

Fortmann

SCHRIFTENREIHE FÜR FLURBEREINIGUNG

Herausgegeben vom
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Heft 63

Die Planfeststellung in der Flurbereinigung

(unter besonderer Berücksichtigung der Novelle
zum Flurbereinigungsgesetz)

Rechtsgutachten

Dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten

erstattet von

Dr. jur. Willi BLUMEL

o. Prof. für öffentliches Recht,

insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht
an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

und

Dr. jur. Michael RONELLENFITSCH

Wissenschaftlicher Assistent

an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer



1975

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH., HILTRUP (WESTF.)

Druck: Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup bei Münster (Westf.)

Die Planfeststellung in der Flurbereinigung

(unter besonderer Berücksichtigung der Novelle
zum Flurbereinigungsgesetz)

Rechtsgutachten

Dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten

erstattet von

Dr. jur. Willi BLUMEL

o. Prof. für öffentliches Recht,

insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht
an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

und

Dr. jur. Michael RONELLENFITSCH

Wissenschaftlicher Assistent

an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer



1975

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH, HILTRUP (WESTF.)

Vorwort

Der Deutsche Bundestag berät gegenwärtig den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, mit dem der Versuch unternommen wird, die Flurbereinigung als Ordnungsmaßnahme im ländlichen Raum neu zu bestimmen.

Danach steht die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft nach wie vor im Vordergrund der Flurbereinigung. In der Agrarpolitik hat sich jedoch zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Bedeutung des ländlichen Raumes über seine Funktion, der land- und forstwirtschaftlichen Produktion zu dienen, hinausgewachsen ist und in steigendem Maße Funktionen der Daseinsvorsorge der ländlichen Bevölkerung und Funktionen der Aufnahme von Freizeitaktivitäten der Gesamtbevölkerung erfüllen muß. Dieses auch als Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu begreifende qualitative Ziel der Agrarpolitik kommt in dem Gesetzentwurf dadurch zum Ausdruck, daß durch die Flurbereinigung die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung zu fördern sind.

Die Flurbereinigung umschließt somit Maßnahmen, die geeignet sind, die Agrar- und Wirtschaftsstruktur sowie die Wohn- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zu erhalten und zu verbessern.

Es entspricht der Praxis der Flurbereinigung, daß ihre Maßnahmen nicht nur geplant, sondern auch durchgeführt werden. Aus diesem Grunde müssen die Rechtsgrundlagen der Anlagenplanung der Flurbereinigung, des sogenannten Wege- und Gewässerplanes (künftig mit landschaftspflegerischem Begleitplan), in formeller Hinsicht allen rechtlichen Anforderungen, wie sie sich aus der allgemeinen Rechtsentwicklung ergeben haben, standhalten. In materieller Hinsicht dürfen sie die Rechtssystematik der Flurbereinigung nicht sprengen sowie die Durchführung der Flurbereinigung nicht erschweren. Eine gesetzgeberische Initiative zum Planfeststellungsrecht in der Flurbereinigung sollte daher anstreben, daß die Planfeststellungsbefugnisse in der Flurbereinigung institutionell zusammengefaßt werden, ohne aber die Rechtseinheit von Flurbereinigungsplan und Wege- und Gewässerplan aufzugeben; denn die Abfindungsansprüche der nicht unmittelbar von der Planfeststellung betroffenen Grundeigentümer sind zu wahren.

Wegen der dadurch bedingten besonderen rechtlichen Tragweite der Planfeststellung in der Flurbereinigung hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten das vorliegende Rechtsgutachten erstellen lassen. Den Herren Professor Dr. Blümel und Dr. Ronellenfitsch gebührt Dank für dieses Gutachten, mit dem sie einen zustimmungswürdigen Vorschlag für ein neues Planfeststellungsrecht in der Flurbereinigung unterbreiten. Videant consules!

Bonn, im Mai 1975

Dr. Quadflieg

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis	9
Literaturverzeichnis	11
 A. Die Aufgabe des Gutachtens	 19
 B. Rechtsgutachten	 19
 Erster Teil: Die flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung	 19
 I. Überblick über die gegenwärtige gesetzliche Regelung	 19
1. Der Flurbereinigungsplan	19
2. Planfeststellung	20
3. Der Wege- und Gewässerplan	20
a) Name und Inhalt	20
b) Die vorläufige und endgültige Feststellung	22
c) Der Kreis der Beteiligten	22
d) Zur Zuständigkeitsverteilung in der Flurbereinigung	23
e) Zusammentreffen mit anderen Planfeststellungen	25
f) Besondere Verfahrensarten	26
 II. Entwicklung des Flurbereinigungsrechts	 26
1. Der Wandel von Zweck und Bedeutung der Flurbereinigung	26
a) Die Entwicklung bis 1945	27
b) Zielrichtung des Flurbereinigungsgesetzes	28
c) Der Funktionswandel der Flurbereinigung nach 1953	28
aa) Die Flurbereinigung als Instrument der Raumordnung und Landesplanung	30
bb) Landespflegerische Aufgaben der Flurbereinigung	30
d) Zusammenfassung	31
2. Rechtsentwicklung seit 1954 und praktische Handhabung des Flurbereinigungsgesetzes	32
a) Normierungen außerhalb des Flurbereinigungsgesetzes, die auch die Flurbereinigung betreffen	32
b) Zur Auslegung des Flurbereinigungsgesetzes in Literatur und Rechtsprechung	35
c) Die Handhabung des Flurbereinigungsgesetzes in der Praxis	37
d) Zusammenfassung	37

3. Die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes	38
a) Ziele der Novelle	38
b) Begriff und Zweck der Flurbereinigung	38
c) Die Neufassung des § 41	40
 Zweiter Teil: Rechtliche Würdigung	46
 I. Feststellung des Wege- und Gewässerplans	46
1. Streitstand	46
a) Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist keine echte Planfeststellung	46
b) Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung	47
c) Vorläufige oder endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Planfeststellung	48
aa) Die endgültige Feststellung als Planfeststellung	48
bb) Die vorläufige Feststellung als Planfeststellung	50
d) Rechtsprechung	51
e) Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz	52
f) Zusammenfassung	53
2. Eigene Stellungnahme	53
a) Historischer Überblick	53
aa) Preußisches Enteignungsrecht	53
bb) Eisenbahnrecht	55
cc) Reichsautobahnrecht	58
dd) Reichsumlegungsordnung	58
ee) Schlußfolgerungen	62
b) Gegenwärtige Rechtslage	62
aa) Wesen der Planfeststellung	62
bb) Gang der weiteren Untersuchung	64
cc) Die Konzentrationswirkung als Merkmal der Planfeststellung	64
dd) Sinn und System des Flurbereinigungsgesetzes	66
ee) Die Konzentrationswirkung der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans	67
ff) Die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Verwaltungsakt	69
gg) Der Adressat des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans	73
hh) Zusammenfassung: Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach geltendem Recht	77

c) Die Regelung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz	77
aa) § 41 Abs. 5 (Entwurfsfassung).....	77
bb) § 41 Abs. 6 und 7 (Entwurfsfassung).....	79
cc) Ergebnis	84
 II. Die Beteiligung an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans	86
1. Die rechtzeitige Beteiligung bei der Raumplanung	86
2. Die Beteiligung an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans	86
 III. Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde....	88
1. Delegation der Planfeststellungsbefugnis	88
a) Der Meinungsstand in der Praxis	88
b) Die Regelung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz	88
aa) Die Rechtslage in Bayern	88
bb) Nordrhein-Westfalen	89
cc) Die Auffassung Steuers	89
dd) Zusammenfassung	90
c) Fragestellung	90
2. Eigene Stellungnahme	90
a) Die Planfeststellungsbehörde	90
b) Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde aus Rechtsgründen	91
aa) Verwaltung und Aufsicht	91
bb) Die Zuständigkeiten für Planaufstellung und Planfeststellung	92
c) Zweckmäßigkeit der geplanten Neuregelung	92
d) Zusammenfassung	93
 C. Vorschläge zur Änderung einzelner Bestimmungen des Flurbereini- gungsgesetzes	95

Abkürzungsverzeichnis

(soweit die Abkürzungen nicht enthalten sind in: Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl., 1968)

AAnz.	Amtlicher Anzeiger
AbfG	Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) vom 7. Juni 1972 (BGBl. I S. 873)
AG, AusfG	Ausführungsgesetz
Agrarbericht 1973	Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung vom 7. Februar 1973, BT-Drucks. 7/146
Agrarbericht 1974	Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung vom 11. Februar 1974, BT-Drucks. 7/1650
AgrarR	Agrarrecht — Jahr, Seite
AVA	Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721)
BROG	Raumordnungsgesetz (des Bundes) vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306)
EPlaR	Bonath, Entscheidungen zum Planungsrecht, 1967 ff.
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen — Jahr, Seite
EvStL	Evangelisches Staatslexikon, 1. Aufl., 1966; 2. Aufl., 1975 (im Druck)
EVb	Eisenbahnverordnungsblatt
EVwVfG	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes i.d.F. vom 18. Juli 1973, BT-Drucks. 7/910
FStrG	Bundesfernstraßengesetz i.d.F. vom 1. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2413)
GemAgrG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) mit Änderung durch Gesetz vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2140)
Gem.Erl.	Gemeinsamer Erlaß
Gem.ME	Gemeinsamer Ministerialerlaß
GEWOS	Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V.
H.	Heft
HdSW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 12 Bde. und ErgBd., 1956 ff., zugleich Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
IKO	Innere Kolonisation — Jahr, Seite
Komm.	Kommentar
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein — Landesverwaltungsgesetz — vom 18. April 1967 (GVObI. S. 131)
LwRMBI.	Reichsministerialblatt der landwirtschaftlichen Verwaltung
MABl.	Ministerialblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MBliV.	Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
MS	Niedersächsischer Sozialminister
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N.	Note
prEisenbG	(preußisches) Gesetz über die Eisenbahn-Unternehmungen vom 3. November 1838 (GS S. 505)

prEnteignG	(preußisches) Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 (GS S. 221)
RAutobG	Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 27. Juni 1933 (RGBl. II S. 509)
RBahnG	Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (Reichsbahngesetz) vom 30. August 1924 (RGBl. II S. 272)
RegBl.	Regierungsblatt
RdErl.	Runderlaß
RdNr.	Randnummer
ReformG	Sechstes Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9. April 1973 (niedersächsisches GVBl. S. 104)
RUO	Reichsumlegungsordnung vom 16. Juni 1936 (RGBl. I S. 629)
RzF	Rechtsprechung zur Flurbereinigung — Gemeinschaftsausgabe des Bundes und der Länder für den Dienstgebrauch
StAnz.	Staatsanzeiger
StbFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125)
StUVA	Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V.
UVFlurbG	Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz
Verwaltung	Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft — Band, Jahr, Seite
VerwR	Verwaltungsrecht
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1968 (BGBl. II S. 173)
ZfV	Zeitschrift für Vermessungswesen — Jahr, Seite

Literaturverzeichnis

- ABB, W., Die Flurbereinigung als Instrument der Neuordnung des ländlichen Raums, Schriftenreihe des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Bd. 72, 1969
- Bauleitplanung und Flurbereinigung, IKO 1970, 318/322
 - Die moderne Flurbereinigung als schlagkräftiges Instrument der Gestaltung ländlicher Räume (Vortrag), in: Berichte aus der Flurbereinigung Heft 11, 1971, S. 1/14
 - Die Aufgaben des Vermessungsingenieurs bei der Flurbereinigung, ZfV 1972, 158/165
 - Städtebau und Flurbereinigung, ZfV 1973, 196/200
 - Flurbereinigung und kommunale Entwicklungsplanung, IKO 1974, 145/147
- ALBERT, W., Neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum, IKO 1973, 4/6
- v. ARENSTORFF, C., s. Bochall-v. Arenstorff
- AUBERT, J., Fernmelderecht, 2. Aufl., 1962
- AUFDERHEIDE, W., Der Bau der Reichsautobahnen und seine Einwirkungen auf Eigentum und Bodennutzung, Diss. Göttingen, 1938
- BAUR, F., Studien zum einstweiligen Rechtsschutz, 1967
- Beiträge zur Neuordnung des ländlichen Raumes, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 3, 1968
- BERKENBUSCH, F., Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland, Diss. Göttingen, 1972
- BETTERMANN, K. A., Vorbeugender Gerichtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 45, 1970, S. 185/202
- Zur Verbandsklage, ZZP 85 (1972), 133/144
- BEUTTEL, K., Die beschleunigte Zusammenlegung, Zeitgemäße Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur, Bayer. Landwirtschaftl. Wochenbl. 1968, S. 16 und 19
- BISLE, M., Das Unternehmen „Reichsautobahnen“, Würzburger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 5, 1936
- BLECKMANN, A., Die Klagebefugnis der Verbände im Anfechtungsprozeß, VerwArch. 1972, 183/206
- BLUMEL, W., Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, DOV 1959, 665/671
- Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697/711
 - Die Bauplanfeststellung, Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht, 1961
zit.: Blümel I
 - Unwirksamkeit der gewerberechtlichen Ausschußfrist für Einwendungen gegen „genehmigungspflichtige Anlagen“, BB 1963, 882/884
 - Art. Planung III (Planungsrecht), EvStL, 1. Aufl., 1966, Sp. 1526/1529, 2. Aufl., 1975, Sp. 1832/1835 (im Druck)
 - Die Planfeststellung, Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht, 1967 (Maschinenschrift)
zit.: Blümel II
 - Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 133/161
 - Urteilsanmerkung, DVBl. 1972, 122/125
 - Urteilsanmerkung, DVBl. 1972, 796/799
 - Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, 436/442
 - „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Aufl., 1974, S. 9/36

- Raumplanung und Vermessungswesen, Verwaltung 7 (1974), 305/334
- Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 539/565
- Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen, in: Emmerich-Lukes (Hrsg.), Die Sicherheit der Energieversorgung — Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert?, Recht — Technik — Wirtschaft, Bd. 4, 1974, S. 49/74
- s. auch FORSTHOFF-BLUMEL
- BOCHALLI-v. ARENSTORFF, Das Wasser- und Bodenverbandsrecht, 4. Aufl., 1972
- Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, vorgelegt im April 1973, in: GEWOS — Schriftenreihe, N. F., Bd. 9, 1973
- BOESLER, K. A., Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatsstätigkeit, 1969
- Flurbereinigung, eine gesellschaftspolitische Aufgabe, Fachtagung 1972, in: Berichte aus der Flurbereinigung, H. 14, 1973
- BOHTE, H.-G., 250 Jahre Flurbereinigungsgesetzgebung 200 Jahre Landeskulturbehörden in Deutschland, IKO 1968, 194/195
- BRANDT, W., Die Neuordnung der landwirtschaftlichen Staats- und Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, AgrarR 1974, 114/118
- BREUER, R., Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 80, 1968
- BROHM, W., Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, 1959
- BURGBACHER, H.-G., s. Rehbinder-Burgbacher-Knieper
- BURGHARTZ, F.-J., Wasserhaushaltsgesetz und Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Komm., 2. Aufl., 1974
- CROMME, L., Das Verkoppelungswesen in Oldenburg, Diss. Berlin, 1937
- CZYCHOWSKI, M., Festsetzungen der Flurbereinigungspläne im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten und im öffentlichen Interesse, RdL 1963, 1/5
- Zur Wirkung der Planfeststellung im Flurbereinigungsverfahren, DVBl. 1966, 477/479
- Buchbesprechung, DVBl. 1970, 844
- DAGOTT, E., Die Entwicklung der Gemeinheitsteilung in Deutschland, Diss. Königsberg, 1934
- DECK, H., Die Entwicklung der Grundstückszusammenlegung seit der Stein-Hardenbergschen Reform, 1939
- DEUBEL, E., Die Umlegung der Grundstücke in Preußen, 1928
- DITZ, H., Geschichte der Vereinödung im Hochstift Kempten, Diss. Kempten, 1865
- DORN, H., Die Vereinödung in Oberschwaben, 1904
- EBERHARDT, W., Die rechtliche Seite der Feldbereinigung, Diss. Heidelberg, 1934
- EGER, G., Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, Handausgabe mit Erläuterungen, 2. Aufl., 1913
- v. EHRlich-TREUENSTADT, H., Von der Vorplanung zur Zuteilung in der Flurbereinigung, IKO 1975, 31/33
- EMMERICH-LUKES (Hrsg.), Die Sicherheit der Energieversorgung — Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert?, Recht — Technik — Wirtschaft, Bd. 4, 1974
- ENGELS, G., s. Hillebrandt-Engels-Geith
- ERNST, W., Die Entwicklung der Landschaft und das Bodenrecht, IKO 1973, 67/72
- ERTL, F., Die Flurbereinigung im deutschen Raum, 1953
- ERTL, J., Einladung aufs Land, IKO 1973, 274
- EYERMANN-FRÖHLER, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., 6. Aufl., 1974
- FABER, H., Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972
- FINGER, H.-J., Eisenbahngesetze, 5. Aufl., 1968

- Flurbereinigung, eine gesellschaftspolitische Aufgabe, Fachtagung 1972, in: Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 14, 1973
- FORSTHOFF, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973
 zit.: Forsthoff, VerwR
- FORSTHOFF-BLUMEL, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970
- FRIESECKE, A., Bundeswasserstraßengesetz, Komm., 1971
- FRITSCH, K., Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 1. Aufl., 1906
- Das Deutsche Eisenbahnrecht, 2. Aufl., 1928
- FROHLER, L., s. Eyermann-Fröhler
- FROHBERG, G., s. Meyer-Thiel-Frohberg
- GEBHARD, D., Über Güterarrondierungen, 1878
- GEBHARD-(TREUE), Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., Taschenbuchausgabe, Bd. 12, 1974
- GEITH, R., s. Hillebrandt-Engels-Geith
- GERCKE, F., Art. Flurbereinigung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. I, 2. Aufl., 1970, Sp. 751/758
- Vom Bauerndorf zum ländlichen Urlaubsort, IKO 1973, 10/13
- Standorte und Gestaltung von Campingplätzen im ländlichen Raum, IKO 1973, 163/165
- GIESEKE-WIEDEMANN, Wasserhaushaltsgesetz, Komm., 2. Aufl., 1971
- GIRNAU, G., s. Heym-Girnau
- GLEIM, W., Das Recht der Eisenbahnen in Preußen, Bd. 1, 1893
- GOTTSCALK, J. W., Handbuch des Niedersächsischen Wegerechts, 1961
- GREIF, W., Personenbeförderungsgesetz, Komm., 1961
- v. d. GROEBEN-KNACK u. a., Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Komm., 1968 ff.
- GRUND, H., Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt?, DVBl. 1974, 449/454
- GUELDE, H., Urteilsanmerkung, DVBl. 1952, 84/85
- HALSTENBERG, F., Zielkonflikte zwischen Industrieansiedlung und Umweltschutz, IKO 1973, 193/194
- HAUSTEIN, W. (Hrsg.), Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht, hrsg. unter Mitwirkung von Bundesbahnjuristen, 1960
- HEDEMANN, J. W., Flurbereinigung, ZAKDtR 1937, 452/455
- HEIDTMANN, W., Soziologische Probleme der Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsgebieten, IKO 1972, 131/133
- HEINZE, C., Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlaß von Verwaltungsakten, VerwArch. 1961, 159/175, 275/304
- HEMM, H. K., Planfeststellung und Planung — Eine verkehrsrechtliche Untersuchung, Diss. Würzburg, 1960
- HEYM-GIRNAU, Planungsrecht für Verkehrsanlagen, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr an die Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V.
 — StUVA, 1971 (Maschinenschrift)
- HIDDEMANN, H., Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 54, 1970
 zit.: Hiddemann, Planfeststellung
- Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, AgrarR 1972, 14/17, 45/49, 77/79
- HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, Reichsumlegungsordnung, Komm., 1938
- HILLEBRANDT, R., s. Pfundtner-Neubert (Bd. III b)
- HINDERFELD, H., Kosten und Nutzen agrarstruktureller Maßnahmen — insbesondere der Flurbereinigung sowie der Aussiedlung und Althofsanierung landwirtschaftlicher Betriebe — aus privat- und gesamtwirtschaftlicher Sicht, Diss. Gießen, 1970

- HOERSTER, T., Die Flurbereinigung — Instrument zur Neuordnung im ländlichen Raum, in: Berichte über die Landwirtschaft, N. F. 47 (1969), S. 516/530
- HOERSTER-SCHMEDT AUF DER GUNNE, Neues Bodenrecht und Neuordnung ländlicher Räume, Institut für Raumordnung, Informationen, 23. Jg., 1973, Nr. 6, 111/124
- HOFMANN, K., Das Klagerecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVBl. 1972, 524/526
- Nochmals: Das Klagerecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVBl. 1973, 265/266
- HOLD, U., Erwerbszweig „Fremdenverkehr“ der landwirtschaftlichen Betriebe, IKO 1970, 176
- HOLTMAYER, W., Das Recht der Reichsautobahnen unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung, Diss. Köln, 1936
- HOLZAPFEL, W., Umlegungsordnung vom 21. September 1920, Komm., 1921
- HOPPE, W., Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971
- HOTTES, K., Die raumordnerische Effizienz der Flurbereinigung — Vortragsmappen der Planungsseminare des BMI, 1970
- HOTTES-NIGGEMANN, Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 56, 1971
- HOTTES-TEUBERT-v. KURTEN, Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 61, 1974
- HUSER, H., Die Zusammenlegung der Grundstücke nach dem preußischen Verfahren, 1905
- JELLINEK, W., Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1931, Neudr. 1966
- KAISER, G., Wasserrecht und Flurbereinigung in Bayern, RdL 1964, 172/177
- KAISER-LINCKELMANN-SCHLEBERGER, Wasserverbandsverordnung, Komm., (3. Aufl., des Komm. von Bochall), 1967
- KAMPMANN, G., Die Grundstücksumlegung in Preußen, Diss. Köln, 1927
- KARWATH, P., Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“, Heft 5, 1968
- KNACK, H. J., s. v. d. Groeben-Knack u. a.
- KNIEPER, R., s. Rehbinder-Burgbacher-Knieper
- KOCH, G., Landwirtschaft in der Stadtlandschaft, IKO 1973, 221/224
- KODAL, K., Straßenrecht, 2. Aufl., 1964
- KOPP, F., Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, 1971
- KOSCHNIK-LAMPRECHT, B., Die Funktion des ländlichen Raums aus der Sicht wachsender Freizeitbedürfnisse, in: Die Zukunft des ländlichen Raums, 1. Teil, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 66, 1971, S. 169/185
- KRAMER, A., Die Zusammenlegung der Grundstücke in Hessen, 1868
- KROÉS, G., Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozioökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 55, 1971
- KROESCHELL, K., Landwirtschaftsrecht, 2. Aufl., 1966
- KRUGER, H., Die Aktivlegitimation der Wirtschaftsverbände im Verwaltungsstreitverfahren, MDR 1953, 518/523
- KRYSMANSKI, R., Die Nützlichkeit der Landschaft, Beiträge zur Raumordnung, Bd. 9, 1971
- KUBLER, K.-H., Für ländliche Gebiete ist eine ausreichende Bevölkerungsdichte anzustreben, IKO 1973, 2/4
- v. KURTEN, W., s. Hottes-Teubert-v. Kürten
- LAUBINGER, H.-W., Gutachten über eine künftige gesetzliche Regelung für Massenverfahren im Verwaltungsverfahrensrecht und im Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte (erstattet im Auftrage des Bundesministers der Justiz), Speyer, Januar 1975 (Maschinenschrift)
- LEEB, H., Nochmals: Das Klagerecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVBl. 1972, 633/634

- LEHMANN, A., Flurbereinigung aus der Sicht der Regionalplanung (Vortrag), in: Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landespflege in NRW, Bd. 2, 11 (1973), S. 272/274
- LENGEMANN, K., Reichsautobahnen in Staat, Wirtschaft und Recht — Eine Übersicht, 1934
- LILLOTTE, F.-J., Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Ordnung des ländlichen Raumes, IKO 1968, 196/198
- Die Flurbereinigung als Voraussetzung der Entwicklung ländlicher Räume, IKO 1969, 174/176
- Rechtliche Probleme der Flurbereinigung in einer Industrielandschaft, AgrarR 1973, 207/210
- LINCKELMANN, K., s. Kaiser-Linckelmann-Schleberger
- LIPINSKY, E. E., Entwicklungsaufgaben im ländlichen Raum, IKO 1969, 274/277
- LOEBELL, Das Preußische Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874, 1884
- LORKEN, H., Flurbereinigungsrecht und Landespflege, Natur und Landschaft 48 (1973), 197/200
- LUKES, R., s. Emmerich-Lukes
- LUTGE, F., Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Aufl., 1967
- LUTHER, H., Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 und das Gesetz über die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, Handausgabe, 2. Aufl., 1906
- MAHRAUN, H., Die Gemeinheitsteilungsordnung für den Regierungsbezirk Cassel, 1899
- FRHR. v. MALCHUS, V., Regionalplanung und Landwirtschaft in Verdichtungsräumen, IKO 1972, 123/127
- MARSCHALL, E., Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl., 1971
- MECKELEIN, W., Entwicklungstendenzen der Kulturlandschaft im Industriezeitalter, in: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, 1967, S. 132/156
- MEYER, G., Die Verkoppelung im Herzogtum Lauenburg unter hannoverscher Herrschaft, Quellen und Darstellungen zur Geschichte Niedersachsens, Bd. 66, 1965
- MEYER-THIEL-FROHBERG, Enteignung von Grundeigentum, Komm., 5. Aufl., 1959
- MITTELMEIER, H., Die Gemeinschaft der Teilnehmer nach der Reichsumlegungsordnung, Diss. München, 1940
- MRONZ, D., Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft, 1973
- MÜLLER, G., Zukunftsaussichten der Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsräumen, IKO 1972, 118/120
- v. MUTIUS, A., Kein Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt, DVBl. 1974, 904/906
- Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, Zulässigkeit der Verbandsklage?, VerwArch. 1973, 311/318
- NAUMANN, R., Klagebefugnis von Verbänden im Verwaltungsprozeß, DOV 1971, 378/380
- NEBE, C., s. Seehusen-Schwede-Nebe
- NEUBERT, s. Pfundtner-Neubert
- NEUFANG, H., Die Anfechtbarkeit der Enteignungsanordnung, DVBl. 1951, 108/110
- Grundstücksenteignungsrecht, 1952
- NEUMANN-DAMERAU, F. K., Entwicklung von Aussiedlungsbetrieben in Hessen, AVA-Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen, Sonderheft Nr. 39, 1970
- NIEHUES, N., Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. Münster, 1963
- Dingliche Verwaltungsakte, DOV 1965, 319/326
- Verwaltungssachenrecht, in: Festschrift für H. J. Wolff, 1973, S. 247/265
- NIERMANN, Das neue Recht der Umlegung, RVBl. 1936, 625/628
- Die Reichsumlegungsordnung, RVBl. 1937, 809/815
- NIGGEMANN, J., s. Hottes-Niggemann

