinigungen. DM 32,—.
- Heft 63: BLUMEL/RONELLENFITSCH: Die Planfeststellung in der Flurbereinigung / Rechtsgutachten. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 11,—.

Verzeichnis der bisher erschienenen Sonderhefte der Schriftenreihe für Flurbereinigung

Die Flurbereinigung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.
Jahresbericht 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962. Daco-Verlag, Stuttgart.

- PABSCH: Vorplanung Rotenhain. Erich Schmidt Verlag, Berlin. (z. Z. vergriffen)
- SCHUMACHER: Flurbereinigung Bühl. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- ACKERMANN u. a.: Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren von Eckersweiler, Kreis Birkenfeld/Nahe. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.).
- BOTHE: Strukturverbesserung im Bauernbetrieb (I. Auflage). Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.
- BOTHE: Strukturverbesserung im Bauernbetrieb (II. Auflage). Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.
- Flurbereinigung. Ein Bericht über das erste europäische Seminar für Flurbereinigung (Wiesbaden 1955). Daco-Verlag, Stuttgart.
- STEUER/ENSTIPP: Die Aussiedlung in der Flurbereinigung und die bauliche Gestaltung der Aussiedlungshöfe (I. Auflage). Daco-Verlag, Stuttgart.
- STEUER/ENSTIPP/SPRENGEL: Die Aussiedlung in der Flurbereinigung und die bauliche Gestaltung der Aussiedlungshöfe (II. Auflage). Daco-Verlag, Stuttgart.
- Flurbereinigung. Beispiele aus der Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Druckerei Götzky, Bonn.
- KUSTERS: Das Schrifttum über Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.
- TREUDE: Die Bedeutung der Flurbereinigung für die wirtschaftliche Gesundung der Gemeinden. Druckerei Götzky, Bonn.
- THELLMANN: Die Aufwuchsbewertung im Weinbau und ihre Bedeutung für die Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.).
- Flurbereinigung und Verbesserung der Zugangswege in den Weinbaugebieten der Bundesrepublik Deutschland. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.).
- BOTHE: Landwirtschaft und Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.
- WEINZIERL: Raumordnende Flurbereinigungsmaßnahmen in Fremdenverkehrsgemeinden. Landwirtschaftsverlag GmbH, 4403 Hilstrup (Westf.).
DM 6,50
- KOHLER: Flurbereinigung und Dorferneuerung (Stebbach). Landwirtschaftsverlag GmbH, 4403 Hilstrup (Westf.).
DM 13,—
- Neuordnung des ländlichen Raumes durch Flurbereinigung (Der Wege- und Gewässerplan). Landwirtschaftsverlag GmbH, 4403 Hilstrup (Westf.).
DM 16,—
- Flurbereinigung und Wiederaufbau in den Weinbergen. Druck: Landesamt für Flurbereinigung und Siedlung Baden-Württemberg.
- SCHÄFER/LANGE: Funktionsmodelle ländlicher Gemeinden.
AVA — Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e. V., 62 Wiesbaden.
- HAHR: Agrarstrukturelle Vorplanung.
Analysen, Methoden, Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen als Grundlage für eine bundeseinheitliche Konzeption. Landwirtschaftsverlag GmbH, 4403 Hilstrup (Westf.).
DM 12,50 (z. Z. vergriffen)
- Flurbereinigung und Landespfllege.
Landwirtschaftsverlag GmbH, 4403 Hilstrup (Westf.).
DM 8,—