- NUSSEL, S., Mehr städtebauliche Maßnahmen im Dorf, IKO 1972, 134/135
- v. OERTZEN, H.-J., s. Redeker-v. Oertzen
- OSTHOFF, Flurbereinigung und Dorferneuerung, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 42, 1967
- PELTZER, K., Gesetz über die Umlegung von Grundstücken (Umlegungsordnung) vom 21. September 1920, 1921
- PEYRER, K., Die Zusammenlegung der Grundstücke in Österreich und Deutschland, 1873
- PFUNDTNER-NEUBERT, Das neue Deutsche Reichsrecht, Ergänzbare Sammlung des geltenden Reichsrechts, mit Erläuterungen, 1933—1944
- PREGLER, H., Die rechtliche Natur der Grundstückszusammenlegung mit besonderer Berücksichtigung des Bayerischen Rechts, Diss. Erlangen, 1909
- QUADFLIEG, F., Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 45, 1967
- Städtebauförderungsgesetz und Flurbereinigung, IKO 1972, 5/9
- Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, Schriften des Instituts für Städtebau und Raumordnung, Bd. 1, 1967
- REDEKER-v. OERTZEN, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., 4. Aufl., 1971
- REHBINDER-BURGBACHER-KNIEPER, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972
- REHDER, J., Niedersächsisches Wassergesetz, Komm., 3. Aufl., 1966, 4. Aufl., 1971
- REIMERS, J., Die Verkoppelung in den Königlichen Ämtern Holsteins, Diss. Hamburg, 1960
- RICHTER-STEFFENS, Reichsumlegungsordnung, Komm., 1939
- RIEDERER-SIEDER-ZEITLER, Bayerisches Wassergesetz, Komm., 1. Aufl., 1957
- RÖHM, H., Strukturwandel der Landwirtschaft im ländlichen Raum, in: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, 1967, S. 37/56
- RONELLENFITSCH, M., Art Flurbereinigung, EvStL, 2. Auflage, 1975, Sp. 702/704 (im Druck)
- ROTH, Wasserhaushalt und Flurbereinigung, RdL 1959, 313/314
- SALZWEDEL, J., Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK 1 (1962), 203/220
- Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL 22 (1965), 206/243
- SCHÄFER, K., Der Beitrag der Dorferneuerung zur Entwicklung von Erholungsgebieten, IKO 1970, 186/188
- SCHÄFERS, B., Planung und Öffentlichkeit, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 8, 1970
- SCHARNBERG, H. H., Die Rechts- und Ideengeschichte der Umlegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer staatlichen Förderung durch Zwang gegen Widerstrebende, Diss. Kiel, 1964
- SCHEYHING, R., Die Flurbereinigung, in: Deutsche Landesreferate zum VII. Int. Kongreß für Rechtsvergleichung in Uppsalla, 1966, 1967, S. 253/283
- SCHLEBERGER, E., s. Kaiser-Linckelmann-Schleberger
- SCHLUTER, J., Das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verwaltungsakten, Diss. Münster, 1966
- SCHLUTER, K., Kann mit Hilfe des Flurbereinigungsgesetzes der ländliche Raum nach neuzeitlichen Gesichtspunkten geordnet werden?, IKO 1971, 265/266
- SCHMEDT AUF DER GÜNNE, K., Bodenordnung im Verbund — ein neuer Weg, IKO 1972, 245/249
- s. auch Hoerster-Schmedt auf der Günne
- SCHMIDT, D., Grundlagen der Erholung und Erholungsanlagen in der Praxis, IKO 1973, 225/228
- SCHMIDT-ASSMANN, E., Die bodenpolitische Konzeption des neuen Städtebaurechts und ihre Auswirkungen im ländlichen Raum, AgrarR 1974, Beilage I, S. 1/8
- SCHMITT-GLAESER, W., Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 179/265

- SCHMITT, W., Die Flurbereinigungsbehörde als Amt für Raumordnung und Städtebauförderung, DVBl. 1973, 429/436
- SCHWEDE, T. C., Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, RdL 1974, 226/228
- s. auch Seehusen-Schwede-Nebe
- SCHNEIDER, E., Die Preußischen Gesetze betreffend Gemeinheitsteilung, Servitutablösung und Grundstückszusammenlegung, 1862
- SCHNEIDER, F. K., Flurbereinigungsrecht in Hessen, Sonderausgabe des hess. StAnz. Juli 1964, S. 55/61 = Eine Einführung in das Wasserrecht, GemT 1964, 121/128
- SCHULLER, R., Zeitgemäße und wirtschaftliche Arbeitsmethoden zur ländlichen Neuordnung, ZfV 1969, 356/365
- SCHULZ, H.-J., Regionalplanung und regionale Entwicklungsplanung in ihren Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsräumen, IKO 1972, 127/130
- SCHULZE, H., Das Gesetz über die Deutsche Reichsbahn und die Gesellschaftssatzung vom 30. August 1924, Dreisprachige Handausgabe mit Einleitung und Anmerkungen, 1924
- SCHWEDE, Th., s. Seehusen-Schwede-Nebe
- SEEHUSEN, A.-W., Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren, RdL 1954, 59/61
- Stellungnahme zu Manfred Czychowski, Zur Wirkung der Planfeststellung im Flurbereinigungsverfahren, DVBl. 1966, 477/478, in: DVBl. 1966, 478/479
- SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953, Komm., 2. Aufl., 1966
- zit: Seehusen-Schwede-Nebe, Komm.
- SEHRBROCK, H.: Vom Bauerndorf zum ländlichen Urlaubsort, IKO 1973, 13/16
- SEYDEL, F., Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, 4. Aufl., 1911
- SIEDER-ZEITLER, Wasserhaushaltsgesetz, Komm., 1965 ff.
- Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Komm., 2. Aufl., 1972
- SIEDER, F., s. Riederer-Sieder-Zeitler
- STAHLKOPF, H., Flurbereinigung nach der RUO, Komm., 1952
- STEFFENS, s. Richter-Steffens
- STERN, K., Das allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung, JZ 1962, 265/269
- STEUER, R., Art. Flurbereinigung, HdSW Bd. III, 1961, S. 789/799
- Flurbereinigungsgesetz, Komm., 2. Aufl., 1967
- zit.: Steuer, Komm.
- STICH, R., Die Integration der Landschaftsplanung in die Gesamtplanung des Raumes, IKO 1974, 92/94
- Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, 1972, S. 355/373
- STOCKMANN, W., Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität der Bevölkerung in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des BMI, veröff. von METRA-DIVO-Beratungen, 1972
- Wanderungen im ländlichen Raum, IKO 1972, 37/40
- STROSSNER, G., Der Begriff „Flurbereinigung“ heute, IKO 1971, 208/209
- Flurbereinigung und städtebauliche Maßnahmen im Dorf, IKO 1972, 324/327
- Der Beitrag der Flurbereinigung zur Erhaltung der Kulturlandschaft, ZfV 1972, 221/226
- TEUBERT, R., s. Hottes-Teubert-v. Kürten
- TERHARDT, G., Flurbereinigung aus der Sicht der Fachplanung (Vortrag), in: Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landespflege in NRW, Bd. 2, 11 (1973), 274/278
- THEMANN, Th., Die Verkoppelung im Herzogtum Oldenburg, 2. Aufl., 1869
- THIEL, F., s. Meyer-Thiel-Frohberg
- TREUE, W., s. Gebhard-(Treue)
- TRIEPEL, H., Die Reichsaufsicht, 1917, Nachdruck 1964
- ULE, C. H., Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., 1962
- Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., 1971

- WALTER, R., Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 147/178
- WEIGELT, W., Das Recht der Reichsautobahnen, RdK 1934, 186/188
- WEINZIERL, T., Raumordnende Flurbereinigungsmaßnahmen in Fremdenverkehrsgemeinden, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sonderheft, zugleich Materialien zur Raumordnung, Bd. 4, 1970
- WIEDEMANN, W., s. Gieseke-Wiedemann
- WIDERMANN, R., Die moderne Flurbereinigung in Bayern in Theorie und Praxis, ZfV 1973, 217/226
- WOLF, M., Die Klagebefugnis der Verbände, 1971
- WOLFF-BACHOF, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974
zit.: Wolff-Bachof, VerwR I
- WOLFF, H. J., Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., 1970
zit.: Wolff, VerwR II
- Verwaltungsrecht III, 3. Aufl., 1973
zit.: Wolff, VerwR III
- ZEITLER, H., s. Riederer-Sieder-Zeitler — s. Sieder-Zeitler

A. Die Aufgabe des Gutachtens

Die Vorschrift des § 41 Abs. 3 des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591/BGBl. III 7815-1) über die vorläufige und endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes hat in den vergangenen Jahren unterschiedliche Auslegungen erfahren. Meinungsverschiedenheiten bestehen insbesondere darüber, ob die flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung eine echte Planfeststellung ist und bejahendenfalls, ob die der Planfeststellung eigentümliche Konzentrationswirkung der vorläufigen oder der endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplanes zukommt.

Diese auch für die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz bedeutsamen Zweifelsfragen veranlaßten den Herrn Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Frühjahr 1974 zu der Bitte an den Erstunterzeichneten, ein Rechtsgutachten über „Die Planfeststellung in der Flurbereinigung unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes“ zu erstellen. Nach dem Gutachtervertrag soll sich die Untersuchung auf der Grundlage einer Auswertung der einschlägigen Literatur und im Rahmen einer gutachtlichen Stellungnahme mit folgenden drei Problemkreisen befassen:

1. Die Planfeststellung im Flurbereinigungsrecht.
2. Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde.
3. Ist eine Anhörung der Beteiligten innerhalb des Planfeststellungsverfahrens über den Kreis der in § 41 Abs. 2 FlurbG genannten Stellen hinaus erforderlich?

Das Rechtsgutachten wurde im Dezember 1974 abgeschlossen. Spätere Gesetzesänderungen sowie neue Gerichtsentscheidungen und Veröffentlichungen wurden bis Ende Januar 1975 berücksichtigt.

B. Rechtsgutachten

Erster Teil: Die flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung

I. Überblick über die gegenwärtige gesetzliche Regelung

1. Der Flurbereinigungsplan

Das gemäß Art. 74 Nr. 1, 17 und 18 GG ergangene und am 1. Januar 1954 in Kraft getretene Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591/III Nr. 7815-1) — FlurbG —* befaßt sich vorwiegend im 3. und 4. Abschnitt seines 3. Teils mit dem Flurbereinigungsplan; im 3. Abschnitt (§§ 56—60) ist die Aufstellung, im 4. Abschnitt (§§ 61—64) die Ausführung des Flurbereinigungsplans geregelt.

Der Flurbereinigungsplan hat die Aufgabe, die Ergebnisse des Flurbereinigungsverfahrens zusammenzufassen (§ 58 Abs. 1 Satz 1). Die beiden Hauptbestandteile des Flurbereinigungsplans sind der Wege- und Gewässerplan (§ 41) und der Plan zur Abfindung der Teilnehmer (§ 58 Abs. 1 Satz 2).

* §§ ohne weitere Angaben beziehen sich auf das FlurbG.

Weitere außerenteignungsrechtliche Planungsvorschriften¹ enthalten § 86 Abs. 1 Nr. 4 (vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren), § 97 Satz 3 und § 100 (beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren).

Mit dem Zusammenspiel von Flurbereinigungsverfahren und enteignungsrechtlicher vorläufiger Planfeststellung beschäftigen sich § 87 Abs. 2 und § 88 Nr. 4 Satz 3.

2. Planfeststellung

Sowohl § 41 Abs. 3 als auch § 87 Abs. 2 betreffen die Planfeststellung. Dabei hat jedoch § 87 Abs. 2 ausschließlich die vorläufige Planfeststellung im Rahmen des Enteignungsverfahrens zum Gegenstand². Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen der Enteignungsgesetze³ und stellt keine Besonderheit der Flurbereinigung dar. § 87 Abs. 2 kann daher bei der anschließenden Erörterung der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung außer Betracht bleiben.

3. Der Wege- und Gewässerplan

§ 41 FlurbG lautet:

„(1) Die Flurbereinigungsbehörde stellt einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan).

(2) Der Plan ist im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft aufzustellen und mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung sowie den beteiligten Behörden und Organisationen zu erörtern.

(3) Der Plan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde vorläufig festzustellen. Die endgültige Feststellung erfolgt durch den Flurbereinigungsplan. Die Feststellung bezieht sich nicht auf Anlagen, für welche die Planfeststellung in anderen Gesetzen geregelt ist.“

a) Name und Inhalt

Der bisherigem Sprachgebrauch entsprechende⁴ Name „Wege- und Gewässerplan“ dient der ersten Orientierung und ist insoweit berechtigt⁵. Denn gerade die Wege und Gewässer bilden das Gerippe der Flurbereinigung, weil nur ein durchdachtes, wirtschaftlich und technisch zweckmäßiges Wege- und Gewässernetz die Grundlage für die Neueinteilung des Flurbereinigungsgebietes bilden kann⁶.

¹ Zur Unterscheidung zwischen enteignungs- und außerenteignungsrechtlicher Planfeststellung vgl. BLUMEL II, § 2, S. 33; HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971, RdNr. 8, S. 4 f.

² HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 18 Anm. 18; BLUMEL II, § 13, S. 480.

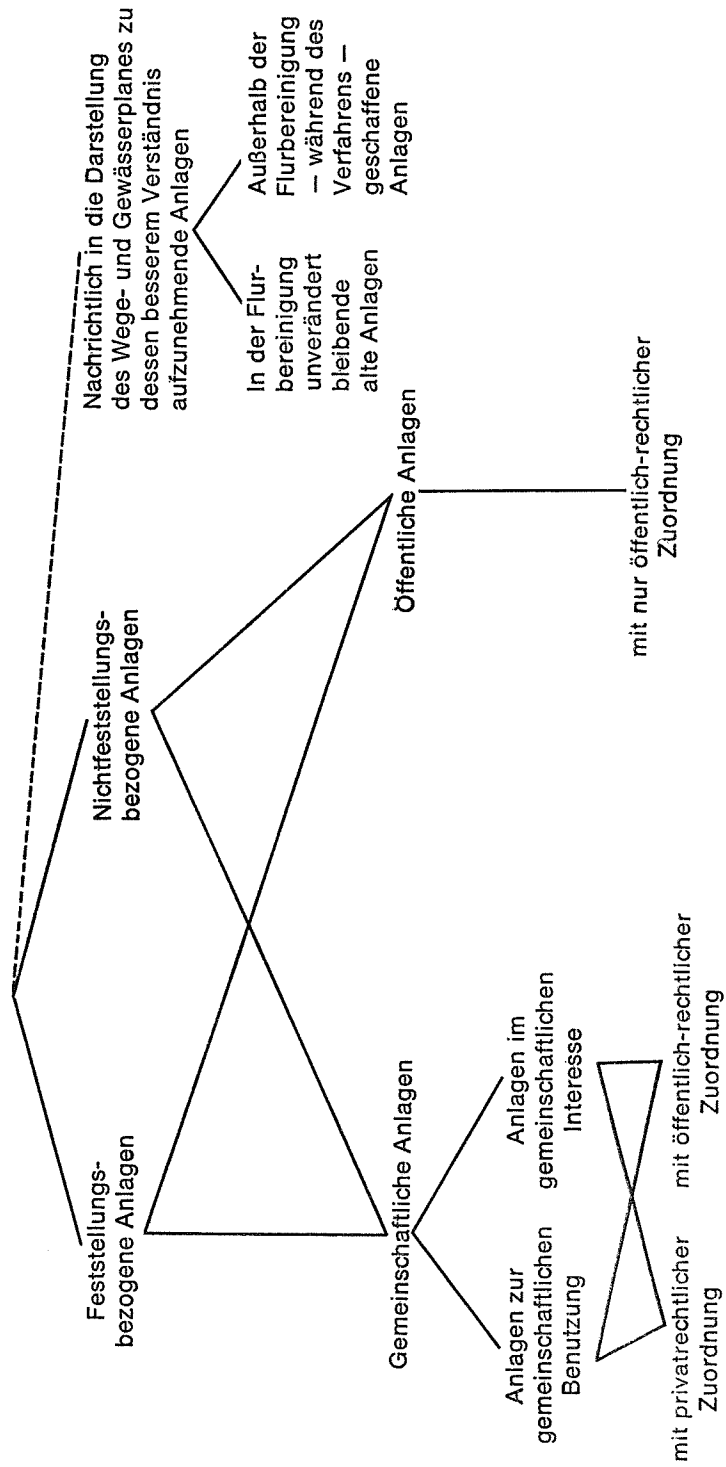
³ STEUER, Komm., § 87 Anm. 14, S. 424. Vgl. ferner BLUMEL II, § 7, S. 168 ff. zur enteignungsrechtlichen Planfeststellung sowie allgemein das 4. Kapitel (S. 282 ff.) zum Verhältnis von Planfeststellung und Enteignung.

⁴ Vgl. § 44 Reichsumlegungsordnung vom 16. Juni 1936 (RGBl. I S. 629) — RUO —; auch W. EBERHARDT, Die rechtliche Seite der Feldbereinigung, Diss. Heidelberg 1934, S. 27.

⁵ Zu weitgehend ABB, Die Aufgaben des Vermessungsingenieurs bei der Flurbereinigung, ZfV 1972, 158 ff. (160).

⁶ So RdErl. d. RMELuF vom 23. Juni 1938 — VI/14. 12 350 (LwRMBL. S. 749) unter Nr. 7; STEUER, Komm., § 41 Anm. 2, S. 249; ders., Art.: Flurbereinigung, in: HdSW Bd. III, 1961, Sp. 789 ff. (791); SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, Komm., § 41 Anm. 1, S. 107; GERCKE, Art.: Flurbereinigung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. I, 2. Aufl., 1972, Sp. 751 ff. (735); RONELLENFITSCH, Art. Flurbereinigung, in: EvStL, 2. Aufl. (im Druck), Sp. 702 ff. (702 f.); vgl. auch BLUMEL I, S. 136.

Inhalt des Wege- und Gewässerplanes



Inhaltlich ist der Wege- und Gewässerplan jedoch umfassender als es sein Name zum Ausdruck bringt. Die Formulierung „Wege und Gewässer“ (bzw. „wasserwirtschaftliche Anlagen“) ist exemplarisch („insbesondere“) der Aufzählung des § 41 Abs. 1 entnommen, durch welche die gemeinschaftlichen Anlagen nach § 39 und die öffentlichen Anlagen nach § 40 konkretisiert werden. § 39 nennt außer den Wegen und Gewässern „andere zur gemeinschaftlichen Benutzung oder einem gemeinschaftlichen Interesse dienende Anlagen“, und im Katalog der dem öffentlichen Interesse gewidmeten Anlagen des § 40 sind die öffentlichen Wege und Wasserversorgungsanlagen Beispiele unter anderen. § 41 Abs. 1 schließlich erwähnt neben den Wegen und Gewässern ausdrücklich die bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen.

Kriterien für den Inhalt des Wege- und Gewässerplans sind die Grundsätze des § 38. Den Rahmen bildet die allgemeine Zweckbestimmung der Flurbereinigung des § 1 in Verbindung mit dem Maßnahmen- und Aufgabenkatalog in § 37⁷.

Einen Überblick über den Inhalt des Wege- und Gewässerplans vermittelt folgende Skizze:

b) Die vorläufige und endgültige Feststellung

Der Wege- und Gewässerplan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde vorläufig festzustellen. Die endgültige Feststellung erfolgt durch den Flurbereinigungsplan (§ 41 Abs. 3 Satz 1 und 2), in den der Wege- und Gewässerplan aufgenommen wird (§ 58 Abs. 1)⁸.

Während die Feststellung des Wege- und Gewässerplans nahezu einhellig als echte Planfeststellung qualifiziert wird, ist streitig, ob die dem Rechtsinstitut der Planfeststellung eigentümliche Konzentrationswirkung der vorläufigen und/oder der endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans zukommt. Die Auseinandersetzung mit dieser Streitfrage bildet einen Schwerpunkt des vorliegenden Gutachtens. Sie wird im zweiten Teil der Untersuchung vorgenommen⁹.

c) Der Kreis der Beteiligten

Mit der Bestimmung der Rechtsnatur der Feststellung nach § 41 Abs. 3 hängt die Klärung eines weiteren Problems eng zusammen:

Nach § 41 Abs. 2 ist der Wege- und Gewässerplan im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft aufzustellen und mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung (§ 109)¹⁰ sowie mit den beteiligten Behörden und Organisationen zu erörtern. Das Benehmen bedeutet, daß die Flurbereinigungsbehörde vom Vorstand der Teilnehmergeinschaft geäußerte Gesichtspunkte in ihre Erwägungen einzubeziehen hat. Das Zusammenwirken mit dem Vorstand geht somit über eine einfache Information hinaus; dagegen ist kein Einvernehmen vorge-

⁷ Vgl. BVerwG vom 13. 11. 1958, NJW 1959, 643, vom 6. 3. 1961, RdL 1961, 136 (137), vom 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72, vom 10. 2. 1967, RdL 1967, 186; VGH Bad.-Württ. vom 26. 11. 1970, IKO 1972, 340. Vgl. auch LILLOTTE, Rechtliche Probleme der Flurbereinigung in einer Industrielandschaft, AgrarR 1973, 207 ff. (207); ferner unten S. 36 m. N. 100.

⁸ Vgl. unten S. 67

⁹ Vgl. unten S. 46 ff.

¹⁰ Statt der üblichen Landwirtschaftskammer ist Berufsvertretung in Baden-Württemberg der Kreisbauernverband; vgl. FlurbereinigungsdurchführungsVO vom 12. Februar 1954 (GBl. S. 56), § 2 Abs. 1. In Bayern ist Berufsvertretung der Bayerische Bauernverband; vgl. die VO über die Aufgaben des Bayerischen Bauernverbandes vom 29. Oktober 1946 (GVBl. 1947 S. 15) und die Vollzugsbekanntmachung vom 13. März 1959 (LMBI. S. 85).

schrieben, so daß sich die Flurbereinigungsbehörde auch über die Wünsche des Vorstands der Teilnehmergemeinschaft hinwegsetzen kann¹¹.

Der Kreis der beteiligten Behörden ergibt sich aus § 5 Abs. 2 und § 38 in Verbindung mit den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften¹².

Sieht man in der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine echte Planfeststellung, dann erhebt sich die Frage, ob die an der Flurbereinigung Beteiligten durch den Vorstand der Teilnehmergemeinschaft hinreichend vertreten sind. Folglich muß der — im Gutachtervertrag aufgeworfenen — Frage nachgegangen werden, ob „eine Anhörung der Beteiligten innerhalb des Planfeststellungsverfahrens über den Kreis der in § 41 Abs. 2 genannten Stellen hinaus erforderlich“ ist. Die Erörterung erfolgt im Anschluß an die Bestimmung der Rechtsnatur der Feststellung nach § 41 Abs. 3¹³.

d) Zur Zuständigkeitsverteilung in der Flurbereinigung

Der Flurbereinigungsplan (§ 58 Abs. 1) wird von der Flurbereinigungsbehörde erarbeitet und bedarf der Genehmigung der oberen Flurbereinigungsbehörde (§§ 58 Abs. 3, 100). Der Wege- und Gewässerplan wird ebenfalls von der Flurbereinigungsbehörde erarbeitet. Die vorläufige Feststellung erfolgt jedoch durch die obere Flurbereinigungsbehörde¹⁴.

Welche Behörde jeweils zuständig ist, richtet sich nach Landesrecht. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen erhebliche Abweichungen.

In **Baden-Württemberg**¹⁵ sind die dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt unterstellten früheren Feldbereinigungsämter und jetzigen Flurbereinigungsämter Flurbereinigungsbehörden¹⁶. Obere Flurbereinigungsbehörde ist das Landesamt für Flurbereinigung und Siedlung Baden-Württemberg in Ludwigsburg.

In **Bayern**¹⁷ besteht eine Sonderregelung. Dort wird der Flurbereinigungsplan von der Teilnehmergemeinschaft erstellt¹⁸. Zuständig für die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans sind die sieben Flurbereinigungsdirektionen in Ansbach, Bamberg, Krumbach (Schwaben), Landau a. d. Isar, München, Regensburg und Würzburg¹⁹.

In **Berlin**²⁰ befaßt sich die Senatsverwaltung für Wirtschaft mit allen Fragen der Flurbereinigung.

¹¹ Hierzu allgemein HEINZE, Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlaß von Verwaltungsakten, VerwArch. 1961, 159 ff., 275 ff. (167 f.); J. SCHLÜTER, Das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden beim Erlaß von Verwaltungsakten, Diss. Münster, 1966, S. 3 f.; WOLFF, VerwR II, § 77 V e 2, S. 116 f.; ferner die Nachweise bei FORSTHOFF, VerwR S. 208 Anm. 3.

¹² Vgl. die Aufstellungen bei STEUER, Komm., § 5 Anm. 16 f., S. 95 ff. (Stand: 1965).

¹³ Vgl. unten S. 86 ff.

¹⁴ Vgl. unten S. 71

¹⁵ Vgl. Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 26. April 1954 (GBl. S. 55).

¹⁶ Vgl. auch die Anordnung der Landesregierung über Sitze und Bezirke der Flurbereinigungsämter vom 6. November 1973 (MABl. S. 437).

¹⁷ Vgl. Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 11. August 1954 (GVBl. S. 165).

¹⁸ Art. 3 Abs. 1 AusfG (N. 17). Vgl. dazu unten S. 88 f.

¹⁹ Hierzu die Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz) vom 11. Mai 1970 (GVBl. S. 192) und die Verordnung über die Bezirke der Flurbereinigungsdirektionen vom 21. April 1972 (GVBl. S. 175).

²⁰ In Berlin existiert kein Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz.

Zuständig für die Flurbereinigung in **Bremen**²¹ ist der Senator für Wirtschaft und Außenhandel.

Flurbereinigungsbehörde in **Hamburg**²² ist die Behörde für Ernährung und Landwirtschaft.

In **Hessen**²³ unterstehen dem Minister für Landwirtschaft und Umwelt die Hessischen Ämter für Landeskultur als Flurbereinigungsbehörden. Obere Flurbereinigungsbehörde ist das Landeskulturamt Hessen in Wiesbaden²⁴.

In **Niedersachsen**²⁵ wurde das Landeskulturamt zum 1. Januar 1974 aufgelöst²⁶. Obere Flurbereinigungsbehörden sind jetzt die Regierungspräsidenten, denen Ämter für Agrarstruktur als Flurbereinigungsbehörden nachgeordnet sind²⁷. Für Entscheidungen über Beschwerden gegen die Ergebnisse der Schätzung oder den Flurbereinigungsplan (§ 141 Abs. 4) ist der für die Flurbereinigung zuständige Minister obere Flurbereinigungsbehörde; er errichtet eine Spruchstelle für Flurbereinigung²⁸.

Nordrhein-Westfalen²⁹ hat Ämter für Agrarordnung als Flurbereinigungsbehörden eingerichtet; obere Flurbereinigungsbehörde ist das Landesamt für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen in Münster.

In **Rheinland-Pfalz**³⁰ nehmen die Kulturämter die Aufgaben der Flurbereinigung wahr. Obere Flurbereinigungsbehörde ist das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz (Landeskulturabteilung). Die Aufgaben des Ministe-

²¹ Vgl. Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 22. September 1959 (GBl. S. 135).

²² Vgl. Anordnung zur Durchführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Dezember 1954 (AAnz. S. 1071) i.d.F. der Anordnung zur Änderung von Zuständigkeitsanordnungen vom 11. Dezember 1970 (AAnz. S. 2683).

²³ Vgl. Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz vom 30. März 1954 (GVBl. S. 44), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 1970 (GVBl. I S. 392); Verordnung über den organisatorischen Aufbau und die Zuständigkeiten der Landeskulturverwaltung vom 18. September 1970 (GVBl. I S. 580).

²⁴ Vgl. auch die Geschäftsordnung der Hessischen Ämter für Landeskultur vom 22. Oktober 1971 (StAnz. S. 1857).

²⁵ Vgl. Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 — Bundesgesetzbl. I S. 591 — und zur Anpassung von Vorschriften des Landeskulturrechts und des Rechts der Wasser- und Bodenverbände an die Vorschriften des Flurbereinigungsrechts (Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz) vom 20. Dezember 1954 (GVBl. S. 179).

²⁶ Vgl. das sechste Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9. April 1973 (GVBl. S. 104); Beschl. des Landesministeriums vom 21. August 1973 (MBl. S. 1363 — GültL M 1/30); RdErl. d. ML vom 2. Januar 1974 —304—01470/3—39 (MBl. S. 44) betr. Zuständigkeitsveränderungen in der Agrarstrukturverwaltung.

²⁷ § 3 Abs. 1 AG FlurbG i.d.F. von Art. I Nr. 2 ReformG (N. 26); vgl. auch die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Ämter für Agrarstruktur, RdErl. d. ML vom 28. November 1973 (MABl. 1974 S. 12 — GültL 61/110).

²⁸ § 1 AG FlurbG i.d.F. von Art. I Nr. 1 ReformG (N. 26); vgl. auch den RdErl. d. ML vom 1. Februar 1974 (MBl. S. 314 — GültL 61/113) betr. Geschäftsordnung der Spruchstelle für Flurbereinigung.

²⁹ Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes des Bundes vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591) und zur Anpassung der Vorschriften des Landeskulturrechts und des Rechts der Wasser- und Bodenverbände an die Vorschriften des Flurbereinigungsrechts (Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz) vom 8. Dezember 1953 (GV S. 411) i.d.F. des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Agrarordnung vom 7. April 1970 (GV S. 251).

³⁰ Landesgesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591) (Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz) vom 26. März 1954 (GVBl. S. 49), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1970 (GVBl. S. 210).

riums wurden jedoch mit Ausnahme der Aufgaben der Spruchstelle für Flurbereinigung auf die Bezirksregierungen übertragen³¹.

Dem Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (obere Flurbereinigungsbehörde) unterstehen im **Saarland**³² die Bodenwirtschaftsämter als Flurbereinigungsbehörden.

In **Schleswig-Holstein**³³ sind die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft Flurbereinigungsbehörden. Obere Flurbereinigungsbehörde ist der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Nach § 2 Abs. 3 können Befugnisse, die der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Flurbereinigungsbehörde übertragen werden. Die Vorschrift soll der Entlastung der oberen Flurbereinigungsbehörde dienen und ist auf die Überlegung zurückzuführen, daß in einigen Ländern die Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde vom Landwirtschaftsministerium selbst wahrgenommen werden, weil eine Mittelinstanz nicht vorhanden ist³⁴.

Obwohl in Nordrhein-Westfalen eine Mittelinstanz besteht, ist dort geplant, von den Befugnissen des Landesamts für Agrarordnung u. a. die Zuständigkeit für die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans auf die Flurbereinigungsbehörden zu übertragen³⁵. Die Frage, ob eine solche Regelung der der oberen Flurbereinigungsbehörde möglicherweise zukommenden Rolle als Planfeststellungsbehörde gerecht wird, ist ebenfalls Gegenstand des zweiten Teils der Untersuchung³⁶.

e) Zusammentreffen mit anderen Planfeststellungen

Nach § 41 Abs. 3 Satz 3 bezieht sich die (vorläufige und endgültige) Feststellung des Wege- und Gewässerplans nicht auf Anlagen, für welche die Planfeststellung in anderen Gesetzen geregelt ist. Die Vorschrift entspricht § 44 Abs. 3 RUO, der lange Zeit die einzige klare und umfassende gesetzliche Vorschrift im deutschen Recht über das Verhältnis verschiedener Planfeststellungen war³⁷.

Die Übernahme des Rechtsinstituts der Planfeststellung in zahlreiche Bundes- und Landesgesetze³⁸ hat die Flurbereinigungsverwaltung in Schwierigkeiten ge-

³¹ Vgl. die auf Grund des § 9 Abs. 2 des Ersten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung vom 28. Juli 1966 (GVBl. S. 203) ergangene Landesverordnung zur Neuordnung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Landeskulturverwaltung vom 6. Februar 1974 (GVBl. S. 49).

³² Saarländisches Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz vom 17. Juli 1959 (ABl. S. 1255).

³³ Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591) vom 8. Mai 1954 (GVBl. S. 93) i.V.m. § 3 des Gesetzes einer Neuordnung der landwirtschaftlichen Staats- und Selbstverwaltung vom 24. Februar 1973 (GVBl. S. 67). Vgl. dazu W. BRANDT, Die Neuordnung der landwirtschaftlichen Staats- und Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, AgrarR 1974, 114 ff.

³⁴ STEUER, Komm., § 2 Anm. 11, S. 80.

³⁵ Vgl. den Entwurf einer Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz — UVFlurbG —) vom September 1973 (n.v.).

³⁶ Vgl. unten S. 88 ff., ferner unten S. 45.

³⁷ Vgl. BLUMEL, I, S. 33, 139; II, S. 100 f.; vgl. auch den Gemeinsamen Runderlaß der beteiligten Minister vom 29. August 1939 (LwRMBI. S. 932) — die maßgeblichen Passagen finden sich auch bei BLUMEL I, S. 139 f. und SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, Komm., § 41 Anm. 4, S. 109 — und den bayerischen Gem. ME Nr. IV R 3 — 9303 a 8 und Nr. III F — 5701/318 über „wassergesetzliche Behandlung der Maßnahmen im Zusammenhang mit Flurbereinigung“ vom 27. Februar 1963 (LMBI. S. 38).

³⁸ Vgl. die Übersichten unten in N. 262, 263; ferner unten S. 62 ff. — Aus der Rechtsprechung vgl. z. B. BVerwG vom 2. 11. 1973, BayVBl. 74, 678 (680) = DVBl. 74, 291.

bracht, die bei der Ausarbeitung und während der parlamentarischen Beratungen des Flurbereinigungsgesetzes noch nicht abzusehen waren³⁹. Selbst wenn man in der Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine echte Planfeststellung sieht, gehen ihr die auf der Grundlage anderer gesetzlicher Regelungen vorgenommenen Planfeststellungen vor. Dadurch wird die Durchführung der Flurbereinigung erschwert⁴⁰.

Hat aber § 41 Abs. 3 Satz 3 eine Bedeutung erlangt, „die ihm wohl gar nicht zukommen sollte“⁴¹, dann erhebt sich die Frage, ob er nicht im Zuge der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes zu streichen ist⁴².

f) Besondere Verfahrensarten

Von der Aufstellung des Wege- und Gewässerplans kann im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren⁴³ abgesehen werden (§ 86 Abs. 1 Nr. 4). Im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren (§§ 91 ff.)⁴⁴ ist die Aufstellung eines Wege- und Gewässerplans kraft Gesetzes ausgeschlossen (§ 97 Satz 2)⁴⁵.

II. Entwicklung des Flurbereinigungsrechts

1. Der Wandel von Zweck und Bedeutung der Flurbereinigung

Im Verlauf einer längeren Entwicklungszeit wandelten sich Zweck und Bedeutung der Flurbereinigung⁴⁶.

³⁹ BLUMEL II, S. 101; SEEHUSEN, DVBl. 1966, 479.

⁴⁰ SEEHUSEN, DVBl. 1966, 479.

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. dazu unten S. 45.

⁴³ Hierzu vgl. BLUMEL II, S. 102 ff.; KROESCHELL, Landwirtschaftsrecht, 2. Aufl., 1966, RdNr. 100, S. 29; BVerwG vom 13. 4. 1971, RdL 1971, 236.

⁴⁴ Zum Zweck des beschleunigten Zusammenlegungsverfahrens vgl. STEUER, Komm., Einl. Nr. 8, S. 15 ff. (16); ders., HdSW III, S. 793; ferner SEEHUSEN, Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren, RdL 1954, 59 ff.; K. BEUTTEL, Die beschleunigte Zusammenlegung, Zeitgemäße Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur, Bayer. Landwirtsch. Wochenbl. 1968, S. 16 und 19; KROESCHELL, aaO (N. 43), RdNr. 102, S. 29 f.; BVerwG vom 13. 6. 1960, RdL 1960, 274.

⁴⁵ Kennzeichen der besonderen Flurbereinigungsverfahren ist die beschränkte Aufgabenstellung. Bei Vergrößerung eines Wegenetzes um ein Drittel der bisherigen Fläche ist das Zusammenlegungsverfahren nicht mehr zulässig. Vgl. BVerwG vom 9. 7. 1964, RdL 1964, 328 (329).

⁴⁶ Allgemein zur Geschichte der Flurbereinigung vgl. F. BERKENBUSCH, Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland, Diss. Göttingen 1972; BOHTE, 250 Jahre Flurbereinigungsgesetzgebung 200 Jahre Landeskulturbehörden in Deutschland, IKO 1968, 194 f.; F. ERTL, Die Flurbereinigung im deutschen Raum, 1953; LUTGE, Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Aufl., 1967, S. 202, 217, 220 f.; H. H. SCHARNBERG, Die Rechts- und Ideengeschichte der Umlegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer staatlichen Förderung durch Zwang gegen Widerstrebende, Diss. Kiel 1964.

a) Die Entwicklung bis 1945

Während man anfänglich — vor allem in Gebieten mit starker Zersplitterung⁴⁷ — die Flurbereinigung nur als Feldwegeregelung verstand, neigte man allmählich dazu — namentlich im preußischen Raum —, die Zusammenlegung von Grundstücken zunächst als Nebenprodukt, später als Endzweck der Flurbereinigung anzusehen.

Aus „Vereinödung“⁴⁸, „Ausflütten“⁴⁹ und „Gemeinheitsteilung (Consolidation)“⁵⁰ wurden „Verkoppelung“⁵¹, „Zusammenlegung“⁵², „Arrondierung“⁵³ und schließlich „Umlegung“⁵⁴.

Aufgabe der Flurbereinigung war nunmehr die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität.

Den Höhepunkt dieser Entwicklung stellt die auf Grund des Umlegungsgesetzes vom 26. Juni 1936 (RGBl. I S. 518) erlassene Reichsumlegungsordnung vom 16. Juni 1937 (RGBl. I S. 629) dar⁵⁵. Danach sollte die Umlegung als Teil der

⁴⁷ Zur Rechtslage im süd- und südwestdeutschen Raum, wo man bis in die 30er Jahre unseres Jahrhunderts die Flurbereinigung als Feldwegeregulierung betrieb, vgl. Württembergisches Feldbereinigungsgesetz i. d. F. vom 26. Januar 1931 (RegBl. S. 21); bay. Flurbereinigungsgesetz vom 11. Februar 1932 (BS IV S. 370); bad. Gesetz über die Feldbereinigung vom 27. März 1931 (GVBl. S. 77). Aus der Literatur vgl. neben den Kommentaren zu den genannten Gesetzen W. EBERHARDT, Die rechtliche Seite der Feldbereinigung, Diss. Heidelberg, 1934; H. PREGLER, Die rechtliche Natur der Grundstückszusammenlegung mit besonderer Berücksichtigung des Bayerischen Rechts, Diss. Erlangen 1909.

⁴⁸ H. DITZ, Geschichte der Vereinödung im Hochstift Kempten, Diss. Kempten 1865; H. DORN, Die Vereinödung in Oberschwaben, 1904 (dort S. 158 ff. der Text der Fürstlich Kemptischen Vereinödungs-Verordnung vom 27. Juli 1791).

⁴⁹ Hierzu ERTL, aaO (N. 46), S. 26 ff.

⁵⁰ Vgl. die Gemeinheits-Teilungsordnungen von Preußen (7. Juni 1821, GS S. 52) und Sachsen (17. März 1832, GBl. S. 164); E. SCHNEIDER, Die Preußischen Gesetze betreffend Gemeinheitsteilung, Servitutablösung und Grundstückszusammenlegung, 1862; E. DAGOTT, Die Entwicklung der Gemeinheitsteilung in Deutschland, Diss. rer. pol. Königsberg 1934; H. MAHRAUN, Die Gemeinheitsteilungsordnung für den Regierungsbezirk Cassel, 1899; GEBHARDT-(TREUE), Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., Taschenbuchausgabe, Bd. 12, 1974, § 16, I, S. 139.

⁵¹ Th. THEMANN, Die Verkoppelung im Herzogtum Oldenburg, 2. Aufl., 1869; L. CROMME, Das Verkoppelungswesen in Oldenburg, Diss. agr. Berlin 1937; I. REIMERS, Die Verkoppelung in den Königlichen Ämtern Holsteins, Diss. phil. Hamburg 1960; G. MEYER, Die Verkoppelung im Herzogtum Lauenburg unter hannoverscher Herrschaft, Quellen und Darstellungen zur Geschichte Niedersachsens Bd. 66, 1965.

⁵² Vgl. bay. Gesetz, die Zusammenlegung von Grundstücken betreffend, vom 10. November 1861 (GBl. 1861/62 S. 249); K. PEYRER, Die Zusammenlegung der Grundstücke in Österreich und Deutschland, 1873; A. KRÄMER, Die Zusammenlegung der Grundstücke in Hessen, 1868; H. HUSER, Die Zusammenlegung der Grundstücke nach dem preußischen Verfahren, 1905; PREGLER, aaO (N. 47); H. DECK, Die Entwicklung der Grundstückszusammenlegung seit der Stein-Hardenbergschen Reform, 1939.

⁵³ D. GEBHARD, Über Güterarrondierungen, 1878.

⁵⁴ Vgl. das pr. Gesetz über die Umlegung von Grundstücken (Umlegungsordnung) vom 21. September 1920 (GS S. 453); G. KAMPMANN, Die Grundstücksumlegung in Preußen, Diss. rer. pol. Köln 1927; DEUBEL, Die Umlegung der Grundstücke in Preußen, 1928; ferner die Kommentare zur pr. Umlegungsordnung von HOLZAPEL und PELTZER, beide 1921.

⁵⁵ Zur Reichsumlegungsordnung vgl. PFUNDTNER-NEUBERT-(HILLEBRANDT), Das neue Deutsche Reichsrecht, Bd. III b, 56; HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, RUO, Komm., 1938; RICHTER-STEFFENS, RUO, Komm., 1939; STAHLKOPF, Flurbereinigung nach der RUO, Komm., 1952; NIERMANN, Die Reichsumlegungsordnung, RVBl. 1937, 809 ff.; HEDE-MANN, Flurbereinigung, ZAKDir 1937, 452 ff.; BLUMEL I, S. 136 ff. (138 ff.).

„deutschen Erzeugungsschlacht“ die Selbstversorgungsgrundlage des deutschen Volkes verbessern⁵⁶.

b) Zielrichtung des Flurbereinigungsgesetzes

Bei dieser Zielrichtung der Flurbereinigung blieb es in den ersten Nachkriegsjahren. Bis zum Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes von 1953 galt in den meisten Bundesländern die Reichsumlegungsordnung fort⁵⁷. Das Flurbereinigungsgesetz selbst nahm keine Neubestimmung der Flurbereinigungszwecke vor.

In der Begründung zum Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes vom 16. Mai 1952 heißt es⁵⁸:

„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.“

Wenn § 1 — wie übrigens bereits § 1 RUO — neben der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung auch die Förderung der allgemeinen Landeskultur erwähnt, so läßt sich aus der Entstehungsgeschichte des Flurbereinigungsgesetzes und aus den Sonderbestimmungen der §§ 86 und 87 ff. entnehmen, daß dem Gesetz der Gedanke zugrunde liegt, die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung führe automatisch zu einer Förderung der allgemeinen Landeskultur⁵⁹.

Die Flurbereinigung im Sinne des Flurbereinigungsgesetzes orientiert sich damit vorwiegend an den Bedürfnissen der Landwirtschaft und Landeskultur⁶⁰.

c) Der Funktionswandel der Flurbereinigung nach 1953

Seit Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes zeichnet sich in den einzelnen Bundesländern mehr oder weniger deutlich ein Funktionswandel der Flurbereinigung ab⁶¹. Ursache ist über die Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen

⁵⁶ NIERMANN, Das neue Recht der Umlegung, RVBl. 1936, 625; HEDEMANN, ZAKdR 1937, 455. Vgl. auch die Legaldefinition der Flurbereinigung in § 1 Satz 2 Umlegungsgesetz: „Unter Grundstücksumlegung (Feld- oder Flurbereinigung) ist ein Verfahren zur Zusammenlegung zersplitterten ländlichen Grundbesitzes zu verstehen, in dem innerhalb eines bestimmten Gebiets unter Mitwirkung der Gesamtheit der Grundstückseigentümer alle Maßnahmen zur Erweckung der im Boden schlummernden Wachstumskräfte einschließlich der Anlage von Wegen, Gräben, Ent- und Bewässerungen, Kultivierung von Odland und dgl. von Amts wegen durchgeführt werden.“

⁵⁷ Vgl. etwa den Kommentar von STAHLKOPF, aaO (N. 55) aus dem Jahr 1952. Nach den Entscheidungen des BVerwG vom 19. 5. 1954 — BVerwG I B 167.53 —, vom 24. 5. 1954 — BVerwG I B 107.53 — und vom 9. 11. 1954, BVerwGE 1, 225, enthält die Reichsumlegungsordnung kein nationalsozialistisches Gedankengut. Bayern hob durch Gesetz Nr. 24 über die Wiedereinführung des bayerischen Flurbereinigungsrechts vom 15. Juni 1946 (GVBl. S. 185) die Reichsumlegungsordnung auf und setzte das alte bayerische Flurbereinigungsgesetz von 1932 (aaO N. 47) wieder in Kraft. Eine Ergänzung brachte das Gesetz über die Zusammenlegung von landwirtschaftlichem Grundbesitz (Arrondierungsgesetz) vom 10. Mai 1949 (GVBl. S. 112).

⁵⁸ BT-Drucks. I/3385, S. 32.

⁵⁹ STEUER, Komm., § 1 Anm. 3, S. 74.

⁶⁰ Vgl. dazu auch unten S. 35 ff.

⁶¹ Zum Folgenden vgl. etwa W. ABB, Die Flurbereinigung als Instrument der Neuordnung des ländlichen Raums, Schriftenreihe des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der westfälischen Wilhelms-Universität Münster Bd. 72, 1969; ders., Bauleitplanung und Flurbereinigung, IKO 1970, 318 ff.; ders., Die moderne Flurbereinigung als schlagkräftiges Instrument der Gestaltung ländlicher Räume (Vortrag), in: Be-

Verhältnisse im ländlichen Raum hinaus der gesellschaftliche Wandel im allgemeinen.

Infolge wachsender Industrialisierung, Verstädterung, Technisierung und sozialer Umschichtung dominiert in den meisten ländlichen Räumen die Landwirtschaft nicht mehr als Wirtschaftszweig⁶². Die Zahl der in Land- und Forstwirtschaft Be-

richte aus der Flurbereinigung H. 11, 1971, S. 1 ff.; ders., Die Aufgaben des Vermessungsingenieurs in der Flurbereinigung, ZfV 1972, 158 ff.; ders., Städtebau und Flurbereinigung, ZfV 1973, 201 ff.; ders., Flurbereinigung und kommunale Entwicklungsplanung, IKO 1974, 145 ff.; Beiträge zur Neuordnung des ländlichen Raumes, Schriftenreihe f. Landschaftspflege und Naturschutz, H. 3, 1968; BLÜMEL, Raumplanung und Vermessungswesen, Verwaltung 7 (1974), 305 ff. (vor allem S. 311 f. mit Anm. 41 f.); K.-A. BOESLER, Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit, 1969; Flurbereinigung, eine gesellschaftspolitische Aufgabe, Fachtagung 1972, in: Berichte aus der Flurbereinigung, H. 14, 1973; H. HINDERFELD, Kosten und Nutzen agrarstruktureller Maßnahmen — insbesondere der Flurbereinigung sowie der Aussiedlung und Althofsanierung landwirtschaftlicher Betriebe — aus privat- und gesamtwirtschaftlicher Sicht, Diss. Gießen 1970; T. HOERSTER, Die Flurbereinigung — Instrument zur Neuordnung im ländlichen Raum, in: Berichte über die Landwirtschaft N. F. 47 (1969), 516 ff.; HOERSTER-SCHMEDT AUF DER GUNNE, Neues Bodenrecht und Neuordnung ländlicher Räume, Institut f. Raumordnung, Informationen, 23. Jg., 1973 Nr. 6, 111 ff.; K. HOTTES, Die raumordnerische Effizienz der Flurbereinigung — Vortragsmappen der Planungsseminare des BMI, 1970; HOTTES-NIGGEMANN, Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe, Schriftenreihe f. Flurbereinigung, H. 56, 1971; HOTTES-TEUBERT-v. KURTEN, Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege, Schriftenreihe f. Flurbereinigung H. 61, 1974; G. KROËS, Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozioökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen, Schriftenreihe f. Flurbereinigung, H. 55, 1971; R. KRYMANSKI, Die Nützlichkeit der Landschaft, Beiträge zur Raumordnung Bd. 9, 1971, insbes. S. 32 ff., 47 ff., 62 ff., 112 ff.; B. KOSCHNIK-LAMPRECHT, Die Funktion des ländlichen Raums aus der Sicht wachsender Freizeitbedürfnisse, in: Die Zukunft des ländlichen Raums, 1. Teil, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 66, 1971, S. 169 ff.; A. LEHMANN, Flurbereinigung aus der Sicht der Regionalplanung (Vortrag) in: Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landespflege in NRW, Bd. 2, 11 (1973), S. 272 ff.; LILLOTTE, Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Ordnung des ländlichen Raumes, IKO 1968, 196 ff.; ders., Die Flurbereinigung als Voraussetzung der Entwicklung ländlicher Räume, IKO 1969, 174 ff.; ders., Rechtliche Probleme der Flurbereinigung in einer Industrielandschaft, AgrarR 1973, 207 ff.; LIPINSKY, Entwicklungsaufgaben im ländlichen Raum, IKO 1969, 274 ff.; H. LORKEN, Flurbereinigungsrecht und Landespflege, in: Natur und Landschaft 48 (1973), S. 197 ff.; F. K. NEUMANN-DAMERAU, Entwicklung von Aussiedlungsbetrieben in Hessen, AVA-Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen, Sonderheft Nr. 39, 1970; Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, Schriften d. Instituts für Städtebau und Raumordnung, Bd. 1, 1967 (vor allem die Beiträge von H. ROHM, Strukturwandel der Landwirtschaft im ländlichen Raum, S. 37 ff. und von W. MECKELEIN, Entwicklungstendenzen der Kulturlandschaft im Industriezeitalter, S. 132 ff.); RONELLENFITSCH, aaO (N. 6); B. SCHÄFERS, Planung und Öffentlichkeit, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 8, 1970, S. 99 ff.; K. SCHLÜTER, Kann mit Hilfe des Flurbereinigungsgesetzes der ländliche Raum nach neuzeitlichen Gesichtspunkten geordnet werden?, IKO 1971, 265 ff.; SCHMIDT-ASSMANN, Die bodenpolitische Konzeption des neuen Städtebaurechts und ihre Auswirkungen im ländlichen Raum, AgrarR 1974, Beilage I; W. SCHMITT, Die Flurbereinigungsbehörde als Amt für Raumordnung und Städtebauförderung, DVBl. 1973, 429 ff.; R. SCHULLER, Zeitgemäße und wirtschaftliche Arbeitsmethoden zur ländlichen Neuordnung, ZfV 1969, 356 ff.; STICH, Die Integration der Landschaftsplanung in die Gesamtplanung des Raumes, IKO 1974, 92 ff.; G. STROSSNER, Der Begriff „Flurbereinigung“ heute, IKO 1971, 208 ff.; ders., Der Beitrag der Flurbereinigung zur Erhaltung der Kulturlandschaft, ZfV 1972, 221 ff.; G. TERHARDT, Flurbereinigung aus der Sicht der Fachplanung (Vortrag), in: Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landespflege in NRW, Bd. 2, 11 (1973), 274 ff.; WEINZIERL, Raumordnende Flurbereinigungsmaßnahmen in Fremdenverkehrsgemeinden, Schriftenreihe f. Flurbereinigung, Sonderheft, zugl. Mat. zur Raumordnung, Bd. 4, 1970; R. WIDERMANN, Die moderne Flurbereinigung in Bayern in Theorie und Praxis, ZfV 1973, 217 ff.

⁶² HOTTES-NIGGEMANN, aaO (N. 61), S. 12.

schäftigten sinkt⁶³. Mangelnde Attraktivität der Dörfer, ein Defizit an Arbeitsplätzen und die fehlende Gleichwertigkeit des Lebens auf dem Land mit dem in der Stadt bewirken eine Abnahme der ländlichen Bevölkerungszahlen⁶⁴. Effektive Agrarpolitik ist damit nur noch als regionale Strukturpolitik möglich. Dies hat zur Folge, daß der Ordnungsauftrag der Flurbereinigung, dem wichtigsten Instrument der Agrarpolitik, neu formuliert werden muß⁶⁵.

aa) Die Flurbereinigung als Instrument der Raumordnung und Landesplanung Da die Verbesserung der Agrarstruktur allein noch keine optimale Entwicklung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum herbeiführt, sind im Rahmen der Flurbereinigung Mängel der ländlichen Infrastruktur — schlechte Erschließung, unzureichendes Bildungsangebot, ungenügende oder fehlende kommunale Einrichtungen — und letztlich der ländlichen Gesellschaftsstruktur abzubauen. Hierbei ist ebenso an die Bereitstellung von Flächen für den Gemeinbedarf — Schule, Kindergarten, Kirche, Friedhof, Sportplatz, Freibad usw.⁶⁶ — und für industrielle Zwecke⁶⁷ zu denken wie an Dorferneuerungen⁶⁸.

Nicht unberücksichtigt bleiben dürfen ferner die Interdependenzen des ländlichen Raums und der Verdichtungsräume sowie die Verflechtung agrarischer und städtebaulicher Bodennutzung⁶⁹. Auf die in diesem Zusammenhang zu erwähnenden Regelungen des Städtebauförderungsgesetzes und des Bundesbaugesetzes — beziehungsweise der Novelle zum Bundesbaugesetz — wird sogleich zurückzukommen sein⁷⁰.

Aus der Verklammerung des ländlichen und städtischen Raums folgt die Unmöglichkeit einer isolierten Planung bei der Flurbereinigung. Die Flurbereinigung wird zu einem Instrument der Raumordnung und Landesplanung⁷¹.

bb) Landespflegerische Aufgaben der Flurbereinigung

Wie bereits erwähnt wurde, versteht sich die heutige Agrar- und Ernährungspolitik nicht mehr ausschließlich als sektorale Wirtschaftspolitik. Daher beschränkt sie sich nicht auf regionale Strukturmaßnahmen, sondern verfolgt durch

⁶³ Vgl. W. STOCKMANN, Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität der Bevölkerung in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des BMI, veröff. von METRA-DIVO-Beratungen 1972; ders., Wanderungen im ländlichen Raum, IKO 1972, 37 ff.; W. ALBERT, Neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum, IKO 1973, 4 ff.

⁶⁴ STOCKMANN, aaO (N. 63); K.-H. KUBLER, Für ländliche Gebiete ist eine ausreichende Bevölkerungsdichte anzustreben, IKO 1973, 2 ff.

⁶⁵ Hierzu vor allem die Untersuchung von HOTTES-NIGGEMANN, aaO (N. 61).

⁶⁶ Vgl. LILLOTTE, IKO 1968, 196 ff. (197).

⁶⁷ Hierzu vor allem ALBERT, IKO 1973, 4 ff.

⁶⁸ OSTHOFF, Flurbereinigung und Dorferneuerung, 1967.

⁶⁹ SCHMIDT-ASSMANN, aaO (N. 61); Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, vorgelegt im April 1973, in: GEWOS-Schriftenreihe N. F. Bd. 9, Tz. 221 ff., S. 85 f.; W. ERNST, Die Entwicklung der Landschaft und das Bodenrecht, IKO 1973, 67 ff.; G. KOCH, Landwirtschaft in der Stadtlandschaft, IKO 1973, 231 ff.; G. STROSSNER, Flurbereinigung und städtebauliche Maßnahmen im Dorf, IKO 1972, 34 ff.; SCHMEDT AUF DER GUNNE, Bodenordnung im Verbund — ein neuer Weg, IKO 1972, 245 ff.; ferner die Beiträge in IKO Heft 5 1972 (S. 117 ff.): G. MÜLLER, Zukunftsaussichten der Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsräumen (S. 118 ff.); L. WIERLING, Land- und Forstwirtschaft im Verdichtungsraum aus der Sicht der Regionalplanung (S. 121 ff.); FRHR. V. MALCHUS, Regionalplanung und Landwirtschaft in Verdichtungsräumen (S. 123 f.); H. J. SCHULZ, Regionalplanung und regionale Entwicklungsplanung in ihren Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsräumen (S. 127 ff.); W. HEIDTMANN, Soziologische Probleme der Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsgebieten (S. 131 ff.); S. NUSSEL, Mehr städtebauliche Maßnahmen im Dorf (S. 134 f.).

⁷⁰ Vgl. unten S. 32 ff.

⁷¹ HOTTES-NIGGEMANN, aaO (N. 61), S. 12; WEINZIERL, aaO (N. 61).

Erhaltung und Entwicklung von Landschaft und Natur die Interessen der Gesamtbevölkerung⁷².

Diesem Gesichtspunkt muß die Flurbereinigung ebenfalls Rechnung tragen⁷³. Einmal wachsen ihr als landespflegerische Aufgaben zu der Schutz der Kulturlandschaft vor Verödung und Versteppung und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser, Luft, Vegetation und Tierwelt. Zum anderen hat sie für die Bereitstellung von Erholungseinrichtungen im ländlichen Raum zu sorgen, um die Kulturlandschaft weiten Bevölkerungskreisen als Erholungs- und Freizeitlandschaft zu erschließen⁷⁴. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise zu erwähnen: Flächen für Wander-, Rad- und Reitwege, „Trimm-dich-Pfade“, Spiel- und Liegewiesen, Park-, Rast- und Campingplätze⁷⁵, Aussichtspunkte.

Der Funktionswandel der Flurbereinigung spiegelt sich somit in der Ausweitung des Kreises der durch sie Betroffenen. „Sie dient in zunehmendem Maße nicht nur in der Landwirtschaft arbeitenden, sondern auch den auf dem Lande wohnenden oder Erholung suchenden Menschen⁷⁶.“

d) Zusammenfassung

Die bisherigen Ausführungen lassen sich in der Weise zusammenfassen, daß die moderne Flurbereinigung zur integralen Neuordnungsmaßnahme für den ländlichen Raum geworden ist⁷⁷, bei der im wesentlichen drei Aufgaben zu erfüllen sind:

1. Verbesserung der Agrarstruktur;
2. Verbesserung der Gesellschafts- und Infrastruktur im ländlichen Raum unter Berücksichtigung der Verflechtung mit den Verdichtungsräumen;
3. Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft.

Es versteht sich von selbst, daß diese Aufgaben nicht isoliert verfolgt werden können. Hierbei wird es häufig zu Zielkonflikten kommen. Denn Flurbereinigungsmaßnahmen wie die Förderung des Betriebszweigs „Ferien auf dem Bauernhof⁷⁸“, die der dreifachen Aufgabenstellung moderner Flurbereinigung ge-

⁷² Vgl. J. ERTL, Einladung aufs Land, IKO 1973, 274; vgl. auch den Agrar- und ernährungs-politischen Bericht der Bundesregierung vom 11. 12. 1974 (Agrarbericht 1974), BT-Drucks. 7/1650 (insbes. den Katalog der Aufgaben auf S. 12).

⁷³ Vgl. etwa D. SCHMIDT, Grundlagen der Erholung und Erholungsanlagen in der Praxis der Flurbereinigung, IKO 1973, 225.

⁷⁴ Vgl. die oben N. 61 angeführten Schriften von HOTTES-TEUBERT-v. KURTEN, KOSCHNIK-LAMPRECHT, LÖRKEN und WEINZIERL; ferner die Beiträge in Heft 6/7 IKO 1970, das unter dem Leitthema steht: „Die Funktion des ländlichen Raumes als Freizeit- und Erholungslandschaft“ (insbes. K. SCHÄFER, Der Beitrag der Dorferneuerung zur Entwicklung von Erholungsgebieten, S. 186 ff.); F. GERCKE und H. SEHRBROCK, Vom Bauern-dorf zum ländlichen Urlaubsort, IKO 1973, 10 ff., 13 ff.

⁷⁵ Hierzu F. GERCKE, Standorte und Gestaltung von Campingplätzen im ländlichen Raum, IKO 1973, 163 ff.

⁷⁶ Agrarbericht 1974, aaO (N. 72) Tz. 209, S. 100.

⁷⁷ Agrar- und ernährungspolitische Bericht der Bundesregierung v. 7. 2. 1973 (Agrarbericht 1973), BT-Drucks. 7/146, S. 81; vgl. auch das Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), in: Landwirtschaft — angewandte Wissenschaft, H. 134, 1968, S. 19.

⁷⁸ Vgl. § 11 Nr. 6 bad.-württ. Landwirtschafts- und Landeskultugesetz vom 14. März 1972 (GBl. S. 74); Richtlinien des hess. Min. f. Landwirtschaft und Umwelt für die Gewährung von Beihilfen für die Schaffung von Erholungsanlagen im Rahmen des Programms „Ferien auf dem Bauernhof“ vom 23. 1. 1974 i. d. F. des Erl. vom 20. 6. 1974 II B 5 — 85 d 10—03 — 16063/74 (StAnz S. 1272); U. HOLD, Erwerbszweig „Fremdenverkehr“ der landwirtschaftlichen Betriebe, IKO 1970, 176.

recht werden, dürften in der Minderzahl bleiben. Dagegen ist z. B. bei der Ansiedlung von Industriebetrieben im ländlichen Raum sorgfältig zu prüfen, ob nicht der Kulturlandschaft schwerwiegende Schäden zugefügt werden⁷⁹. Im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens hat demnach eine gründliche Abwägung der widerstreitenden Interessen stattzufinden.

Die gesteigerte Bedeutung der Flurbereinigung bewirkt eine wachsende Verantwortung der zuständigen Behörden und erfordert eine erhöhte Standfestigkeit gegenüber politischem Druck.

2. Rechtsentwicklung seit 1954 und praktische Handhabung des Flurbereinigungsgesetzes

Seit Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes am 1. Januar 1954 ist eine Reihe von Gesetzen des Bundes und der Länder ergangen, die von den Flurbereinigungsbehörden zu vollziehen oder zu beachten sind und damit die Flurbereinigung unmittelbar beeinflussen.

a) Normierungen außerhalb des Flurbereinigungsgesetzes, die auch die Flurbereinigung betreffen

Die neben dem Flurbereinigungsgesetz für die Flurbereinigung relevanten Normierungen beziehen sich vorwiegend auf Raumordnung und Landesplanung⁸⁰, das — näher darzustellende — städtebauliche Bodenrecht⁸¹, das Verteidigungswesen⁸², das Recht der Verkehrswege (Straßen, Wasserstraßen, Eisenbahnlinien)⁸³ sowie auf den Naturschutz und die Landespflege⁸⁴.

⁷⁹ Vgl. F. HASTENBERG, Zielkonflikte zwischen Industrieansiedlung und Umweltschutz, IKO 1973, 193 f.

⁸⁰ **Bund:** Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) — BROG —. **Länder:** **BW** Landesplanungsgesetz vom 25. Juli 1972 (GBl. S. 459); **Bay** Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9); **He** Hessisches Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 1. Juni 1970 (GVBl. I S. 360); **Nds** Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i. d. F. vom 24. Januar 1974 (GVBl. S. 49); **NW** Landesplanungsgesetz vom 1. August 1972 (GV S. 244); vgl. auch § 27 Abs. 1 d. Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. März 1974 (GV S. 96) („Die Flurbereinigung hat der angestrebten Entwicklung der räumlichen Struktur unter besonderer Berücksichtigung der Dorferneuerung, der Verkehrserschließung und der Landesentwicklung Rechnung zu tragen“); **RhPf** Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966 (GVBl. S. 177); **Sa** Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 27. Mai 1964 (ABl. S. 525); **SH** Gesetz über die Landesplanung vom 13. April 1971 (GVOBl. S. 152).

Zum Verhältnis von Raumordnung und Flurbereinigung vgl. FORSTHOFF-BLUMEL, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, insbes. S. 20, 31, 114 ff., 133 (m. Anm. 659), 134 (m. Anm. 673); BLUMEL, Raumplanung und Vermessungswesen, Verwaltung 7 (1974), 311 f. (m. Anm. 41 f.), 314 (m. Anm. 59).

⁸¹ Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) — BBauG —; Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke — Baunutzungsverordnung — i. d. F. vom 26. November 1968 (BGBl. I S. 1237). Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes und zum Städtebauförderungsgesetz vgl. weiter unten im Text.

⁸² Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) vom 23. Februar 1957 (BGBl. I S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 1966 (BGBl. I S. 653); Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für militärische Zwecke (Schutzbereichsgesetz) vom 7. Dezember 1956 (BGBl. I S. 899); Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz) i. d. F. der Bek. vom 8. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1082); Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz i. d. F. der Bek. vom 4. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1075).

⁸³ **Bund:** Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i. d. F. vom 1. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2413); Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) vom 2. April 1968 (BGBl. II S. 173); auch Gesetz

Von großer Bedeutung ist ferner die im Zuge der Bundesstaatsreform von 1969 („kooperativer Föderalismus“) eingeführte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG)⁸⁵.

Neben dem Flurbereinigungsgesetz befaßt sich das Städtebauförderungsgesetz⁸⁶ am eingehendsten mit der Flurbereinigung. In seinem Vierten Teil (§§ 64—70) macht es den Versuch, agrarstrukturelle und städtebauliche Maßnahmen in

zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110) (Wasserhaushaltsgesetz); vor Inkrafttreten des FlurbG: Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951 (BGBl. I S. 955) — BBahnG —.

Länder: **BW** Straßengesetz vom 20. März 1964 (GBl. S. 127); Wassergesetz vom 25. Februar 1960 (GBl. S. 17); vor Inkrafttreten des FlurbG: Landeseisenbahngesetz vom 6. Juli 1951 (w.-b. RegBl. S. 49); **Bay** Bayerisches Straßen- und Wegegesetz i. d. F. vom 2. Juli 1974 (GVBl. S. 333); Bayerisches Wassergesetz vom 26. Juli 1962 (GVBl. S. 143); Gesetz über die Rechtsverhältnisse der nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehörenden Eisenbahnen und Bergbahnen in Bayern (Bay. Eisenbahn- und Bergbahngesetz) vom 17. November 1966 (GVBl. S. 429); **Bln** Berliner Wassergesetz vom 23. Februar 1960 (GVBl. S. 133); **Bre** Bremisches Wassergesetz vom 13. März 1962 (GBl. S. 59); Landeseisenbahngesetz vom 3. April 1973 (GBl. S. 33); **Ha** Hamburgisches Wassergesetz vom 20. Juni 1960 (GVBl. S. 335); Landeseisenbahngesetz vom 4. November 1963 (GVBl. S. 205); **He** Hessisches Straßengesetz vom 9. Oktober 1962 (GVBl. S. 437); Hessisches Wassergesetz vom 6. Juli 1960 (GVBl. S. 69); Gesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 7. Juli 1967 (GVBl. I S. 127); **Nds** Niedersächsisches Straßengesetz vom 14. Dezember 1962 (GVBl. S. 251); Wassergesetz i. d. F. vom 1. Dezember 1970 (GVBl. S. 457); Gesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 16. April 1957 (GVBl. S. 39); **NW** Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. November 1961 (GV S. 305); Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 1962 (GV S. 235); Landeseisenbahngesetz vom 5. Februar 1957 (GV S. 11); **RhPf** Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz vom 15. Februar 1963 (GVBl. S. 57); Landeswassergesetz vom 1. August 1960 (GVBl. S. 153); Landesgesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen (Landeseisenbahngesetz) i. d. F. des Gesetzes vom 23. Januar 1975 (GVBl. S. 35); **Sa** Straßengesetz vom 17. Dezember 1964 (ABl. 1965 S. 117); Wassergesetz vom 28. Juni 1960 i. d. F. der Bek. vom 23. Juli 1970 (ABl. S. 674) und des Gesetzes Nr. 965 vom 28. Februar 1973 (ABl. S. 210); Gesetz über Eisenbahnen, Bergbahnen und Seilschwebbahnen vom 26. April 1967 (ABl. S. 402); **SH** Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 22. Juni 1962 i. d. F. vom 28. September 1973 (GVObI. S. 327); Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz) i. d. Bek. der Neufassung des Gesetzes vom 7. Juni 1971 (GVObI. S. 327) und i. d. F. des Dritten Änderungsgesetzes vom 21. Januar 1972 (GVObI. S. 2); Landeseisenbahngesetz vom 8. Dezember 1956 (GVObI. S. 193).

⁸⁴ **Bund:** Eine dem Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) — hierzu BVerfG vom 14. 10. 1958 (BGBl. 1959 I S. 23) — entsprechende Normierung steht derzeit noch aus; vgl. aber den Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz), BT-Drucks. 7/889, 7/2727, 7/3016, 7/3192, BR-Drucks. 776/74 sowie den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege, BT-Drucks. 7/886; zu letzterem auch den Entwurf der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drucks. 7/324.

Länder: **Bay** Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) vom 27. Juli 1973 (GVBl. S. 437); **He** Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126); **RhPf** Landschaftspflegegesetz vom 14. Juni 1973 (GVBl. S. 147); **NW** Gesetz zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) vom 18. Februar 1975 (GV S. 190); **SH** Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz) vom 16. April 1973 (GVObI. S. 122); Landeswaldgesetz vom 18. März 1971 (GVObI. S. 94).

⁸⁵ Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) mit Änderungen durch Gesetz vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2140).

⁸⁶ Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125). Zum Verhältnis von Flurbereinigung und Städtebauförderung vgl. die Nachweise oben in N. 69 sowie unten in N. 96, 97.

ländlichen Bereichen zu koordinieren. Das geschieht in der Weise, daß vor oder spätestens bei der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebiets oder eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs die obere Flurbereinigungsbehörde prüfen muß, inwieweit die städtebaulichen Maßnahmen mit geplanten oder wünschenswerten Verbesserungen der Agrarstruktur in Einklang zu bringen sind und inwieweit die Maßnahmen kombiniert durchgeführt werden können (§ 64 Abs. 2 StbFG). Umgekehrt hat die Flurbereinigungsbehörde ihre Planungen mit etwaigen städtebaulichen Vorhaben abzustimmen (§ 66 Abs. 3 StbFG). Ist nach Mitteilung der Flurbereinigungsbehörde eine Flurbereinigung in einer Gemeinde beabsichtigt oder bereits angeordnet, dann besteht für die Gemeinde in der Regel die Pflicht, rechtzeitig Bauleitpläne aufzustellen (§ 66 Abs. 1 StbFG). Auf Antrag der Gemeinde kann die nach Landesrecht zuständige Behörde⁸⁷ die Befugnisse der Gemeinde zur Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörde übertragen (§ 66 Abs. 4 StbFG). § 70 StbFG schließlich bezieht durch Erweiterung der Voraussetzungen von § 87 FlurbG das Flurbereinigungsverfahren in die Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ein.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes (BT-Drucks. 7/2496) übernimmt die §§ 64 bis 70 StbFG mit ihrem sachlichen Inhalt im wesentlichen unverändert⁸⁸ in einen neuen Teil VII a des Bundesbaugesetzes. Dabei entsprechen die §§ 144 a bis e des Entwurfs den §§ 64 bis 69 StbFG. Eine Übertragung der Befugnisse der Gemeinde zur Durchführung der Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörden ist in dem — § 66 Abs. 4 StbFG entsprechenden — § 46 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehen.

⁸⁷ Vgl. **BW** Verordnung des Innenministeriums über Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 6. Dezember 1971 (GBl. S. 517), § 1 Nr. 2; Gem. Erl. des Innenministeriums und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten über die Übertragung der Umlegungsbefugnisse der Gemeinden auf die Flurbereinigungsbehörde nach § 66 Abs. 4 des Städtebauförderungsgesetzes vom 31. Dezember 1971 (GemAbl. 1972 S. 161); vgl. auch Gem. Erl. des Innenministeriums und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt betr. Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (§§ 64 bis 70 des Städtebauförderungsgesetzes) vom 9. Januar 1974 (GemAbl. S. 96), Ziff. 3; **Bay** Gesetz über Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 28. Januar 1972 (GVBl. S. 5), Art. 2; Gem. Bek. der Bayer. Staatsministerien des Innern und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten betr. Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes, Übertragung der Befugnisse zur Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörde i. d. F. der Bek. vom 5. Oktober 1973 (MABl. S. 829); **He** Erste Anordnung zur Bestimmung der Zuständigkeiten von Landesbehörden nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 13. März 1972 (GVBl. I S. 74), § 1 Nr. 5; 1. bis 9. Anordnung zur Übertragung der Befugnisse zur Umlegung auf die Flurbereinigungsbehörde nach dem Städtebauförderungsgesetz: (1) vom 9. August 1973 (GVBl. I S. 330), (2) vom 7. September 1973 (GVBl. I S. 351), (3) vom 8. Januar 1974 (GVBl. I S. 37), (4) vom 22. Februar 1974 (GVBl. I S. 147), (5) vom 29. März 1974 (GVBl. I S. 208), (6) vom 30. April 1974 (GVBl. I S. 213), (7) vom 21. Juni 1974 (GVBl. I S. 308), (8) vom 29. November 1974 (GVBl. I S. 600), (9) vom 10. Dezember 1974 (GVBl. I S. 601); **Nds** RdErl. d. MS betr. Regelung der Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 11. Februar 1972 (MBl. S. 490), Ziff. 3,4; **NW** Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 1. Februar 1972 (GV S. 22), § 2; **RhPf** Landesgesetz über Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 13. Februar 1973 (GVBl. S. 30), § 3 Abs. 1 e; GemRdErl. d. MdF, d. MfLWuU und d. MdJ betr. Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur vom 9. Juli 1973 (MBl. S. 397), vor allem Ziff. 3; **Sa** Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125) vom 21. April 1972 (ABl. S. 253), § 1 Abs. 1; **SH** Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 14. Februar 1972 (GVBl. S. 27), § 1.

⁸⁸ So die Begründung zu Nr. 62, BT-Drucks. 7/2496, S. 62.

Das Flurbereinigungsgesetz selbst wurde bisher nur in unwesentlichen Punkten geändert. Daraus erhebt sich die Frage, ob der Funktionswandel der Flurbereinigung auf dem Boden des Flurbereinigungsgesetzes von 1953 in Verbindung mit den jüngeren spezialgesetzlichen Bestimmungen bewältigt werden kann.

b) Zur Auslegung des Flurbereinigungsgesetzes in Literatur und Rechtsprechung Nach einer weit verbreiteten Ansicht hat das Flurbereinigungsgesetz nichts von seiner Modernität eingebüßt⁸⁹ und ist flexibel genug, auch den heutigen Anforderungen gerecht zu werden⁹⁰. Diese Auffassung ist jedoch unzutreffend⁹¹.

Wie bereits ausgeführt wurde⁹², sieht das Flurbereinigungsgesetz die Verbesserung der Agrarstruktur als Hauptaufgabe der Flurbereinigung an. Zwar finden sich auch für die beiden jüngeren Aufgabenkomplexe Anhaltspunkte im Gesetz. Dies gilt aber nur in beschränktem Rahmen. Was die Verbesserung der ländlichen Gesellschafts- und Infrastruktur angeht, so bieten hinsichtlich der Dorferneuerung die §§ 5 (Abs. 3), 36, 37, 38, 40, 52 und 58 ein sehr weitreichendes rechtliches Instrumentarium⁹³. Zweifelhafter ist, ob die Verpflichtung der Flurbereinigungsbehörden in § 37 Abs. 1, „alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert werden“, die Ansiedlung von Industriebetrieben im Flurbereinigungsgebiet mitumfaßt⁹⁴. Die Interessen der Landwirtschaft werden durch derartige Maßnahmen nur noch am Rande berührt. Vollends unzulässig sind bodenordnende Maßnahmen der Flurbereinigungsbehörden innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens, bei denen landwirtschaftliche Interessen überhaupt keine Rolle mehr spielen. Soweit das Städtebauförderungsgesetz — ebenso wie der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes⁹⁵ — auf die Institution der Flurbereinigungsbehörden zurückgreift⁹⁶ und diese mit (städtebaulichen) Umlegungen betraut werden können, handelt es sich nur um eine verfahrensmäßige Verzahnung von Flurbereinigung und städtebaulicher Umlegung⁹⁷. Grundlage und Rahmen der materiellen Befugnisse der Flurbereinigungsbehörden in deren eigentlichem Zuständigkeitsbereich ist allein das Flurbereinigungsgesetz.

Demgegenüber scheint die Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft unbegrenzt möglich zu sein, wenn man den Flurbereinigungsauftrag „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ (§§ 1, 37 Abs. 2) gesondert ins Auge faßt. Sinnzusammenhang und Entstehungsgeschichte des Flurbereinigungsgesetzes zeigen je-

⁸⁹ BOHTE, IKO 1968, 194 f. (195).

⁹⁰ LIPINSKY, IKO 1969, 274 ff. (275); vgl. im übrigen die Nachweise bei SCHMIDT-ASSMANN, aaO (N. 61), S. 5 Anm. 13 und S. 8 Anm. 24.

⁹¹ So zu Recht die Zielsetzung im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, BT-Drucks. 7/3020, S. 1; vgl. ferner Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, aaO (N. 69), Tz. 222, S. 85; SCHWEDE, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, RdL 1974, 226 ff. (227); SCHMIDT-ASSMANN, aaO (N. 61), S. 8; ERNST, IKO 1973, 67 ff. (70); SCHLÜTER, IKO 1971, 265 ff. (265); v. EHRLICH-TREUENSTADT, Von der Vorplanung zur Zuteilung in der Flurbereinigung, IKO 1975, 31 ff. (31).

⁹² Vgl. oben S. 28.

⁹³ Zu weitgehend LILLOTTE, IKO 1968, 196 ff. (197).

⁹⁴ So LILLOTTE, ebd.

⁹⁵ Vgl. oben S. 34.

⁹⁶ Vgl. QUADFLIEG, Städtebauförderungsgesetz und Flurbereinigung, IKO 1972, 5 ff. (8).

⁹⁷ ERNST, IKO 1973, 67 ff. (70). Im übrigen kann auch im Stadtumland eine Flurbereinigung durchgeführt werden; vgl. BVerwG vom 28. 12. 1960, RdL 1961, 80, vom 17. 10. 1972, Buchholz 424.01 § 1 Nr. 3; OVG RhPf vom 23. 9. 1964, RdL 1965, 132 (Industriegebiet); auch SCHMITT, DVBl. 1973, 429 ff. (430).

doch, daß auch bei der Erhaltung der Kulturlandschaft die Produktionsfunktion gegenüber der Erholungsfunktion im Vordergrund steht. Die Flurbereinigungsbehörde hat bei („dabei“) der Zusammenlegung der Feldmark nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten der allgemeinen Landeskultur (Landesgestaltung, Naturschutz usw.) Rechnung zu tragen. Eine nur auf Umweltschutz ausgerichtete Flurbereinigung, die womöglich für die einzelnen Erzeuger Verzicht auf Einkommenschancen bedeutet⁹⁸, ist unzulässig⁹⁹.

Ein Blick auf die Rechtsprechung bestätigt die engere Auffassung von der Kompetenz der Flurbereinigungsbehörden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedürfen sämtliche Eingriffe der Flurbereinigungsbehörden in Rechte der Betroffenen einer dem Zweck der Flurbereinigung entsprechenden Ermächtigung¹⁰⁰.

„Ziel der Flurbereinigung ist die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur. Als geeignetes Mittel bezeichnet das Gesetz die wirtschaftliche Verbesserung der im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücke, die Zusammenlegung und Neugestaltung ländlichen Grundbesitzes sowie die Anwendung anderer landeskultureller Maßnahmen. Den „sonstigen Maßnahmen“ sind insoweit Grenzen gesetzt, als sie in unmittelbarem Zusammenhang mit den klassischen Flurbereinigungsmaßnahmen stehen müssen, nämlich der Zusammenlegung zersplitterten oder unwirtschaftlich geformten ländlichen Grundbesitzes, der Verbesserung der Agrarstruktur in dem zu bereinigenden Gebiet, wobei neuzeitliche betriebswirtschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen sind“¹⁰¹.

Eine allgemeine Zuständigkeit, aus Anlaß eines anhängigen Flurbereinigungsverfahrens alle Maßnahmen zu treffen, für deren Durchführung die Flurbereinigung „eine einmalige Gelegenheit bietet“, besteht nicht¹⁰². Hinsichtlich der zulässigen Maßnahmen innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens finden sich zwar auch großzügigere Entscheidungen¹⁰³. Bei der Anordnung der Flurbereinigung (§ 4) muß aber ein Zweck im Sinne der §§ 1 und 37 verfolgt werden¹⁰⁴. Die modernen Aufgaben der Flurbereinigung allein können somit nicht Anlaß für die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens sein.

⁹⁸ Vgl. SCHNIEDERS, IKO 1971, 170 ff. (170).

⁹⁹ Ebenso SCHMIDT-ASSMANN, aaO (N. 61), S. 8; a. A. wohl SCHMITT, DVBl. 1973, 429 ff.

¹⁰⁰ BVerwG vom 13. 11. 1958, NJW 1959, 643, vom 11. 12. 1958, BVerwGE 8, 65 (67), vom 13. 7. 1961, BVerwGE 12, 341 (342), vom 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72 (76), vom 10. 2. 1967, RdL 1967, 186, vom 19. 8. 1970, Buchholz 424.01 § 37 Nr. 5, vom 16. 4. 1971, Buchholz 424.01 § 8 Nr. 3. Vgl. auch LILLOTTE, AgrarR 1973, 207 ff. (207); ferner die Nachweise oben in N. 7. Damit ist nicht gesagt, daß die Förderung der allgemeinen Landeskultur neben der Produktivitätssteigerung keine selbständige Bedeutung hat; vgl. hierzu das Urteil vom 13. 11. 1958, NJW 1959, 643 und BVerwG vom 28. 12. 1959, Buchholz 424.01 § 4 Nr. 2.

¹⁰¹ BVerwG vom 10. 2. 1967, BVerwGE 26, 173 (175 f.).

¹⁰² BVerwG vom 11. 12. 1958, BVerwGE 8, 65 (67) vom 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72 (75) vom 10. 2. 1967, BVerwGE 26, 173 (176) vom 14. 6. 1972, RdL 1972, 296; BayVGh vom 7. 2. 1974, AgrarR 1974, 175 (176).

¹⁰³ Vgl. BVerwG vom 17. 10. 1972, Buchholz 424.01 § 1 Nr. 3; OVG Münster vom 21. 11. 1968, RdL 1969, 272; ein weiteres Urteil des OVG Münster erwähnt LILLOTTE, AgrarR 1973, 207 in Anm. 5; BayVGh Nr. 18 VII 68, IKO 1971, 57 (nur Leitsätze); VGh Bad.-Württ. vom 26. 11. 1970, IKO 1972, 340; aber auch VGh Bad.-Württ. vom 12. 3. 1970, RdL 1971, 266; vgl. ferner BVerwG vom 26. 3. 1974, BVerwGE 45, 112.

¹⁰⁴ BVerwG vom 3. 3. 1959, Buchholz 424.01 § 4 Nr. 1; VGh Bad.-Württ. vom 26. 11. 1970, IKO 1972, 340 (341).

c) Die Handhabung des Flurbereinigungsgesetzes in der Praxis

Nach der Untersuchung von HOTTES-NIGGEMANN neigt die Staatspraxis zu einer sehr großzügigen Auslegung ihrer Vollmachten. Die Autoren sehen hierin ein Positivum und machen den gewissermaßen nachhinkenden Ländern den Vorwurf, sie handelten „aus altüberkommener Haltung gesetzestreu und nicht gesetzesinterpretierend“¹⁰⁵. Dem ist entgegenzuhalten, daß alle gesellschaftlichen Wandlungen nicht vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) entbinden können. Es ist schon mißlich genug, wenn sich die Staatspraxis am Rande der Legalität bewegt¹⁰⁶. Unerträglich ist es, wenn die Grenze zur Illegalität überschritten wird. Hier kann und darf allenfalls der Gesetzgeber Abhilfe schaffen¹⁰⁷.

Speziell für den Wege- und Gewässerplan gilt folgendes: Faßt man die moderne Flurbereinigung als integrale Neuordnungsmaßnahme des ländlichen Raums auf, dann kann man im Wege- und Gewässerplan den Gesamtentwicklungsplan für das Flurbereinigungsgebiet sehen¹⁰⁸.

Bestandteile des Wege- und Gewässerplans¹⁰⁹ sind in der Regel die Wege- und Gewässerkarte, die Wegeübersichtskarte, der üblicherweise als besonderer Teil aufgestellte Bodenverbesserungsplan¹¹⁰ und der Plan über landschaftsgestaltende Maßnahmen (Landschaftskarte)¹¹¹, der ebenfalls als eigener Teil des Wege- und Gewässerplans geführt wird. Die eine Einheit darstellenden Bestandteile des Wege- und Gewässerplans werden durch den Erläuterungsbericht verbunden. Eine mögliche Ergänzung des Wege- und Gewässerplans ist der Dorferneuerungsplan¹¹², in welchem in Verbindung mit dem landschaftsgestaltenden Plan der Funktionswandel der Flurbereinigung seinen Niederschlag findet.

§ 41 führt die soeben genannten Bestandteile des Wege- und Gewässerplans nicht im einzelnen auf.

d) Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich somit sagen, daß das Flurbereinigungsgesetz von 1953 dem modernen Verständnis der Flurbereinigung nicht mehr gerecht wird¹¹³. Damit ist der Gesetzgeber zum Tätigwerden aufgerufen.

¹⁰⁵ AaO (N. 61), vor allem S. 33 ff.

¹⁰⁶ Ebd. S. 39.

¹⁰⁷ Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, aaO (N. 69), Tz. 222, S. 85.

¹⁰⁸ Vgl. die Anweisung des hess. Min. f. Landwirtschaft und Umwelt über die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans nach § 41 FlurbG vom 16. Oktober 1973 — IV 8864/74 LK. 24.0 — (StAnz. 51/1973 S. 2255), Tz. 1.1., S. 2255.

¹⁰⁹ Vgl. die Übersicht oben S. 21; ferner die in der vorigen Anmerkung genannte hessische Anweisung sowie das Sonderheft der Schriftenreihe f. Flurbereinigung „Neuordnung des ländlichen Raumes durch Flurbereinigung — Der Wege- und Gewässerplan —“, Ausgabe 1972. Die in dem zuletzt genannten Sonderheft niedergelegten Empfehlungen sind (außer der Nr. 16) in Niedersachsen verbindlich; vgl. Richtlinie für die Planung von Wegen und Gewässern, von Bodenverbesserungen und landschaftsgestaltenden Anlagen in der Flurbereinigung — RWG —, RdErl. d. ML vom 2. 4. 1974 (MBL. S. 987 — GültL 65/41 —).

¹¹⁰ STEUER, Komm., § 41 Anm. 1, S. 248.

¹¹¹ Unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse ABB, ZfV 1972, 160.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Vgl. die Nachweise oben in N. 91. Zutreffend führt SCHLUTER, IKO 1971, 265 aus: „Wenn die Reichsumlegungsordnung und das Flurbereinigungsgesetz auch eine moderne, den damaligen Gegebenheiten angepaßte Arbeitsgrundlage waren, so läßt sich heute doch hiermit nicht mehr eine Ordnung im ländlichen Raum für die Zukunft verwirklichen.“

3. Die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes

Eine umfassende Änderung des Flurbereinigungsgesetzes wurde inzwischen in die Wege geleitet¹¹⁴. Das Bundeskabinett hat am 28. August 1974 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes¹¹⁵ verabschiedet und den Entwurf am 6. September 1974 dem Bundesrat übersandt¹¹⁶. Der Entwurf basiert auf der Vorlage vom 7. August 1974, der wiederum ein Entwurf vom 15. Februar 1974 voranging (zit.: Referentenentwurf)¹¹⁷.

Im Bundesrat wurde der Regierungsentwurf federführend vom Agrarausschuß, ferner vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten, vom Rechtsausschuß und vom Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen beraten¹¹⁸. Die Stellungnahme zum Regierungsentwurf¹¹⁹ wurde vom Bundesrat in der 412. Sitzung vom 18. Oktober 1974¹²⁰ beschlossen. Der Regierungsentwurf nebst Stellungnahme des Bundesrats und Gegenäußerung der Bundesregierung wurde am 23. Dezember 1974 beim Deutschen Bundestag eingebracht und am 16. Januar 1975 in erster Lesung beraten¹²¹.

a) Ziele der Novelle

Der Regierungsentwurf will dem Struktur- und Funktionswandel von Land- und Forstwirtschaft¹²² und der nach Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes eingetretenen Rechtsentwicklung Rechnung tragen¹²³. Die Flurbereinigung wird nunmehr als Ordnungsmaßnahme im ländlichen Raum verstanden¹²⁴. Dabei sollen die Interessen der Land- und Forstwirtschaft sowie die der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung gleichrangige Bedeutung erhalten. Gleichzeitig treten die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege stärker in den Vordergrund¹²⁵.

b) Begriff und Zweck der Flurbereinigung

Im einzelnen führt diese Zielsetzung zur Neufassung zahlreicher Bestimmungen und zur Neuformulierung von Zweck und Begriffsbestimmung der Flurbereinigung in § 1. Die Vorschrift erhält nach der Regierungsvorlage folgende Fassung:

„Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neugeordnet werden (Flurbereinigung).“

In der Stellungnahme des Bundesrats wird vorgeschlagen, das Wort „sowie“ durch ein Komma und nach dem Wort „Landeskultur“ das Wort „und“ durch das Wort „oder“ zu ersetzen, um klarzustellen, daß jede dieser drei Zielsetzun-

¹¹⁴ Vgl. dazu auch die Berichte in IKO 1974, 71 und 141; AgrarR 1974, 276; SCHWEDE, IKO 1974, 226 ff.; ferner die zahlreichen Beiträge in Heft 2/3 IKO 1975, das unter dem Leitthema steht: „Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz“.

¹¹⁵ Vgl. Anlage zur Kabinettsache vom 19. August 1974, Az.: 522—60—7/74.

¹¹⁶ BR-Drucks. 589/74.

¹¹⁷ Die Entwürfe tragen das Aktenzeichen 522—60—7/74.

¹¹⁸ Vgl. die Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, BR-Drucks. 589/1/74.

¹¹⁹ Anlage zur BR-Drucks. 589/74 (Beschluß).

¹²⁰ StenBer. S. 378 A bis C.

¹²¹ BT-Drucks. 7/3020; StenBer. S. 9781.

¹²² Vgl. BT-Drucks. 7/3020, S. 1, 16 ff.

¹²³ BT-Drucks. 7/3020, S. 16 f.

¹²⁴ BT-Drucks. 7/3020, S. 16.

¹²⁵ BT-Drucks. 7/3020, S. 1 f., 17.

für sich allein eine Flurbereinigung ermöglichen kann¹²⁶. Die Bundesregierung stimmt in ihrer Gegenäußerung dem Vorschlag mit der Maßgabe einer entsprechenden Änderung von § 37 Abs. 1 Satz 1 zu¹²⁷.

An die Stelle der „Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ ist im neugefaßten § 1 die „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ getreten. Wie bereits nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 GemAgrG ersetzt die Produktivitätssteigerung die Produktionssteigerung. Der im geltenden Flurbereinigungsgesetz enthaltene Auftrag, die allgemeine Landeskultur zu fördern, wird unter gewandelter Sinngebung beibehalten¹²⁸. Das neue Kriterium „Förderung der Landentwicklung“ würdigt die der Flurbereinigung zugewachsene bodenordnende Funktion. Angesichts des weiter gefaßten Auftrags der Flurbereinigung muß der zu verändernde Grundbesitz nicht mehr „zersplittert oder unwirtschaftlich geformt“ sein. Die ursprünglich in § 1 gebrauchte Wortfolge „nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten“ kann entfallen; denn sie ist in § 37 enthalten, und die „Maßnahmen nach diesem Gesetz“ im neuen § 1 fallen größtenteils unter diese Vorschrift.

§ 37 umfaßt den Neugestaltungsauftrag der Flurbereinigungsbehörde, stellt deren Handlungsrahmen dar und konkretisiert die entsprechenden Maßnahmen nach § 1. Er lautet in der Fassung des Regierungsentwurfs:

„(1) 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 und der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Die rechtlichen Verhältnisse sind zu ordnen. Die Ortslagen sind aufzulockern; durch Bebauungspläne und ähnliche Planungen wird die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen. Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen, wirtschaftlich oder auf andere Weise nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorzunehmen und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert werden, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird.

(2) Die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 1 die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen des Umweltschutzes, der Raumordnung und der Landesplanung, einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Erholung, der Wasserwirtschaft 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.

(3) Eine Veränderung natürlicher Gewässer darf nur unter Hinzuziehung von Sachverständigen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgenommen werden.“

¹²⁶ BT-Drucks. 7/3020, S. 37.

¹²⁷ BT-Drucks. 7/3020, S. 44.

¹²⁸ BT-Drucks. S. 19.

Die Stellungnahme des Bundesrats, der die Bundesregierung zustimmt¹²⁹, regt einige Änderungen zur Neufassung von § 37 an¹³⁰:

Absatz 1 Satz 3 erster Halbsatz soll gefaßt werden: „Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden.“ In Absatz 1 Satz 4 sind die Worte „wirtschaftlich oder auf andere Weise“ durch das Wort „und“, in Absatz 2 sind die Worte „anderer Aufbaumaßnahmen“ durch die Worte „der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ zu ersetzen. Die Aufzählung in § 37 Abs. 2 soll mit den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beginnen, und Absatz 3 soll wie folgt gefaßt werden: „Die Veränderung natürlicher Gewässer darf nur aus wasserwirtschaftlichen Gründen unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfolgen.“

Die veränderte Aufgabenstellung der Flurbereinigung zeigt sich schon im neuen § 37 Abs. 1 Satz 1, wonach in die bei der Flurbereinigung stattfindende Interessenabwägung die „Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung“ einzubeziehen sind. Bei der Umstellung der bisherigen Absätze 1 und 2 klingt eine Akzentverschiebung an, die allerdings auch Absatz 2 verdeutlicht: Erstmals werden in den Rahmen der Flurbereinigung die Erfordernisse des Umweltschutzes und der Raumordnung und die Belange einer städtebaulichen Entwicklung einbezogen. Für die rechtlich fragwürdige Praxis, bei der Flurbereinigung Bedürfnisse der Erholung mitzuberoücksichtigen¹³¹, wird eine feste gesetzliche Grundlage geschaffen.

c) Die Neufassung des § 41

Der Strukturwandel der Flurbereinigung schlägt sich auch bei der Normierung des Wege- und Gewässerplans nieder. Der im Zuge der Novellierung völlig umgestaltete § 41¹³² erhält in der Regierungsvorlage folgende Fassung:

„(1) Die Flurbereinigungsbehörde stellt einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und die öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan).

(2) Der Plan ist im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehnergemeinschaft aufzustellen und mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung sowie den beteiligten Behörden und Organisationen in einem Anhörungstermin zu erörtern.

(3) Einwendungen gegen den Plan müssen die in Absatz 2 genannten Stellen zur Vermeidung des Ausschlusses in dem Anhörungstermin vorbringen; darauf ist in der Ladung und in dem Termin hinzuweisen. Die Ladungsfrist beträgt einen Monat. Der Ladung ist ein Auszug aus dem Plan beizufügen,

¹²⁹ BT-Drucks. 7/3020, S. 44.

¹³⁰ BT-Drucks. 7/3020, S. 39.

¹³¹ Vgl. oben S. 35 ff.

¹³² Der Referentenentwurf vom 15. Februar 1974 (oben S. 38 mit N. 117) beschränkte sich noch darauf, in Abs. 1 an die Worte „Wege- und Gewässerplan“ die Worte „mit landschaftspflegerischem Begleitplan“ anzufügen, in Abs. 3 Satz 1 das Wort „vorläufig“ und in Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 zu streichen und einen Abs. 4 anzufügen, der folgenden Inhalt haben sollte:

„Die Planfeststellung nach Absatz 3 ersetzt alle nach anderen Vorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmung und Planfeststellungen; sie erstreckt sich nicht auf Anlagen, für die durch Gesetz eine Zuständigkeit zu eigener Planfeststellung begründet ist und die von einem öffentlichen Träger oder Unternehmen geschaffen oder unterhalten werden.“

der die Festsetzungen enthält, durch welche die in Absatz 2 genannten Stellen betroffen werden.

(4) Der Plan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde festzustellen. Bestehen zwischen ihr und einer beteiligten Bundes- oder Landesbehörde Meinungsverschiedenheiten, wird der Plan von der für die Flurbereinigung zuständigen obersten Landesbehörde festgestellt.

(5) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Betroffene sind die Beteiligten und alle übrigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden.

(6) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens und den Beteiligten mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Planes bei der Flurbereinigungsbehörde zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; der Ort und die Zeit der Auslegung sind öffentlich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber allen übrigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen.

(7) Sind außer an den Träger des Vorhabens mehr als 500 Zustellungen nach Absatz 6 vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung des verfügenden Teiles des Planfeststellungsbeschlusses, der Rechtsbehelfsbelehrung und des Hinweises auf die Auslegung nach Absatz 6 Satz 2 ersetzt werden. Die Bekanntmachung ist auch in öffentlichen Tageszeitungen vorzunehmen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber allen Betroffenen als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Nach der öffentlichen Bekanntmachung können die Betroffenen eine Ausfertigung des Planfeststellungsbeschlusses bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist schriftlich anfordern; darauf ist in der Bekanntmachung gleichfalls hinzuweisen."

Im Bundesrat wurde die Neufassung des § 41 vom Agrarausschuß und vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten behandelt; beide Ausschüsse gaben unterschiedliche Empfehlungen ab.

Der Agrarausschuß faßte § 41 wie folgt¹³³:

„(1) Die Flurbereinigungsbehörde stellt im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und die öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan).

(2) Der Plan ist mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, den Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird, sowie den beteiligten Organisationen zu erörtern.

¹³³ BR-Drucks. 589/1/74, S. 14 ff.

(3) Der Plan ist in den Flurbereinigungsgemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Zeit und Ort der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher unbeschadet des § 110 auch in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, öffentlich bekannt zu machen mit dem Hinweis darauf, daß Einwendungen zur Vermeidung des Ausschlusses innerhalb von zwei Wochen nach Beendigung der Auslegung bei der Flurbereinigungsbehörde vorzubringen sind.

(4) Der Plan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde festzustellen. Die Feststellung kann sich auch auf Anlagen beziehen, für welche die Planfeststellung in anderen Gesetzen vorgeschrieben ist. Bestehen zwischen der oberen Flurbereinigungsbehörde und einer beteiligten Bundes- oder Landesbehörde Meinungsverschiedenheiten, bedarf die Feststellung des Planes der Zustimmung durch die für die Flurbereinigung zuständige oberste Landesbehörde. Der Plan kann ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der oberen Flurbereinigungsbehörde genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist, während der Planauslegung Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden. Maßnahmen von unwesentlicher Bedeutung oder solche, denen die Betroffenen zugestimmt haben, bedürfen keines Planfeststellungsverfahrens; entsprechendes gilt für Planänderungen.

(5) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Betroffene sind die Beteiligten und alle übrigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden.

(6) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens und den Betroffenen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Sind mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung in den in Absatz 3 Satz 2 bezeichneten Gemeinden ersetzt werden."

Zur Begründung wurde ausgeführt¹³⁴:

„Diese Regelung der Planaufstellung und -feststellung trägt unter Berücksichtigung der den Planfeststellungsverfahren anderer Gesetze zugrunde liegenden Rechtsschutzgedanken den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens, insbesondere der vom Gesetz geforderten Verfahrensbeschleunigung, besser Rechnung als der Gesetzentwurf der Bundesregierung. Außerdem wird der Verwaltungs- und Kostenaufwand vermindert.“

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten regte an, die Neufassung des § 41 zu streichen und führte zur Begründung aus¹³⁵:

„Gegen die vorgesehene Erweiterung des geltenden Verfahrens für den Wege- und Gewässerplan bestehen grundsätzliche Bedenken, weil die Planfeststellung zum Zeitpunkt der Aufstellung dieses Planes in der Flurberei-

¹³⁴ BR-Drucks. 589/1/74, S. 16.

¹³⁵ BR-Drucks. 589/1/74, S. 12 ff.

gung viel zu früh liegt. Dadurch werden bereits Rechtsverhältnisse geschaffen, die den weiteren Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens unnötig erschweren. Im übrigen ist in der Vorschrift nicht klar geregelt die Abgrenzung des Planfeststellungsverfahrens zum Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz. Da nach § 37 Abs. 1 die Hinzuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung vorgesehen ist, wogegen sachlich nichts einzuwenden ist, kommen zwangsläufig Überschneidungen und Überlagerungen des Wege- und Gewässerplans mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen in Betracht. Da das Recht der Gemeinde, für das gesamte Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen, nach den Vorschriften des § 2 BBauG gewährleistet ist, muß hier eine Vorschrift über die Abstimmung erfolgen, ähnlich wie sie für den Bereich des Fernstraßenbaus in § 183 BBauG enthalten ist. Da eine solche Abstimmung hier nicht geregelt wird, müssen gegen die Neuregelung grundsätzliche Bedenken erhoben werden. Dies insbesondere, weil in Absatz 5 Satz 1 zweiter Halbsatz bestimmt ist, daß neben der Planfeststellung andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich sind. Das würde bedeuten, daß in einem Wege- und Gewässerplan, der eine Ortslage umfaßt, eine Genehmigung von Bebauungsplänen nach dem Bundesbaugesetz nicht mehr erforderlich wäre, soweit solche Bebauungspläne öffentliche Wege festsetzen.

Auch der in Absatz 5 und Absatz 6 jeweils Satz 1 verwendete Begriff des „Vorhabens“ ist in diesem Zusammenhang nicht unbedenklich, weil der Begriff bereits in § 29 und folgende BBauG verbraucht ist, was zu Verwechslungen hinsichtlich seiner Wirkung führen kann.“

In der erwähnten Sitzung vom 18. Oktober 1974¹³⁶ schloß sich der Bundesrat in seiner Mehrheit der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten an¹³⁷.

In der Gegenäußerung der Bundesregierung wird dem Vorschlag des Bundesrats zu § 41 nicht zugestimmt¹³⁸. Im einzelnen finden sich hierzu folgende Äußerungen:

„Die Flurbereinigung hat bereits nach den geltenden Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes das übergeordnete Interesse der Allgemeinheit an einer zweckmäßigen, aufeinander abgestimmten Entwicklung des ländlichen

¹³⁶ Vgl. oben S. 38 mit N. 120; BR-StenBer. S. 378 B (zu Ziffer 14).

¹³⁷ Vgl. BR-Drucks. 589/74 (Beschluß), S. 12 f. = BT-Drucks. 7/3020, S. 40. Mit der Annahme der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten entfiel nicht nur die Empfehlung des Agrarausschusses. Vielmehr wurden auch die Anträge des Landes Niedersachsen — BR-Drucks. 589/9/74 — und des Landes Hessen — BR-Drucks. 589/3/74 — gegenstandslos (BR-StenBer. S. 378 B). Die beiden Anträge — zu § 41 bzw. § 41 Abs. 5 — lauteten: „Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte geprüft werden, ob für § 41 eine Fassung gefunden werden kann, die den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens besser Rechnung trägt als die Regierungsvorlage. Die Einführung eines Planfeststellungsverfahrens wird grundsätzlich begrüßt; es ist jedoch sicherzustellen, daß Überschneidungen mit konkurrierenden Planfeststellungsverfahren, insbesondere der Bauleitplanung, vermieden werden.“ — „Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens das Verhältnis zwischen dem Planfeststellungsverfahren nach § 41 des Entwurfs und dem Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz eingehend zu prüfen. Der Bundesrat verweist hierzu insbesondere auf die klarstellenden Regelungen in § 9 Abs. 7 und § 17 Abs. 3 und 8 des Bundesfernstraßengesetzes.“

¹³⁸ BT-Drucks. 7/3020, S. 45 f.

Raumes mit den Interessen der Landwirtschaft und den privatrechtlichen Interessen der Beteiligten in Einklang zu bringen. Der Gesetzentwurf verstärkt dieses Ziel der Flurbereinigung. Er will, daß mit der Flurbereinigung wegen des Struktur- und Funktionswandels im ländlichen Raum noch mehr als bisher alle raumbedeutsamen Maßnahmen in begrenztem Raum koordiniert und im Ausgleich mit den privaten Interessen gefördert werden.

Angesichts dieses Zieles ist es unumgänglich, die Feststellung des Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan auf möglichst eindeutiger Grundlage zu regeln.

Eine unverträgliche Konkurrenz zu den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes wird hier nicht begründet. Das Planungsrecht der Gemeinden bleibt — auch bei Durchführung von Maßnahmen der Dorferneuerung — in vollem Umfang bestehen. § 38 des Bundesbaugesetzes sieht einen Vorbehalt zugunsten des Flurbereinigungsgesetzes nicht vor.

Der in den Absätzen 5 und 6 des Entwurfs verwendete Begriff des „Vorhabens“ ist durch seine Erwähnung in §§ 29 ff. des Bundesbaugesetzes nicht verbraucht. Er wird vielmehr gesetzlich auch für andere bauliche Vorhaben im Sinne der Vorschriften des Ersten Abschnittes des Dritten Teils des Bundesbaugesetzes verwendet (vgl. z. B. §§ 18 bis 18 e des Bundesfernstraßengesetzes, § 10 Abs. 6 des Bundesimmissionsschutzgesetzes und § 14 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes).

Die Bundesregierung sagt zu, daß sie die in dem Entwurf gefundene Regelung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nochmals daraufhin überprüfen wird, inwieweit sie entsprechend den Bedürfnissen des Flurbereinigungsverfahrens vereinfacht werden kann.“

§ 41 in der Fassung der Regierungsvorlage gibt Anlaß zu folgenden Bemerkungen:

Bereits nach bisherigem Recht werden in der Praxis landschaftsgestaltende Begleitpläne (Landschaftskarten) zum Wege- und Gewässerplan erstellt¹³⁹. Eine gesetzliche Regelung erscheint insoweit dringend geboten¹⁴⁰. Der Neubestimmung des Flurbereinigungsauftrags in den §§ 1 und 37 entsprechend sind landschaftsgestaltende Anlagen in den Begleitplan aufzunehmen.

Von erheblicher dogmatischer und praktischer Tragweite ist die Behandlung der Planfeststellung in § 41 Abs. 4 und 5. Der Gesetzgeber folgt dabei der bislang herrschenden Auffassung, welche die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung qualifiziert¹⁴¹. In Anlehnung an § 71 Abs. 1 des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁴² und § 18 b FStrG 1974 ordnet § 41 Abs. 5 Satz 1 zweiter Halbsatz die Konzentrationswirkung der Planfeststellung an¹⁴³. Die Streitfrage, ob der vorläufigen oder der endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans Konzentrationswirkung zukommt, entscheidet der Regierungsentwurf im erstgenannten Sinn¹⁴⁴: die vorläufige Feststellung des Wege-

¹³⁹ Vgl. oben S. 37.

¹⁴⁰ Vgl. BT-Drucks. 7/3020, S. 26.

¹⁴¹ Vgl. hierzu S. 47 ff., 77.

¹⁴² BT-Drucks. 7/910.

¹⁴³ BT-Drucks. 7/3020, S. 26 erwähnt nur § 18 b FStrG; der Referentenentwurf bezieht sich unter B zu Nr. 28 (§ 41) zu b), S. 37 auf den Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. — Zu § 71 EVwVfG und § 18 b FStrG vgl. auch unten S. 63 f.

¹⁴⁴ BT-Drucks. 7/3020, S. 26.

und Gewässerplans nach geltendem Recht wird als endgültige und damit echte Planfeststellung angesehen. Die Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung fällt als nicht mehr sachgerecht weg¹⁴⁵.

Der bisherige Absatz 2 bleibt dagegen in vollem Umfang bestehen, d. h. das Anhörungsverfahren erstreckt sich nicht über den Kreis der genannten Beteiligten hinaus.

Während § 41 im Referentenentwurf nur vier Absätze umfaßte, erweitert die Regierungsvorlage die Vorschrift auf sieben Absätze. Die Absätze 5 bis 7 entsprechen dabei der neueren Rechtsentwicklung der Planfeststellung, insbesondere §§ 18 a und 18 b FStrG 1974.

Der wichtigste Unterschied zwischen Referentenentwurf und Regierungsvorlage liegt im Fortfall der Kollisionsklausel. Nimmt man den Funktionswandel der Flurbereinigung ernst, dann muß diese anachronistische Klausel in der Tat fallen. Die Zahl der in anderen Gesetzen geregelten Planfeststellungen ist nämlich derart angewachsen, daß die Kollisionsklausel die flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung zur Bedeutungslosigkeit verurteilt¹⁴⁶. Gewinnt der Gestaltungsauftrag der Flurbereinigungsbehörde an Gewicht und Umfang, dann sind noch mehr fremde Planfeststellungen zu beachten; das Anliegen der Reform verkehrt sich in sein Gegenteil. Der Regierungsentwurf macht daher diesem unhaltbaren Zustand zu Recht ein Ende.

Die gesetzliche „Einführung“ des landespflegerischen Begleitplans zieht redaktionelle Veränderungen der §§ 42 Satz 2 und 58 Abs. 1 Satz 2 nach sich. Sachlich geändert werden § 86 und § 97: Im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren nach § 86 kann weiterhin von der Aufstellung des Wege- und Gewässerplans (nunmehr mit landschaftspflegerischem Begleitplan) abgesehen werden. Im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren bleibt es dabei, daß kein Wege- und Gewässerplan und auch kein Begleitplan festgestellt werden (§ 97 Abs. 4). Gleichwohl ist eine verbindliche Darstellung der landespflegerischen Maßnahmen erforderlich, wenn die Flurbereinigung zur Ermöglichung oder Erleichterung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dient¹⁴⁷. Für derartige Maßnahmen sieht deswegen das Gesetz die Aufnahme in den Flurbereinigungsplan vor (§ 86 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Satz 2, § 97 Satz 5).

Abschließend ist noch auf die ebenfalls nur im Regierungsentwurf getroffene Neuregelung in § 2 Abs. 3 hinzuweisen. Danach können zwar Befugnisse, die der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, auf die Flurbereinigungsbehörde übertragen werden. Dies aber nur mit folgender Einschränkung:

„Die Übertragung nach § 41 Abs. 4 und § 58 Abs. 3 setzt voraus, daß die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 Abs. 1) und des Flurbereinigungsplanes (§ 58 Abs. 1 und 2) nach § 18 Abs. 2 der Teilnehmergeinschaft übertragen worden ist.“

Ob diese Bestimmung, die der Zulässigkeit der nordrhein-westfälischen Übertragungsverordnung¹⁴⁸ entgegenstehen würde, sachgerecht und zwingend ist, wird im Zusammenhang mit der Erörterung der Stellung der oberen Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde im zweiten Teil der Untersuchung behandelt¹⁴⁹.

¹⁴⁵ BT-Drucks. 7/3020, S. 26. Vgl. dazu auch unten S. 52 f.

¹⁴⁶ Vgl. oben S. 25 f.

¹⁴⁷ BT-Drucks. 7/3020, S. 29, 31.

¹⁴⁸ Vgl. oben S. 25 mit N. 35.

¹⁴⁹ Vgl. unten S. 88 ff.

Zweiter Teil: Rechtliche Würdigung

Die Würdigung der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung kann sich weder ausschließlich auf den gegenwärtigen (alten) noch auf den vorgesehenen (neuen) Rechtszustand beschränken. Dem Gesetzgeber steht es zwar frei, ob er rechtliche Streitfragen in der einen oder anderen Richtung entscheiden will. Erörterungen darüber, welche Meinung vorher richtig war, sind dann müßig oder allenfalls von dogmengeschichtlicher Relevanz. Gleichwohl sollte der Gesetzgeber aber bei seiner Entscheidung im Interesse der Widerspruchsfreiheit von richtigen Prämissen ausgehen, und (oder) seine Entscheidung sollte sich nahtlos in die gesetzgeberische Gesamtkonzeption einfügen.

Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz geht von einem bestimmten Verständnis der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung und der Rolle der oberen Flurbereinigungsbehörde aus. Ferner soll die Feststellung des Wege- und Gewässerplans dem Funktionswandel der Flurbereinigung angepaßt werden.

Demzufolge ist zu klären, ob die im geltenden Flurbereinigungsgesetz zum Ausdruck kommende Rechtsauffassung zutrifft und ob die geplante Regelung dem Reformanliegen gerecht wird.

I. Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans

Die Rechtsnatur der Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach § 41 Abs. 3 ist — ähnlich wie die der fernmelderechtlichen Planfeststellung¹⁵⁰ — umstritten. Das Flurbereinigungsgesetz schreibt nämlich nicht ausdrücklich vor, daß die Feststellung des Wege- und Gewässerplans alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Zustimmungen usw. ersetzt, wie das sonst bei (echten) Planfeststellungen üblich ist.

1. Streitstand

Gegenwärtig werden folgende Ansichten vertreten:

- a) Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist keine echte Planfeststellung

Nach Meinungen von F. K. SCHNEIDER ist die Feststellung des Wege- und Gewässerplans überhaupt keine echte Planfeststellung¹⁵¹:

„In der Flurbereinigung unterscheidet man den (vorläufigen) Wege- und Gewässerplan und den (endgültigen) Flurbereinigungsplan § 41 FlurbG. Der Wege- und Gewässerplan scheidet für unsere Betrachtungen aus, da er keine endgültigen Festsetzungen trifft. Zweifelhaft ist aber, ob der Flurbereinigungsplan die Wirkung einer (klassischen) Planfeststellung, wie etwa die Planfeststellung im Eisenbahnrecht, hat. Das Flurbereinigungsrecht enthält nämlich keine exakten Bestimmungen über die Ersetzung von öffentlich-rechtlichen Gestattungen, wie die oben abgehandelten Rechtsgebiete. Da aber die Ersetzung einer durch Gesetz vorgeschriebenen öffentlich-rechtlichen Genehmigung usw. auch einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedarf, ist dem Flurbereinigungsplan eine solche Wirkung abzusprechen. Aus § 58

¹⁵⁰ Vgl. dazu unten S. 65 ff.

¹⁵¹ Flurbereinigungsrecht in Hessen, Sonderausgabe des hess. StAnz Juli 1964, S. 55 ff. (60 unter Nr. 9) = Eine Einführung in das Wasserrecht, GemT 1964, 121 ff. (127 f. unter Nr. 9).

FlurbG ist vielmehr zu entnehmen, daß der Flurbereinigungsplan nur Privatrechte und, in beschränktem Umfange, Gemeindegrenzen verändern sowie im öffentlichen Recht nur solche Bestimmungen treffen kann, die auch Gegenstand von Gemeindegrenzen sein können.

Es ist schon mehrfach die Ansicht vertreten worden, § 14 WHG betreffe auch die Feststellung des Flurbereinigungsplanes. Das trifft aber nicht zu. § 14 WHG spricht allgemein nur klassische Planfeststellungsverfahren an; andere Planfeststellungen hätten wie der bergrechtliche Betriebsplan ausdrücklich erwähnt werden müssen. Aus der Tatsache aber, daß der Flurbereinigungsplan nicht in § 14 WHG aufgeführt ist, ist zu entnehmen, daß auch das Wasserhaushaltsgesetz ihm die Wirkung einer „klassischen“ Planfeststellung nicht einräumen wollte.

Die Auffassung SCHNEIDERS blieb vereinzelt. Nach einem von STEUER¹⁵² und HIDDEMANN¹⁵³ erwähnten Runderlaß des Hessischen Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 31. Mai 1966¹⁵⁴ wurde sie ausdrücklich widerrufen. Sie widerspricht auch der Anweisung des Hessischen Ministers für Landwirtschaft und Umwelt über die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans nach § 41 FlurbG vom 16. Oktober 1973¹⁵⁵.

b) Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung

Überwiegend behandelt man die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung¹⁵⁶, wobei jedoch häufig nicht zwischen der vorläufigen und endgültigen Feststellung unterschieden wird¹⁵⁷.

¹⁵² Vgl. STEUER, Komm., § 41 Anm. 1, S. 249.

¹⁵³ Vgl. HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 38 Anm. 211.

¹⁵⁴ I B V — 79 b 06 — 56/66 — IV B 4 — 79 b 06/05 — 2737/66.

¹⁵⁵ AaO (N. 108); vgl. auch die Anweisung für die Aufstellung des Flurbereinigungsplanes und der Plannachträge vom 18. 5. 1972 IV 6070/72 — LK 50.1 — gen, StAnz 42/1972 S. 1757, Ziff. 3.1.3. (S. 1763).

¹⁵⁶ BLÜMEL I, S. 19, 33, 136 ff., 138 ff., 224; II, § 5, 6 (S. 97—104), § 9, 2a (S. 248—254); ders., Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 687 ff. (698 f.); auch ders., Art. Planung III (Planungsrecht), in EvStL, 1966, Sp. 1527 f.; R. BREUER, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Bd. 80, 1968, S. 81; BURGHARTZ, Wasserhaushaltsgesetz und Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Komm., 2. Aufl., 1974, § 14 WHG, Anm. 1a), S. 150; CZYCHOWSKI, Zur Wirkung der Planfeststellung im Flurbereinigungsverfahren, DVBl. 1966, 477 ff.; ders., DVBl. 1970, 844; auch ders., Festsetzungen der Flurbereinigungspläne im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten und im öffentlichen Interesse, RdL 1963, 1 ff. (2); HEYM-GIRNAU, Planungsrecht für Verkehrsanlagen, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr an die Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V. — STUVA —, 1971, S. 133 ff.; H. K. HEMM, Planfeststellung und Planung — Eine verkehrsrechtliche Untersuchung, Diss. Würzburg 1960, S. 126; HIDDEMANN, Planfeststellung, passim, insbes. S. 37 ff.; ders., Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, AgrarR 1972, 14 ff., 45 ff., 77 ff.; W. HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und Verkehrsanlagen, NJW-Schriftenreihe H. 8, 1971, RdNr. 21, S. 12; G. KAISER, Wasserrecht und Flurbereinigung in Bayern, RdL 1964, 172 ff.; KODAL, Straßenrecht, 2. Aufl. 1964, S. 228, 479, 481, 484, 488; LILLOTTE, IKO 1968, 196 ff. (197); ders., IKO 1969, 174 ff. (175); ders., AgrarR 1973, 207 ff. (210); E. MARSCHALL, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl., 1971, S. 470; RIEDERER-SIEDER-ZEITLER, Bayerisches Wassergesetz, Komm., 1. Aufl., 1957, Art. 77 RdNr. 18, S. 720; ROTH, Wasserhaushalt und Flurbereinigung, RdL 1959, 313 f.; SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, Komm., § 41 Erl. 5, S. 110; SIEDER-ZEITLER, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Komm., 2. Aufl., 1972, Art. 36 RdNr. 24, 26; STEUER, Komm., § 41 Anm. 1, S. 248 ff., Anm. 12 und 13, S. 252 f., § 59 Anm. 2, S. 360 f.; wohl auch GIESEKE-WIEDEMANN, Wasserhaushaltsgesetz, Komm. 2. Aufl., 1971, § 14 Anm. 2a, S. 196; ferner Gem.ME d. Bay. Staatsmin. d. I und des Bay. Staatsmin. f. ELuF Nr. IV R 3 — 9303a und 8 und Nr. III F — 5701/318 vom 27. Februar

Die ausführliche Begründung findet sich bei CZYCHOWSKI, der sich im wesentlichen auf drei Gesichtspunkte stützt¹⁵⁸:

erstens setze die Kollisionsnorm des § 41 Abs. 3 Satz 3 erkennbar die Wirkung einer echten Planfeststellung voraus;

zweitens sei es Aufgabe der Flurbereinigung, die strukturellen Verhältnisse auf dem Lande grundlegend zu verbessern, was nur bei Zusammenfassung der vielfältigen und vielschichtigen Maßnahmen in einem Staatsakt einer einzigen Behörde erreicht werden könne und

drittens sei die Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach § 44 RUO, den das Flurbereinigungsgesetz nicht habe ändern wollen, eindeutig eine echte Planfeststellung gewesen.

c) Vorläufige oder endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Planfeststellung

Zur Frage, ob der vorläufigen oder (und) der endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans die Wirkung einer echten Planfeststellung zuzuerkennen ist, liegen verhältnismäßig wenige Äußerungen vor, die zudem oft nicht oder nur oberflächlich begründet sind.

aa) Die endgültige Feststellung als Planfeststellung

Ein zahlenmäßig leichtes Übergewicht dürfte die Ansicht aufweisen, nach der nur die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans echte Planfeststellung ist.

Zu dieser Ansicht bekennen sich CZYCHOWSKI¹⁵⁹, HEYM-GIRNAU¹⁶⁰ und (ohne Begründung) BREUER¹⁶¹. In Nordrhein-Westfalen liegt sie der Staatspraxis zugrunde¹⁶².

GOTTSCHALK und SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, die HIDDEMANN in diesem Zusammenhang anführt¹⁶³, lassen sich demgegenüber nicht — jedenfalls nicht expressis verbis — auf die Streitfrage ein: Bei GOTTSCHALK finden sich folgende Ausführungen¹⁶⁴:

Der Wege- und Gewässerplan „ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde (Nds. Landeskulturamt) vorläufig festzustellen. Diese vorl. Feststellung hat

1963 (LMBL 1963 S. 38 = MABl. 1963 S. 131); hess. Anweisung vom 16. Oktober 1973, aaO (N. 108). Vgl. auch BVerwG vom 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72 (75): „Die Planfeststellung erfolgt durch die Flurbereinigungsbehörde (§ 41 FlurbG).“ ... „Auch die erforderliche Planfeststellung regelt sich nicht nach dem Flurbereinigungsgesetz, sondern nach den hierfür maßgeblichen Gesetzen (§ 41 Abs. 3 Satz 3 FlurbG).“

¹⁵⁷ Vgl. BLUMEL, aaO (N. 156); aber auch BLUMEL II, S. 99, 103 f. (m. Anm. 357—360), 254. Von den in der vorigen Anmerkung Genannten sind in diesem Zusammenhang weiter zu erwähnen: BURGHARTZ; KAISER (S. 174); ROTH, (S. 314); SIEDER-ZEITLER; bay.Gem.ME vom 27. 2. 1963.

¹⁵⁸ DVBl. 1966, 477 ff. (478).

¹⁵⁹ DVBl. 1970, 844.

¹⁶⁰ AaO (N. 156). S. 134.

¹⁶¹ AaO (N. 156).

¹⁶² Vgl. den in AgrarR 1972, 14 in der Anmerkung der Schriftleitung erwähnten Erlaß des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. November 1970 (Az: III B 1). Der Erlaß schließt sich in vollem Umfang CZYCHOWSKI, DVBl. 1970, 844, an.

¹⁶³ Planfeststellung, S. 37 f.

¹⁶⁴ Handbuch des niedersächsischen Wegerechts, 1961, S. 511 f. Die Ausführungen sind wörtlich STEUER (Komm., § 41 Anm. 11, S. 252) entnommen, den HIDDEMANN (Planfeststellung, S. 48, Anm. 299) zur Stütze seiner Ansicht heranzieht.

den Zweck, die vorbereitenden Maßnahmen abzuschließen und die Arbeit am Entwurf des Flurbereinigungsplanes zu ermöglichen. Die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes geschieht durch den Flurbereinigungsplan.“

Nirgendwo ist davon die Rede, daß die vorläufige Feststellung wegen ihrer Vorläufigkeit rechtlich wirkungslos bleibt.

Die einschlägige Passage bei SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE steht im Zusammenhang mit der Erörterung, ob ein Beteiligter den Wege- und Gewässerplan unabhängig von seiner Abfindung anfechten kann¹⁶⁵:

„Hinsichtlich der Planfeststellung selbst müssen ähnliche Gesichtspunkte gelten wie für die Genehmigung des Flurb.-Planes nach § 58 Abs. 3. Diese dient, wie das Bundesverwaltungsgericht wiederholt ausgeführt hat (zuletzt BVerwG, 13. 1. 1960, RdL 1960, 274), ‚der Feststellung, daß der Plan mit den staatswirtschaftlichen Zielen im Einklang steht‘. Weiter heißt es (aaO): ‚Sie wird nicht dem einzelnen Teilnehmer, sondern der Flurb.Behörde bzw. der Teilnehmergeinschaft gegenüber erteilt. Eine Bekanntmachung an die Teilnehmer ist im Gesetz nicht vorgeschrieben. Im Verhältnis zu den Teilnehmern ist die Genehmigung aber kein Verwaltungsakt‘. Die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes äußert den einzelnen Beteiligten gegenüber auch keine Wirkungen, soweit sie die Voraussetzung bildet für den ‚Vorausbau‘ der gemeinschaftlichen Anlagen (§ 42 Abs. 1 Satz 2). Denn die Duldung von Maßnahmen im Zuge des Vorausbaues kann erforderlichenfalls nur im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 36 erzwungen werden. . .“

SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE sehen also in der Feststellung des Wege- und Gewässerplans keinen Verwaltungsakt gegenüber den einzelnen Teilnehmern. Das schließt nicht zwingend aus, daß es sich bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans um eine echte Planfeststellung handelt; denn insoweit könnten sich aus dem Wesen der Flurbereinigung Besonderheiten ergeben. Hierauf wird zurückzukommen sein. Vorläufig kann jedenfalls festgehalten werden, daß SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE der Feststellung des Wege- und Gewässerplans die Qualität einer echten Planfeststellung nicht absprechen.

Eindeutig — wenngleich vorsichtig formuliert — ist demgegenüber die Stellungnahme CZYCHOWSKIS¹⁶⁶:

„Der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan dürfte tatsächlich nur die von der Aufsichtsbehörde auf ihre Vollständigkeit und Vereinbarkeit mit den Belangen der Allgemeinheit geprüfte und zur Absteckung freigegebene technische Arbeitsgrundlage für den in der Folgezeit aufzustellenden Flurbereinigungsplan sein. Er gleicht darin in vielem dem Plan für das Unternehmen der Wasser- und Bodenverbände (§ 17 WVVO). Weitergehende Wirkungen hat er nur insoweit, als ohne ihn Vorausbau (§ 42 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) und dazu notwendige vorläufige Besitz- und Nutzungsentziehungen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 FlurbG) nicht möglich sind. Seine abschließende Gestalt erhält er mit der Rechtskraft des Flurbereinigungsplanes. Ersetzungswirkung dürfte ihm deshalb erst dann zukommen, wenn er durch den Flurbereinigungsplan endgültig festgestellt ist (§ 41 Abs. 3 Satz 1 FlurbG).“

¹⁶⁵ Komm., § 41 Erl. 5, S. 110.

¹⁶⁶ DVBl. 1970, 844.

Eine Erörterung des Problems enthält schließlich die Schrift von HEYM-GIRNAU, Planungsrecht für Verkehrsanlagen (Dezember 1971)¹⁶⁷, an welcher der „Arbeitsausschuß Rechtsfragen“ der STUVA beteiligt war¹⁶⁸. Während die Qualifikation des endgültigen Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung relativ ausführlich ausfällt, sind die Darlegungen zum vorläufigen Wege- und Gewässerplan bescheiden¹⁶⁹:

„Rechtsprechung und Schrifttum haben bisher verneint, daß der vorläufigen Planfestsetzung der Charakter eines Verwaltungsaktes anhafte (Anm. 1: Vgl. Hiddemann aaO, S. 38 f. mit Nachweisen über die im Schrifttum und in der Rechtsprechung dazu vertretenen Auffassungen). Nach der Definition des Rechtsinstituts der Planfeststellung (s. Kap. I, Abs. 3.2) könnte der Verwaltungs(erg.„akts“)charakter der vorläufigen Festsetzung darin gesehen werden, daß die Planfeststellung die von der Planausführung berührten Sachbereiche den Flurbereinigungsbehörden zur Wahrung der Aufgaben zuordnet. Nach der Ansicht von Hiddemann (Anm. 2: aaO S. 47) erfüllt bereits der Wege- und Gewässerplan als dinglicher Verwaltungsakt die an eine echte Planfeststellung geknüpften Voraussetzungen. Dieser Auffassung ist nicht zuzustimmen. Denn, wie Czychowski (Anm. 3: DVBL 1970, S. 844) darlegt, ist der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan nur die von der Aufsichtsbehörde auf ihre Vollständigkeit und Vereinbarkeit mit den Belangen der Allgemeinheit geprüfte und zur Absteckung freigegebene technische Arbeitsgrundlage für den in der Folgezeit aufzustellenden Flurbereinigungsplan.“

Nicht unerwähnt bleiben soll endlich, daß sich hinter den bisher dargestellten Argumenten unausgesprochen Befürchtungen der Staatspraxis verbergen — wie sie u. a. dem genannten nordrhein-westfälischen Erlaß vom 6. November 1970¹⁷⁰ zugrundeliegen —, das Flurbereinigungsverfahren könnte verzögert werden, wenn schon die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine Planfeststellung ist. Gedacht ist offenbar an die Zunahme zeitraubender Rechtsmittel der Beteiligten und an Erschwernisse bei der Planänderung. Derartige Zweckmäßigkeitgesichtspunkte sind zwar durchaus legitim; sie sind bei einer Gesetzesnovelle jedoch nur zu berücksichtigen, soweit ihnen nicht falsche Rechtsauffassungen zugrundeliegen.

bb) Die vorläufige Feststellung als Planfeststellung

Die entgegengesetzte Meinung vertritt HIDDEMANN¹⁷¹. An den Beginn seiner Untersuchung der Streitfrage stellt er eine eigene Begriffsbestimmung der Planfeststellung, die sich an den gegenwärtig geltenden Normierungen orientiert¹⁷² und wie folgt lautet¹⁷³:

¹⁶⁷ AaO (N. 156), S. 70—72 (zur flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung, ohne Stellungnahme zur Streitfrage), S. 133—138.

¹⁶⁸ Die Beteiligung bedeutet nicht (u. a. BLUMEL), daß sich die einzelnen Ausschußmitglieder mit dem Inhalt der Schrift identifizieren.

¹⁶⁹ AaO (N. 156), S. 133 f.

¹⁷⁰ Vgl. oben N. 162.

¹⁷¹ Planfeststellung, passim und nahezu wörtlich übereinstimmend AgrarR 1972, 14 ff., 45 ff., 72 ff. — Zur Ersetzung der wasserrechtlichen Plangenehmigung (Ausbaugenehmigung) nach § 31 Abs. 1 Satz 3 WHG durch die vorläufige Planfeststellung vgl. auch BLUMEL II, S. 99, 103 f., 254 (oben N. 157); REHDER, Niedersächsisches Wassergesetz, Kommentar, 3. Aufl. 1966, S. 202, 4. Aufl. 1971, S. 263 (Anm. 7).

¹⁷² Planfeststellung, S. 21; AgrarR 1972, 14.

¹⁷³ Planfeststellung, S. 36, 41; vgl. auch AgrarR 1972, 15.

„Die Planfeststellung ist die förmliche Anordnung eines Subjektes öffentlicher Verwaltung, die die in einem Anlageplan zusammengefaßten Grundstücke unter Berücksichtigung aller öffentlicher Interessen zur Planausführung bestimmt.“

Anschließend prüft HIDDEMANN, ob sich die vorläufige Planfeststellung nach § 41 Abs. 3 unter diesen Begriff subsumieren läßt. Das Ergebnis fällt positiv aus¹⁷⁴.

E r s t e n s weist der Wege- und Gewässerplan Planausführungen über konkrete bauliche Anlagen auf und ist damit Anlageplan¹⁷⁵.

Z w e i t e n s ist die Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine förmliche Anordnung eines Subjekts öffentlicher Verwaltung unter Berücksichtigung aller vom Plan berührten öffentlichen Interessen. Beweis: Die Entwicklung der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans aus der vorläufigen Feststellung nach dem preußischen Enteignungsgesetz¹⁷⁶.

D r i t t e n s ist die vorläufige Planfeststellung nach § 41 Abs. 3 ein dinglicher Verwaltungsakt, der sich direkt auf die zur Planausführung benötigten Grundstücke bezieht. Beweis: §§ 36 und 42 Abs. 1¹⁷⁷.

Die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans beruht nach HIDDEMANN auf der Zweiteilung des preußischen Enteignungsrechts¹⁷⁸, greift nur in private Rechte ein, ohne öffentlich-rechtliche Beziehungen zu regeln, und ist demzufolge keine echte Planfeststellung¹⁷⁹.

Auch die hessischen Anweisungen vom 16. Oktober 1973 und vom 18. Mai 1972¹⁸⁰ behandeln die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Planfeststellung: In der Anweisung vom 16. Oktober 1973 heißt es¹⁸¹:

„Die Feststellung des Wege- und Gewässerplanes ist eine Planfeststellung. Sie bezieht sich nicht auf Anlagen, für welche die Planfeststellung nach anderen Gesetzen durchzuführen ist.

Die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes ersetzt im Rahmen des § 41 Abs. 3 FlurbG alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen u. ä. Verwaltungsakte.“

d) Rechtsprechung

Die Rechtsprechung befaßt sich mit der vorliegenden Streitfrage nur am Rande¹⁸². Ihr geht es in erster Linie darum, ob die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans ein anfechtbarer Verwaltungsakt ist wie der Flurbereinigungsplan¹⁸³.

¹⁷⁴ Planfeststellung, S. 48; AgrarR 1972, 49.

¹⁷⁵ Planfeststellung, S. 41 f.; AgrarR 1972, 46 f.

¹⁷⁶ Planfeststellung, S. 42—45; AgrarR 1972, 47 f.

¹⁷⁷ Planfeststellung, S. 45—47; AgrarR 1972, 48 f.

¹⁷⁸ Planfeststellung, S. 51 f.; AgrarR 1972, 78.

¹⁷⁹ Planfeststellung, S. 48—52, 72; AgrarR 1972, 77—79.

¹⁸⁰ AaO (N. 108, 155).

¹⁸¹ AaO (N. 108) Nr. 1, 5, S. 2256.

¹⁸² Das gilt auch für die oben (N. 152) erwähnte Entscheidung des BVerwG vom 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72.

¹⁸³ Zur Rechtsnatur des Flurbereinigungsplans vgl. die bei STEUER, Komm., § 58 Anm. 6, S. 356 angegebenen Entscheidungen; ferner BVerwG vom 3. 2. 1960, RdL 1960, 189.

Während die Flurbereinigungsgerichte von Baden-Württemberg¹⁸⁴ und Bayern¹⁸⁵ die selbständige Anfechtung des vorläufigen Wege- und Gewässerplans ablehnen, hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage bisher dahingestellt sein lassen¹⁸⁶. Dem Rechtsschutzinteresse der Betroffenen wird aber dadurch Rechnung getragen, daß der Wege- und Gewässerplan in den Fällen der §§ 36 und 44 Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist¹⁸⁷. Da die Gerichte die selbständige Anfechtung des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans offenbar für überflüssig halten¹⁸⁸, hat für sie seine rechtliche Fixierung kaum Bedeutung. Damit kann aber die Rechtsprechung kaum zur Klärung der hier behandelten Rechtsfragen beitragen.

e) Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz

Der Regierungsentwurf neigt der Ansicht HIDDEMANNs zu. In der Begründung zur Neufassung des § 41 heißt es u. a.¹⁸⁹:

„Der in § 41 Abs. 3 Satz 1 de lege lata verwendete Begriff der vorläufigen Planfeststellung geht auf § 44 Abs. 3 Satz 1 RUO zurück, der sich seinerseits an die Regelung in § 15 des Preußischen Enteignungsgesetzes vom 11. Juli 1974 anlehnt. Diese enteignungsrechtliche vorläufige Planfeststellung erklärt die in dem Plan zur Ausführung eines Unternehmens aufgeführten Grundstücke als für das Unternehmen erforderlich und unterwirft sie der möglichen Enteignung. Die Enteignung beruht sodann auf dem Enteignungsplan. Als vorläufig festgestellte Pläne im Sinne des Enteignungsrechts gelten seit jeher die (endgültig festgestellten) Baupläne nach dem Eisenbahnrecht und dem Straßenrecht. Solchen Bauplänen entsprechen die Wege- und Gewässerpläne in der Flurbereinigung, was entsprechend schon für die Reichsumlegungsordnung galt (vgl. Hillebrandt-Engels-Geith, Kommentar zur Reichsumlegungsordnung, § 44 Anm. 3). In seiner rechtsdogmatischen Bedeutung unterscheidet sich mithin der Wege- und Gewässerplan vom Flurbereinigungsplan wie der Bauplan vom Enteignungsplan.

Im Schrifttum (vgl. Hiddemann...) wird deshalb schon für das geltende Recht die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes im planfeststellungsrechtlichen Sinne als echte (endgültige) Planfeststellung angesehen. Jedenfalls ist es nicht mehr sachgerecht, die Bezeichnung „vorläufige Feststellung“ aufrechtzuerhalten (Absatz 4 Satz 1). Hieraus folgt die Streichung von Absatz 3 Satz 2. Der neue Absatz 4 Satz 2 entspricht vergleich-

¹⁸⁴ Vgl. Urt. vom 10. 7. 63 — V 748/62 —. Das — soweit ersichtlich — unveröffentl. Urt. wird erwähnt von STEUER, Komm., § 41 Anm. 15, S. 253; LIND-RITTER, RdL 1964, 312, und HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 45 Anm. 286.

¹⁸⁵ Urt. vom 20. 12. 1963, RzF § 41 III, S. 1; weitere unveröff. Entscheidungen bei LIND-RITTER, aaO (N. 184); HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 46 Anm. 287; KAISER, RdL 1964, 172 ff., 177). Zur Lage in Bayern vgl. noch die Gemeinsame Bekanntmachung d. Bay. Staatsmin. d. I und d. Bay. Staatsmin. f. ELuF vom 6. 12. 1962 Nr. IV R 2—9511 p 99/Nr. III F-5701/256 (MABl. 1963, 10) zu § 41 Nr. 3: „Erst der durch den Flurbereinigungsplan endgültig festgestellte Wege- und Gewässerplan wird den Beteiligten amtlich bekanntgegeben und kann dann angefochten werden.“ Vgl. auch WEHR, Bay VBl. 1967, 18 ff.; ferner unten in N. 288.

¹⁸⁶ Urt. vom 3. 12. 1959, RdL 1960, 78, vom 6. 3. 1961, RdL 1961, 136 (137). Vgl. auch OVG Lüneburg vom 8. 5. 1962, AS 18, 359 (364 f.).

¹⁸⁷ VGH Bad.-Württ. aaO (N. 184); BVerwG vom 3. 12. 1959, aaO (N. 186).

¹⁸⁸ LIND-RITTER, aaO (N. 184), 313.

¹⁸⁹ BT-Drucks. 7/3020, S. 26. Vgl. dazu auch oben S. 42 f. sowie unten S. 60 m.N. 236. — Vgl. in diesem Zusammenhang ferner die Begründung zur Neufassung des § 87 Abs. 2, S. 30.

baren Regelungen im geltenden Planfeststellungsrecht (vgl. § 18 a Abs. 1 Satz 2 FStrG).“

f) Zusammenfassung

Im Streit um die Rechtsnatur der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung werden sonach folgende Argumente angeführt:

1. Mangels ausdrücklicher Anordnung der Konzentrationswirkung ist die (vorläufige und endgültige) Feststellung des Wege- und Gewässerplans keine echte Planfeststellung.
2. Entstehungsgeschichte, Zweck und Systematik von § 41 Abs. 3 zeigen, daß die Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine echte Planfeststellung ist.
3. Die Ansicht unter Nr. 2 trifft zu. Es muß aber differenziert werden:
 - a) Nur die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist Planfeststellung. Der vorläufigen Feststellung mangelt es an dieser Qualität
 - aa) wegen ihrer Vorläufigkeit,
 - bb) weil sie keine Außenwirkungen hat (kein Verwaltungsakt ist);
Begründung:
 - (1) Vergleich mit § 17 WVVO,
 - (2) Vergleich mit § 58 Abs. 3.
 - b) Nur die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist echte Planfeststellung; denn
 - aa) sie läßt sich unter den Begriff der Planfeststellung subsumieren und trifft insbesondere als dinglicher Verwaltungsakt eine abschließende Regelung, und
 - bb) die Rechtslage nach dem zugrundeliegenden preußischen Enteignungsrecht war ähnlich.

2. Eigene Stellungnahme

Wortlaut und Materialien¹⁹⁰ von § 41 Abs. 3 geben keinen Aufschluß über die Rechtsnatur der Feststellung des Wege- und Gewässerplans. Eine fundierte eigene Stellungnahme muß daher auf die historische Entwicklung sowie auf Sinn und Zweck der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung eingehen. Weiter ist die Stellung des § 41 Abs. 3 im Gefüge des Flurbereinigungsrechts und des übrigen, die Flurbereinigung berührenden Planfeststellungsrechts herauszuarbeiten.

a) Historischer Überblick

Die Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung ist kein Novum des Flurbereinigungsgesetzes, sondern hat V o r l ä u f e r im preußischen Recht und im Reichsrecht.

aa) Preußisches Enteignungsrecht

Die Unterscheidung findet sich zunächst im preußischen Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 (GS S. 221)¹⁹¹.

¹⁹⁰ Vgl. BT-Drucks. I/3385 und 4396.

¹⁹¹ Zum Folgenden vgl. BLUMEL I, S. 35 ff., insbes. S. 39 f. m.w.N.; HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 24 f.

Der erste Abschnitt des das Enteignungsverfahren behandelnden Titels III des Gesetzes betrifft die Feststellung des Plans und zerfällt in zwei Teile: 1. Vorschriften über die vorläufige Feststellung des Plans (§ 15 prEnteignG) und 2. Vorschriften über die endgültige — definitive (§ 25 Abs. 1 prEnteignG) — Feststellung des Plans (§§ 18—22 prEnteignG). § 23 prEnteignG enthält noch eine Sonderbestimmung über den Umfang des Enteignungsrechts beim Bau von Eisenbahnen; ergänzend befassen sich die §§ 16 und 17 prEnteignG mit der freiwilligen Einigung der Beteiligten.

Nach § 15 prEnteignG ist vor Ausführung eines (mit dem Enteignungsrecht nach §§ 1 und 2 prEnteignG ausgestatteten) Unternehmens für dieses unter Berücksichtigung der nach § 14 prEnteignG den Unternehmer treffenden Obliegenheiten ein Plan aufzustellen und von der Behörde zu prüfen und vorläufig festzustellen, die dazu nach den für die verschiedenen Arten der Unternehmungen bestehenden Gesetze für zuständig erklärt worden ist. Bei Fehlen einer entsprechenden Zuständigkeitsnorm ist die Bezirksregierung (Regierungspräsident) zuständig.

Die vorläufige Planfeststellung leitet das eigentliche Enteignungsverfahren ein¹⁹². Aus dem so festgestellten Plan ergibt sich, welche Grundstücke zur Ausführung des Unternehmens erforderlich sind¹⁹³. Gelingt es dem Unternehmer nicht, das nötige Gelände von den betreffenden Eigentümern freihändig zu erwerben (§§ 16, 17 prEnteignG), so bedarf es nunmehr zur Durchführung des Enteignungsverfahrens der förmlichen Planfeststellung nach §§ 18—23 prEnteignG.

Die endgültige Planfeststellung erfolgt auf Antrag des Unternehmers und beginnt mit der Offenlegung eines Auszuges aus dem vorläufig festgestellten Plan nebst Beilage (§§ 18, 19 prEnteignG). Nach Ablauf einer Frist von vierzehn Tagen findet ein Anhörungstermin über die gegen den Plan erhobenen Einwendungen statt (§ 20 prEnteignG). Über die Einwendungen entscheidet sodann die Enteignungsbehörde durch begründeten Beschluß und stellt danach den Plan fest über 1. den Gegenstand der Enteignung, die Größe und die Grenzen des abzutretenden Grundbesitzes, die Art und den Umfang der aufzulegenden Beschränkungen sowie die Zeit, innerhalb der längstens vom Enteignungsrecht Gebrauch zu machen ist; 2. die Anlagen, zu deren Errichtung und Unterhaltung der Unternehmer nach § 14 prEnteignG verpflichtet ist (§ 21 prEnteignG).

Die Unterscheidung der vorläufigen und endgültigen Planfeststellung bezweckt, die Prüfung des Plans nach allgemeinen und landespolizeilichen Gesichtspunkten von der Prüfung nach besonderen, privaten Interessen zu trennen¹⁹⁴. Der Prüfungsgegenstand ist nicht identisch. Die vorläufige Planfeststellung, die die Verleihung des Enteignungsrechts voraussetzt¹⁹⁵, erfolgt nach öffentlich-rechtlichen

¹⁹² HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 24; MEYER-THIEL-FROHBERG, Enteignung von Grundeigentum, Komm., 5. Aufl. 1959, § 15 prEnteignG Anm. 1, S. 112; G. EGER, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, Handausg. m. Erläuterungen, 2. Aufl., 1913, § 15 RdNr. 55, S. 203; H. LUTHER, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 und das Gesetz über die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, Handausgabe, 2. Aufl., 1906, S. 140; RG vom 19. 4. 1899, RGZ 43, 357, vom 22. 12. 1905 — 4/05 VII —, JWl 906, 127; a.A. LOEBELL, Das Preußische Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874, 1884, § 15 Anm. 1, S. 100.

¹⁹³ Vgl. F. SEYDEL, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, 4. Aufl., 1911, § 15 Anm. 1, S. 127.

¹⁹⁴ EGER aaO (N. 192), RdNr. 55, S. 200.

¹⁹⁵ Ebd. S. 202; RG vom 21. 11. 1908 — 39/08 V —, JW 1909, 62.

und technischen Gesichtspunkten¹⁹⁶. Zu prüfen sind Recht- und Zweckmäßigkeit¹⁹⁷. Die vorläufige Planfeststellung zieht formelle und materielle Folgen nach sich und ist ein selbständiger Teil des Enteignungsverfahrens¹⁹⁸. Sie dient einerseits als Grundlage für das weitere Verfahren nach den §§ 18 ff. prEnteignG¹⁹⁹ und ist andererseits allein maßgeblich, wenn sich in den Fällen des freihändigen Erwerbs ein weiteres Verfahren erübrigt. Ohne sie ist nicht festzustellen, daß ein Unternehmen im Sinn des § 1 prEnteignG vorliegt. Bei freiwilliger Veräußerung bietet sie den einzigen Anhaltspunkt für die Frage, ob ein Grundstück dem Abtretungszwang unterliegt²⁰⁰. Da die Rechtsnatur der vorläufigen Planfeststellung nicht von den Zufälligkeiten abhängen kann, ob ein freihändiger Erwerb gelingt oder nicht, hat bereits die vorläufige Planfeststellung trotz des irreführenden Sprachgebrauchs unmittelbare Rechtswirkungen. Das Kriterium „vorläufig“ bezieht sich auf den selbständigen und abgeschlossenen ersten Abschnitt innerhalb des Enteignungsverfahrens²⁰¹; für diesen Prüfungsgegenstand ist die vorläufige Planfeststellung endgültig. Die vorläufige Planfeststellung ist mehr als eine Vorbereitung der endgültigen Planfeststellung.

Die vorläufige Planfeststellung wird üblicherweise noch heute offenbar nicht als Verwaltungsakt behandelt. Denn auch nach prinzipieller Anerkennung der Anfechtbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen²⁰² spricht man der vorläufigen Planfeststellung nach § 15 prEnteignG unmittelbare rechtliche Wirkungen gegenüber Eigentümern und Nebenberechtigten ab²⁰³.

bb) Eisenbahnrecht

Das Nebeneinander von vorläufiger und endgültiger Planfeststellung findet sich nicht nur im (preußischen) Enteignungsrecht²⁰⁴, sondern auch im Eisenbahnrecht²⁰⁵.

Bereits unter der Geltung des preußischen Gesetzes über die Eisenbahn-Unternehmungen vom 3. November 1838 (GS S. 505) mußte es berücksichtigt werden. Die in diesem Zusammenhang maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes sind §§ 4 und 14²⁰⁶. Wichtig ist vor allem § 4 prEisenbG, weil sich aus ihm das Institut der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung im heutigen Sinne entwickelt hat²⁰⁷.

§ 4 prEisenbG erwähnt nur die ministerielle „Genehmigung“, meint aber eine Planfeststellung. Denn „Genehmigung“ und „Feststellung“ waren bei Inkrafttreten des Eisenbahngesetzes oftmals Synonyma²⁰⁸, und die ministeriellen Befugnisse nach § 4 prEisenbG wurden von Anfang an extensiv ausgelegt. Am deut-

¹⁹⁶ MEYER-THIEL-FROHBERG, aaO (N. 192); HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 24; EGER, aaO (N. 195).

¹⁹⁷ KG vom 5. 2. 1894, KGJ 14, 208.

¹⁹⁸ EGER, aaO (N. 192), S. 203.

¹⁹⁹ SEYDEL, aaO (N. 193), Anm. 2, S. 129.

²⁰⁰ MEYER-THIEL-FROHBERG, aaO (N. 192).

²⁰¹ RG vom 22. 12. 1905, JW 1906, 127; KG vom 5. 2. 1894, KGJ 208.14.

²⁰² Hierzu BLUMEL I, S. 39 Anm. 43.

²⁰³ HAUSTEIN-(RADECKE), Die Eisenbahnen im deutschen öffentl. Recht, 1960, S. 315; H. NEUFANG, Die Anfechtbarkeit der Enteignungsanordnung, DVBl. 1951, 108 ff.; ders., Grundstücksenteignungsrecht, 1952, Anm. 88, S. 69; HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 24, 43 f.

²⁰⁴ Unzutreffend HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 43.

²⁰⁵ Hierzu BLUMEL I, S. 28 f., 84 ff., 158 ff.; II, § 11, S. 314 ff.; HAUSTEIN-(KOCH), aaO (N. 203), S. 156 ff., 314 f.

²⁰⁶ Text auch bei BLUMEL I, S. 87 f.

²⁰⁷ Vgl. FRITSCH, Das Deutsche Eisenbahnrecht, 2. Aufl., 1928, S. 99; BLUMEL I, S. 85, 87 m. w. N.

²⁰⁸ BLUMEL I, S. 88 f.

lichsten zeigt das der Erlaß des Ministers für öffentliche Arbeiten, betr. die Mitwirkung der Landespolizeibehörden bei Prüfung der Entwürfe zu neuen Eisenbahnanlagen, vom 12. Oktober 1892 (MBliV. 1893 S. 6)²⁰⁹.

Vor Inkrafttreten des preußischen Enteignungsgesetzes von 1874 und danach in den Fällen, in denen sich eine Enteignung erübrigte, war die Planfeststellung nach § 4 prEisenbG endgültig²¹⁰. Beim Zusammentreffen eisenbahnrechtlicher und enteignungsrechtlicher Vorschriften galt demgegenüber die ministerielle Genehmigung nach § 4 prEisenbG als vorläufige Planfeststellung im Sinn von § 15 prEnteignG²¹¹. Die vorläufige Planfeststellung mußte daher in den Formen der §§ 18 ff. prEnteignG (endgültige Planfeststellung) wiederholt werden. Damit wäre an sich der in erster Instanz zuständige Bezirksausschuß befugt gewesen (§ 22 Abs. 1 Nr. 2 prEnteignG), in die Rechte des Ministers einzugreifen. Um das zu vermeiden, wurde die Änderung der eisenbahnrechtlichen ministeriellen Planfeststellung durch den Bezirksausschuß von der Genehmigung des Ministers abhängig gemacht²¹². Letzte Instanz im Enteignungsverfahren war wiederum der Minister (§ 22 prEnteignG)²¹³.

Ähnlich war die Lage nach Reichsrecht. Rechtsgrundlage war hier das Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (Reichsbahngesetz) vom 30. August 1924 (RGBl. II S. 272), dessen § 37 in den Absätzen 2 bis 4 folgende Regelung enthielt²¹⁴:

²⁰⁹ Vgl. dazu BLUMEL I, S. 90 f. m. Anm. 40, 44. Die einschlägigen Stellen des Erlasses lauten:

„Wenn hierdurch (= § 4) dem Minister der öffentlichen Arbeiten die Genehmigung der Bahnlinie in ihrer Durchführung durch alle Zwischenpunkte vorbehalten ist, so beschränkt sich seine Aufgabe nicht auf die Prüfung und Genehmigung der Baupläne vom Standpunkte der eisenbahntechnischen und der wirtschaftlichen Interessen, erstreckt sich vielmehr auch auf die Wahrnehmung derjenigen polizeilichen Interessen, welche durch die Bahnanlage berührt werden. Daß diese Interessen nach Absicht des Gesetzes in dem Bauplane selbst oder in den Bedingungen, unter welchen die Genehmigung erteilt wird, berücksichtigt werden sollen... Hieraus geht hervor, daß die Verwaltungsbehörden, welchen die Wahrung der betreffenden polizeilichen Interessen im Übrigen obliegt, insoweit als dieselben mit der Anlage der Eisenbahn im Zusammenhange stehen, zur selbständigen Entscheidung in diesen Angelegenheiten nicht befugt sind und... nur als Organe des Ministers für öffentliche Angelegenheiten fungieren. Dem Regierungspräsidenten fällt daher bei Prüfung der Entwürfe zu Bahnanlagen die Aufgabe zu, als Kommissar des Ministers der öffentlichen Arbeiten die ministerielle Entscheidung vorzubereiten und darauf hinzuwirken, daß die landespolizeilichen Interessen erörtert und bei der Planfeststellung berücksichtigt werden...“

²¹⁰ Vgl. BLUMEL I, S. 97.

²¹¹ Vgl. FRITSCH, Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 1906, § 4 Anm. 11 d), S. 23; ferner die bei BLUMEL I, S. 97 Anm. 82, angeführten Ministerialerlasse.

²¹² Vgl. Erlaß des Ministers für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten, betr. das Verhältnis des Enteignungsgesetzes zum Eisenbahngesetz (an die Eisenbahnkommissariate), vom 5. März 1875, zit.: bei FRITSCH, aaO (N. 211), S. 380 ff. „... Es bleibt deshalb bei der Feststellung der Pläne von Eisenbahn-Anlagen zu den im § 21 Nr. 2 l. c. vorgesehenen Anordnungen der Bezirksregierungen die Genehmigung des Handelsministers auch künftighin in allen denjenigen Fällen erforderlich, in welchen durch die zu treffende Anordnung nach irgendeiner Richtung eine, die Bahnlinie selbst oder die baulichen und künftigen Betriebsverhältnisse der Bahn betreffende Änderung des vom Minister — wenn auch nur vorläufig (§ 15 l. c.) — festgestellten Bauprojekts herbeigeführt werden soll.“ Vgl. ferner Erlaß des Ministers der öffentlichen Arbeiten, betr. Änderungen vorläufig festgestellter Eisenbahnbauentwürfe im Enteignungsverfahren, vom 19. November 1898 (EVB S. 323).

²¹³ Vgl. BLUMEL I, S. 98.

²¹⁴ Hierzu sowie zur späteren Änderung des § 37 RBahnG vgl. BLUMEL I, S. 170 ff., 176 ff., 189 ff.

„(2) Die Pläne für den Bau neuer und die Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen, soweit darüber zwischen der Gesellschaft und einer Landespolizeibehörde Meinungsverschiedenheiten bestehen, sowie die Pläne für neue Reichsbahnstrecken sind von der Reichsregierung endgültig festzustellen. In diesen Fällen hat die Gesellschaft die Pläne — soweit nach Art. 94 Abs. 1 der Reichsverfassung erforderlich, mit dem Gutachten der Landesbehörde — dem für die Aufsicht über die Eisenbahnen zuständigen Reichsminister zur Feststellung vorzulegen.

(3) Die Baupläne werden von der Gesellschaft selbständig festgestellt, soweit nicht ihre Feststellung nach Abs. 2 der Reichsregierung vorbehalten ist.

(4) In allen Fällen gilt die Feststellung der Baupläne, soweit Enteignung erforderlich wird, als eine vorläufige.“

Durch die Planfeststellung nach § 37 RBahnG wurde in zweifacher Hinsicht endgültig über die Gestaltung der Anlage entschieden: Einmal war sie auch für die Deutsche Reichsbahngesellschaft maßgebend und unanfechtbar, zum anderen ersetzte sie alle weiteren öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Zustimmungen und dgl.²¹⁵.

Im Enteignungsverfahren war die Planfeststellung dagegen nur eine vorläufige (§ 37 Abs. 4 RBahnG), weil sie hier abgeändert werden konnte²¹⁶. § 38 RBahnG traf für die Enteignung folgende Regelung:

„(1) Die Gesellschaft hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Enteignungsrecht.

(2) Die Zulässigkeit der Enteignung im Einzelfalle wird auf Antrag der Gesellschaft durch den Reichspräsidenten endgültig festgestellt. Die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme fremder Grundstücke zur Ausübung von Vorarbeiten trifft der für die Aufsicht über die Eisenbahnen zuständige Reichsminister nach Anhörung der zuständigen Landespolizeibehörde. Die endgültige Entscheidung über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung trifft, soweit sie nicht in einem Verwaltungsstreitverfahren ergeht, der für die Aufsicht über die Eisenbahnen zuständige Reichsminister nach Anhörung der Landespolizeibehörde. Im übrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder.

(3) Die Enteignung von Teilen des Reichseisenbahnvermögens und von Grundstücken der Gesellschaft ist nur nach vorheriger Genehmigung der Reichsregierung zulässig.“

Die Verweisung auf das Enteignungsrecht der Länder bedeutete, daß in Preußen der erstinstanzlich zuständige Bezirksausschuß (Regierungspräsident) den vom Reichsverkehrsminister nach § 37 RBahnG und § 15 prEnteignG vorläufig festgestellten Plan nur mit dessen Zustimmung abändern konnte²¹⁷. Die Entscheidung in zweiter Instanz stand ebenfalls dem Reichsverkehrsminister zu²¹⁸.

Den Planfeststellungsbeschluß qualifizierte man überwiegend als rechtsgestaltenden Hoheitsakt (Verwaltungsakt)²¹⁹.

²¹⁵ BLUMEL I, S. 183.

²¹⁶ Hierzu und zum Folgenden vgl. BLUMEL I, S. 184 ff., II, § 11, S. 298 ff., 313 ff.

²¹⁷ Vgl. BLUMEL I, S. 185 f.; H. SCHULZE, Das Gesetz über die Deutsche Reichsbahn und die Gesellschaftssatzung vom 30. August 1924, Dreisprachige Handausgabe mit Einleitung und Anmerkungen, 1924, S. 77; FRITSCH, Eisenbahnrecht, aaO (N. 180), S. 101. Der oben N. 212 angegebene Erlass vom 5. März 1875 fand weiterhin Anwendung.

²¹⁸ Vgl. BLUMEL I, S. 186. Zu den nichtpreußischen Ländern vgl. ebenda, S. 186 ff.

²¹⁹ Vgl. vor allem RG vom 17. 12. 1932, RGZ 139, 136 und prOVG vom 10. 1. 1935, PrOVGE 95, 179 (181 f.). Umfassende Nachweise bei BLUMEL I, S. 178 ff., insbes. Anm. 134 und 137. Vgl. ferner unten S. 69 f. mit N. 286, 287.

cc) Reichsautobahnrecht

Auch im Reichsautobahnrecht waren die vorläufige und die endgültige Planfeststellung zu unterscheiden²²⁰.

Nach § 8 des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 27. Juni 1933 (RGBl. II S. 509)²²¹ — Reichsautobahngesetz (RAutobG) — stellte der Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen nach Anhörung der Landesbehörden die Baupläne fest. Bei der Planfeststellung handelte es sich um eine endgültige Entscheidung²²². Da eine dem § 37 Abs. 4 RBahnG²²³ entsprechende Regelung im Reichsautobahngesetz nicht enthalten war und da nach § 16 der Durchführungsverordnung vom 7. August 1933²²⁴ die Bestimmungen des Reichsbahngesetzes nur insoweit Anwendung fanden, als sie durch das Reichsautobahngesetz und die Durchführungsverordnung ausdrücklich aufrechterhalten wurden, wurde vielfach die Meinung vertreten, für die Reichsautobahnen bestehe die Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung nicht²²⁵.

Die Durchführungsverordnung regelte jedoch gesondert die Feststellung der Baupläne in § 12²²⁶ und die Enteignung in § 13²²⁷. § 13 DVO betraf die privaten Rechte der Betroffenen; § 12 DVO behandelte das öffentlich-rechtliche Verfahren und ließ das Enteignungsrecht unberührt²²⁸. Deshalb war auch die straßenbau-rechtliche Planfeststellung im Falle der Enteignung eine vorläufige²²⁹.

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen:

Bei den Planfeststellungen nach § 4 prEnteignG, § 37 RBahnG und § 8 RAutobG in Verbindung mit § 12 DVO handelte es sich um echte Planfeststellungen. Diese wurden nur beim Zusammentreffen mit einem — nicht notwendig folgenden — Enteignungsverfahren „vorläufige Planfeststellungen“ genannt. Vorläufig bedeutete nicht vorbereitend. Die vorläufige Entscheidung bezog sich vielmehr auf einen selbständigen Abschnitt in einem mehrstufigen Verfahren. Für diesen Abschnitt war sie endgültig.

dd) Reichsumlegungsordnung

Daß § 41 FlurbG auf § 44 RUO zurückgeht, wurde schon mehrfach erwähnt²³⁰. Die Reichsumlegungsordnung wiederum übernahm die Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung aus dem Reichsautobahn- und Eisen-

²²⁰ Zum Reichsautobahnrecht vgl. BLUMEL I, S. 210, 211 ff. mit Nachweisen in Anm. 18, 31.

²²¹ Wichtig sind hier nur die Normierungen, auf deren Vorbild sich der Gesetzgeber bei Erlass der Umlegungsvorschriften stützen konnte. Das Reichsautobahngesetz vom 29. Mai 1941 (RGBl. I S. 313) kann daher außer Betracht bleiben. Vgl. dazu BLUMEL I, S. 219 f.

²²² BLUMEL I, S. 213, 214, 217.

²²³ Vgl. oben S. 56 f.

²²⁴ Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 7. August 1933 (RGBl. II S. 521).

²²⁵ Vgl. LENGEMANN, Reichsautobahnen in Staat, Wirtschaft und Recht, 1934, S. 41, 43; BISLE, Das Unternehmen „Reichsautobahnen“, Würzburger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, H. 5, 1936, S. 64 f.; HOLTMEYER, Das Recht der Reichsautobahnen unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung, Diss. Köln 1936, S. 75 f.; weitere Nachweise bei BLUMEL I, S. 192 Anm. 218 (S. 217 Anm. 70).

²²⁶ Text auch bei BLUMEL I, S. 214.

²²⁷ Text auch bei BLUMEL I, S. 218. Vgl. im übrigen § 9 RAutobG (dazu BLUMEL I, S. 218).

²²⁸ Vgl. AUFDERHEIDE, Der Bau der Reichsautobahnen und seine Einwirkungen auf Eigentum und Bodennutzung, Diss. Göttingen, 1938, S. 35 f.

²²⁹ AUFDERHEIDE, aaO (N. 228); WEIGELT, Das Recht der Reichsautobahnen, RdK 1934, 186 ff. (187); BLUMEL I, S. 217 (mit weiteren Nachweisen auf S. 192 Anm. 218).

²³⁰ Vgl. oben S. 20 (N. 4), 27 f.; Schrifttum zur Reichsumlegungsordnung in N. 55.

bahnrecht und letztlich aus dem Enteignungsrecht. Die Entwicklung verlief folgendermaßen:

Ermächtigungsgrundlage für die Reichsumlegungsordnung war das Umlegungsgesetz vom 26. Juni 1936 (RGBl. I S. 518), das dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft die Vollmacht verlieh, das Recht der Grundstücksumlegung neu zu regeln²³¹. Da dem Gesetz und der Verordnung keine Begründung beigegeben wurde, sind für die zugrundeliegende Motivation literarische Äußerungen der mit dem Umlegungsrecht befaßten Ministerialbürokratie aufschlußreich. So erörterte NIERMANN kurz nach Inkrafttreten des Umlegungsgesetzes, welche Regelungen in der damals noch geplanten Umlegungsordnung getroffen werden sollten²³². Hinsichtlich der Zuständigkeit der Umlegungsbehörde führte er u. a. aus²³³:

„Ebenso ist eine Klärung der Zuständigkeit nach der landespolizeilichen Seite hin vonnöten. Es entspricht wohl der Natur der Sache, daß künftig die Umlegungsbehörde ähnlich etwa wie andere Behörden, z. B. die Reichsbahn (sic!) oder die Reichsautobahn, wenn sie umgestaltend mit einem bestimmt umgrenzten Unternehmen in die Bodenverhältnisse eingreifen, die mit diesem Eingriff untrennbar zusammenhängenden Festsetzungen auch in landespolizeilicher Hinsicht abschließend treffen. Es handelt sich dabei, rechtskonstruktiv gesehen, eigentlich nicht so sehr um den Übergang von Zuständigkeiten von einer sonst zuständigen Polizeibehörde auf die Umlegungsbehörde, sondern vielmehr um eine originäre Zuständigkeit, die als solche aus dem zu erstellenden Werk oder aus der zu lösenden Aufgabe sich mit Notwendigkeit ergibt. Es ist nicht denkbar, oder würde zum mindesten zu ganz unliebsamen Folgen führen, wenn das Landeskulturwerk polizeilich in eine Anzahl einzelner genehmigungspflichtiger Akte aufgelöst (würde) und damit fernerstehende Behörden entscheidend in die Gesamtmaßnahme der letzten Endes verantwortlichen Behörde eingreifen könnten. Eine diesem Sachverhalt Rechnung tragende Regelung findet sich z. B. bei dem wasserrechtlichen Verleihungsverfahren, wo es in § 69 des Preuß. Wasserges. heißt, daß die Verleihungsbehörde „an Stelle der sonst zuständigen Polizeibehörden zu prüfen hat, ob die beabsichtigte Benutzung des Wasserlaufs den polizeilichen Vorschriften entspricht.“ Daß die sonst zuständigen Behörden beteiligt werden, versteht sich von selbst. Eine ähnliche Lösung wird sich auch für die Reichsumlegungsordnung empfehlen.“

Die Reichsumlegungsordnung sollte also eindeutig eine echte Planfeststellung normieren. In diesem Sinn wurde dann auch § 44 Abs. 3 RUO verstanden. Am deutlichsten zeigt das der Runderlaß des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft vom 29. August 1939 (LwRMBI. 1939 S. 932²³⁴), in dem es insoweit heißt:

„Das Maß des Handelns der Umlegungsbehörden sowohl gegenüber den Beteiligten als auch gegenüber anderen Behörden ist durch das Ziel der Umlegung selbst bestimmt. Danach haben die Umlegungsbehörden alle Befugnisse, die sich aus der von ihnen durchzuführenden Aufgabe jeweils ergeben. Ihre Anordnungen, Festsetzungen und Entscheidungen dürfen aber nicht auf Ge-

²³¹ Vgl. PFUNDTNER-NEUBERT-(HILLEBRANDT), aaO (N. 55), S. 1.

²³² RVBl. 1936, 625 ff.

²³³ Ebd. S. 627.

²³⁴ Text auch bei SEEHUSEN-SCHWEBE-NEBE, Komm., § 41 Anm. 4, S. 109 und bei BLUMEL I, S. 139 f.

gegenstände übergreifen, deren Regelung in anderen Gesetzen anderen Behörden vorbehalten ist, z. B. die in anderen Reichs- oder Landesgesetzen geregelte Feststellung von Plänen für Eisenbahnanlagen, Autobahnen, Straßen, Kleinbahnen, Baufluchtlinien usw. (vgl. § 44 Abs. 3 RUO). Pläne für solche Unternehmen und für die Umlegung sind nebeneinander festzustellen, wenn die Anlagen jener Unternehmen in das Umlegungsgebiet übergreifen. Da die Zuständigkeitsgrenze neben der sachlichen immer auch eine räumliche sein wird, werden sich Schwierigkeiten kaum ergeben. Dabei ist weiter zu beachten, daß, wenn auch in der RUO den Umlegungsbehörden und den oberen Umlegungsbehörden nicht ausdrücklich landespolizeiliche Befugnisse beigelegt worden sind, in der vorläufigen (!) und endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplanes (§ 44 Abs. 3 RUO) und in der Genehmigung des Umlegungsplanes (§ 61 Abs. 3 RUO) doch gewisse landespolizeiliche Elemente enthalten sind, die sich auf die Wahrnehmung staatswirtschaftlicher Interessen beziehen. Es besteht somit für die obere Umlegungsbehörde eine Planfeststellungsbefugnis im allgemeinen, vor deren Ausübung aber für die Einzelanlage die zuständige ordentliche Behörde, z. B. die Wasser- und Wegopolizeibehörde, zu hören ist."

Der Erlaß setzte stillschweigend voraus, daß es sich bei der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans um eine echte Planfeststellung handelt: (Auch) in der vorläufigen Feststellung sollten „gewisse landespolizeiliche Elemente“ enthalten sein. Der oberen Umlegungsbehörde wurde eine „Planfeststellungsbefugnis im allgemeinen“ zugebilligt. Die obere Umlegungsbehörde stellte aber nur den vorläufigen Wege- und Gewässerplan fest.

Im Schrifttum unterschied nur HILLEBRANDT die vorläufige und die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans. Aus der Satzstellung des § 44 Abs. 3 RUO folgerte er, daß sich die Kollisionsregel im Verhältnis zu anderen Planfeststellungen sowohl auf den vorläufigen wie auch auf den endgültigen Wege- und

Gewässerplan beziehe²³⁵. Ferner führte er aus²³⁶:

„Der Wege- und Gewässerplan ist vom Umlegungsplan (§ 61) ebenso verschieden, wie der Bauplan nach § 37 des Reichsbahngesetzes oder § 12 der Ersten DurchfVO vom 7. 8. 1933 zum Reichsautobahngesetz (RGBl. II S. 521) von dem Enteignungsplan nach Enteignungsrecht, der den Gegenstand der Enteignung oder den Umfang des enteigneten Grundbesitzes festlegt.“

Welchen Sinn die Zweiteilung in vorläufige und endgültige Planfeststellung im Rahmen des Umlegungs- bzw. des Flurbereinigungsverfahrens hat, läßt sich dieser Äußerung nicht entnehmen. HIDDEMANN führt sie zu Unrecht als Belegstelle für seine Auffassung an, wonach der Wege- und Gewässerplan ausschließlich öffentliche, der Flurbereinigungsplan ausschließlich private Interessen betreffen soll²³⁷. Der auf einer lückenhaften historischen Erörterung beruhende Fehler HIDDEMANNs²³⁸, die vorläufige Planfeststellung nach Flurbereinigungsrecht und nach Enteignungsrecht der Sache nach kurzerhand gleichzusetzen²³⁹,

²³⁵ PFUNDTNER-NEUBERT-(HILLEBRANDT), aaO (N. 55), § 44 RUO, Anm. 5, S. 24; HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, aaO (N. 55), § 44 Anm. 8, S. 197.

²³⁶ HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, aaO (N. 55), § 44 Anm. 3, S. 196. Vgl. dazu auch die Begründung zur Neufassung des § 41 oben S. 52 f.

²³⁷ Planfeststellung, S. 52 Anm. 338.

²³⁸ Vgl. oben S. 50 f.

²³⁹ Planfeststellung, S. 52: „Durch die Neuverteilung und Umschichtung des Eigentums wird in dasselbe eingegriffen, ohne daß dieser Eingriff dem Betroffenen ein Sachopfer auferlegt. Daher (!) hat sich an dem Charakter der endgültigen Feststellung durch die

unterlief HILLEBRANDT nämlich nicht. HILLEBRANDT hielt vielmehr Umlegung und Enteignung klar auseinander²⁴⁰. Zwar war und ist das Verhältnis von Flurbereinigung und Enteignung seit jeher problematisch und umstritten²⁴¹. Aber gerade in den Jahren vor Inkrafttreten der Reichsumlegungsordnung gewann im Schrifttum²⁴² und in der Gesetzgebung²⁴³ die Meinung an Boden, daß die Umlegung keine Enteignung sei. Da diese Meinung — ihre Berechtigung sei hier dahingestellt — eindeutig der Reichsumlegungsordnung zugrundeliegt²⁴⁴, trägt jeder einen inneren Widerspruch in die Reichsumlegungsordnung, der den Umlegungsplan (§ 61 RUO) zu den Enteignungsplänen in Parallele setzt. HILLEBRANDT ging wie gesagt nicht so weit. Wenn er den Wege- und Gewässerplan mit den — im übrigen auch Privatinteressen tangierenden — Plänen nach § 37 RBahnG und § 12 DVO vom 7. 8. 1933 vergleicht und diesen den Umlegungsplan und den Enteignungsplan gegenüberstellt, dann hat dies folgende Bedeutung: Die Planfeststellungen nach § 37 RBahnG und § 12 DVO vom 7. 8. 1933 werden „vorläufige Planfeststellungen“ genannt, wenn sie mit einem Enteignungsverfahren zusammentreffen. Im Hinblick auf ihren Regelungsbereich sind sie trotzdem endgültig und selbständig²⁴⁵. Überträgt man diesen Gesichtspunkt auf das Umlegungs- bzw. Flurbereinigungsrecht, dann heißt das, daß auch die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans endgültig und selbständig ist und daß sie nicht nur den Umlegungs- bzw. Flurbereinigungsplan vorbereitet. Mehr kann der Äußerung HILLEBRANDTS nicht entnommen werden.

Soweit ersichtlich, gibt es im übrigen keine Stellungnahmen zur Reichsumlegungsordnung, die zur Klärung der hier erörterten Streitfragen beitragen könnten. Insbesondere befaßte sich niemand mit der Rechtsnatur der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans oder überhaupt nur mit der Frage, weshalb die Trennung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung in das Umlegungsrecht übernommen wurde.

Es bleibt somit zu prüfen, ob die Trennung mit Rücksicht auf Zweck und Besonderheiten des Umlegungsverfahrens geboten ist. Da diese Fragestellung für die Reichsumlegungsordnung und das Flurbereinigungsgesetz in gleicher Weise besteht, wird ihr auf dem Boden des geltenden Rechts nachgegangen²⁴⁶. Der historische Überblick kann daher an dieser Stelle abbrechen.

Aufnahme in das Flurbereinigungsgesetz nichts geändert. Die vom Enteignungsrecht übernommene Trennung der Planprüfungen in eine allgemeine und eine spezielle besteht fort (!)“

²⁴⁰ HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, aaO (N. 55), § 1 Anm. 13, S. 104 f.

²⁴¹ Umfangreiche Nachweise auch über die Zeit vor 1937 in BVerwG vom 9. 11. 1954, BVerwGE 1, 225 (227). Zu nennen sind noch EBERHARDT, aaO (N. 47), S. 43 ff. und H. PREGLER, aaO (N. 47), die beide in der Flurbereinigung eine Enteignung sehen. Vgl. auch Begründung zum Entwurf des bad. Feldbereinigungsgesetzes, LT-Drucks. 1931 Nr. 16, S. 5. — Vgl. ferner unten S. 72 mit N. 300, 301.

²⁴² Vgl. H. MITTELMEIER, Die Gemeinschaft der Teilnehmer nach der Reichsumlegungsordnung, Diss. München 1940, S. 27 m. w. N.

²⁴³ Die Verbindung von Umlegung und Enteignung ordneten zahlreiche Sondergesetze an, die bei HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH, aaO (N. 240) und bei STEUER, Komm., § 87 Vorbem. S. 420 aufgeführt sind. Vgl. später § 1 Abs. 2 RUO und § 87 FlurbG.

²⁴⁴ Das folgt daraus, daß § 1 Abs. 2 ausdrücklich die Verbindung von Umlegung und Enteignung regelt.

²⁴⁵ Zahlreiche Nachweise bei BLUMEL I, S. 183 ff., 192, 213 ff. Vgl. im übrigen oben S. 55 ff. (S. 58).

²⁴⁶ Vgl. dazu unten S. 62 ff.

ee) Schlußfolgerungen

Der historische Überblick gestattete immerhin mehrere für die Argumentation zur Rechtsnatur der vorläufigen Planfeststellung²⁴⁷ bedeutsame Folgerungen:

Erstens hatten alle vorläufigen Planfeststellungen (§ 15 prEnteignG, § 4 prEisenbahnG, § 37 RBahnG, § 8 RAutobG in Verbindung mit § 12 DVO, § 44 Abs. 3 RUO) Rechtswirkungen. Aus der Bezeichnung „vorläufig“ können daher keinerlei rechtlichen Schlüsse gezogen werden.

Zweitens waren alle vorläufigen (außerenteignungsrechtlichen) Planfeststellungen echte Planfeststellungen, ohne daß diese Wirkung expressis verbis geregelt war.

Drittens war die Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans ein wesentliches Motiv bei der Ausarbeitung der Reichsumlegungsordnung.

Diese Folgerungen sprechen gegen die Meinung, die Konzentrationswirkung müsse ausdrücklich angeordnet werden²⁴⁸ und die vorläufige Feststellung könne wegen ihrer Vorläufigkeit keine Planfeststellung sein²⁴⁹. Zugleich zeigt der historische Überblick, daß der Vergleich des Flurbereinigungsplans mit dem Enteignungsplan fehlerhaft ist²⁵⁰. Weitere Aussagen²⁵¹ lassen sich nicht machen, weil die Rechtsnatur der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans vor Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes nicht erörtert wurde. Wesentlich erscheint allerdings der Befund, daß bereits der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach § 44 Abs. 3 RUO Konzentrationswirkung beigelegt wurde.

b) Gegenwärtige Rechtslage

Die vorläufige und die endgültige, bzw. die vorläufige oder die endgültige Feststellung des Wege- und Gewässerplans sind echte Planfeststellungen, wenn sie ähnliche Zwecke verfolgen und vergleichbare Rechtsfolgen auslösen sollen wie die in anderen Gesetzen geregelten anerkannten Planfeststellungen.

aa) Wesen der Planfeststellung

Bei der Planfeststellung²⁵² handelt es sich um eine mit bestimmten Rechtsfolgen ausgestattete behördliche Feststellung eines Plans zur Errichtung konkreter Anlagen²⁵³. Die Planfeststellung ist ein „Mittel der Abgleichung unterschiedlicher, durch ein öffentliches Vorhaben in Mitleidenschaft gezogener Rechte und schutzwürdiger Interessen uno actu“²⁵⁴.

²⁴⁷ Vgl. die Zusammenfassung oben S. 53 (unter f.).

²⁴⁸ Vgl. oben S. 53 (unter 1.).

²⁴⁹ Vgl. oben S. 53 (unter 3 a aa).

²⁵⁰ Vgl. oben S. 53 (unter 3 b bb).

²⁵¹ Vgl. oben S. 53 (unter 3 a bb und 3 b aa).

²⁵² Zu Begriff und Definition der Planfeststellung vgl. BLUMEL I, S. 24 ff.; II, § 3, S. 35 ff.; aus dem neueren Schrifttum ferner FORSTHOFF, VerwR, S. 303 ff.; HOPPE, aaO (N. 156), RdNr. 6 ff., S. 4 ff.; MARSCHALL, aaO (N. 156), § 17 RdNr. 1 ff., S. 437 ff.; P. KARWATH, Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“, H. 5, 1968, S. 12 ff.

²⁵³ BLUMEL II, § 2, 1, S. 31; vgl. auch BLUMEL I, S. 24. Die klassische Definition der Planfeststellung findet sich bei W. GLEIM, Das Recht der Eisenbahnen in Preußen, Bd. 1, 1893, S. 341, der die Eisenbahnplanfeststellung als „rechtswirksame Bestimmung über die Lage, die Gestaltung und Beschaffenheit der Bahnanlage selbst in allen ihren Bestandteilen, ...“ verstand.

²⁵⁴ FORSTHOFF, Vorwort zu BLUMEL I, S. 5.

Eine Instanz soll in einem Verfahren zu einer einheitlichen und umfassenden Entscheidung gelangen. Dies geschieht in der Weise, daß die Planfeststellung „andere Staatshoheitsrechte gewissermaßen aufsaugt“²⁵⁵. Die Planfeststellung hat materielle und formelle Konzentrationswirkung²⁵⁶; sie enthält grundsätzlich eine abschließende Entscheidung über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Anlagen²⁵⁷.

Eine allgemeine Regelung des Planfeststellungsverfahrens findet sich jeweils in den §§ 68 bis 74 des (Regierungs-)Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes — EVwVfG — in der Fassung vom 18. Juli 1973 (BT-Drucks. 7/910) und in den §§ 139 bis 145 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein — Landesverwaltungsgesetz/LVwG — vom 18. April 1967 (GVObI. S. 131). Jüngere Spezialgesetze des Bundes²⁵⁸, die sich mit der Planfeststellung befassen, sind das Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz — AbfG) vom 7. Juni 1972 (BGBl. I S. 873)²⁵⁹ und das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 1. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2412)²⁶⁰.

Über die Rechtswirkungen der Planfeststellung ist in § 71 EVwVfG, § 142 LVwG, § 26 AbfG und § 18 b FStrG folgendes bestimmt:

§ 71 Abs. 1 EVwVfG

„Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.“

§ 142 Abs. 1 LVwG

„Die Planfeststellung ersetzt alle zur Durchführung des Vorhabens nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen mit Ausnahme von Baugenehmigungen. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-

²⁵⁵ FRITSCH, Eisenbahnrecht, aaO (N. 207), S. 100.

²⁵⁶ Vgl. RG vom 17. 12. 1932, RGZ 139, 137 (144—147); BVerfG vom 15. 7. 1969, BVerfGE 26, 338 (343); BVerwG vom 12. 7. 1956, BVerwG I C 223/54, vom 29. 6. 1967, BVerwGE 25, 253 (255 f.), vom 28. 6. 1968, BONATH, EPlaR I 3 BVerwG 6. 68, vom 14. 2. 1969, BVerwGE 31, 263 (267 ff.), vom 14. 12. 1973, BVerwGE 44, 235 (240); ferner BLUMEL I, S. 28, 29 ff., 84 ff. (89 ff.), 109 f., 120 ff. u. pass., 164 ff., 167, 171 ff., 211 ff. (214 ff.), 221 ff.; II, Einführung 1 b, c (S. 6 ff.) u. pass.; ders., Buchbesprechung, DOV 1968, 148 ff. (150 r.); ders., Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen — Planfeststellungsverfahren, in: EMMERICH-LUKES (Hrsg.), Die Sicherheit der Energieversorgung — Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert?, 1974, S. 49 ff. (53 m. Anm. 16) u. pass.; HOPPE, aaO (N. 156), RdNr. 28 ff., S. 16 ff.; FORSTHOFF, VerwR, S. 304; KARWATH, aaO (N. 252), S. 26 ff., 70 ff.; BREUER, aaO (N. 156), S. 61 ff. (63 ff.), 92 ff., 96 ff., 131 ff.; HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 56 ff.

²⁵⁷ BREUER, aaO (N. 156), S. 65.

²⁵⁸ Vgl. BLUMEL, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 539 ff. (553 ff. u. pass.).

²⁵⁹ Vgl. §§ 7, 20—30 AbfG. — Vgl. jetzt auch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes (Gesetzesentwurf des Bundesrates), BT-Drucks. 7/2593. Dazu unten S. 80 mit N. 341.

²⁶⁰ Vgl. §§ 17—19 FStrG.

rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Die Baugenehmigungsbehörde ist an den festgestellten Plan gebunden. Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens oder auf Beseitigung, Änderung oder Unterlassung der Benutzung von Anlagen, die dem rechtskräftig festgestellten Plan entsprechen, sind ausgeschlossen."

§ 26 Abs. 1 AbfG = § 18 b Abs. 1 FStrG

„Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt."

bb) Gang der weiteren Untersuchung

Daß es sich bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans um die behördliche Feststellung eines Plans zur Errichtung konkreter Anlagen handelt²⁶¹, bedarf keiner weiteren Begründung. Daher kommt es für die weitere Untersuchung nur darauf an, ob

1. die Feststellung des Wege- und Gewässerplans Konzentrationswirkung hat und ob sie
2. eine abschließende Entscheidung trifft.

Bei Punkt 1 ist zu prüfen,

ob die Konzentrationswirkung ausdrücklich angeordnet werden muß (cc) oder ob sich die Konzentrationswirkung ohne ausdrückliche Anordnung aus Sinn und System des Flurbereinigungsgesetzes ergibt (dd)

und schließlich

wann die Konzentrationswirkung eintritt (ee).

Im Zusammenhang mit Punkt 2 ist zu klären,

ob (ff) und

wem gegenüber (gg)

die Planfeststellung nach § 41 Abs. 3 einen Verwaltungsakt darstellt.

Zum Schluß ist die Bedeutung der gewonnenen Ergebnisse für den Gesetzgeber zu erörtern (hh).

cc) Die Konzentrationswirkung als Merkmal der Planfeststellung

Im Unterschied zu den übrigen gesetzlichen Regelungen des Bundes²⁶² und der Länder²⁶³, die sich mit der Planfeststellung befassen, ordnet das Flurbereinigungsgesetz die Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässer-

²⁶¹ Vgl. oben S. 62 mit N. 253.

²⁶² Vgl. neben § 26 Abs. 1 AbfG und § 18 b Abs. 1 FStrG noch: § 36 Abs. 1 Satz 2 BBahnG; § 29 Abs. 1 Satz 1 Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241); § 21 Abs. 1 Satz 1 WaStrG; § 9 Abs. 1 Satz 1 Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 i.d.F. vom 4. November 1968 (BGBl. I S. 1113).

²⁶³ BW § 39 Abs. 1 Satz 2 Straßengesetz vom 20. März 1964 (GBl. S. 127; § 64 Abs. 1 Satz 1 Wassergesetz vom 25. Februar 1960 (GBl. S. 17); Bay Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz i.d.F. vom 2. Juli 1974 (GVBl. S. 333); Art. 58 Abs. 1 Bayerisches Wassergesetz vom 26. Juli 1962 i.d.F. der Bek. vom 7. Dezember

plans nicht ausdrücklich an. Damit erhebt sich die (erste) Frage, ob der Eintritt der Konzentrationswirkung einer Normierung bedarf. Die Frage ist jedoch zu verneinen²⁶⁴.

Das Rechtsinstitut der Planfeststellung hat im Verlauf seiner Entwicklung feste Konturen angenommen. Die Konzentrationswirkung ist mit ihm untrennbar verbunden. Dies gilt nicht erst für die Regelung der Planfeststellung im Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes und im Landesverwaltungsgesetz von Schleswig-Holstein. Auch dem früheren Recht war die Konzentrationswirkung der Planfeststellung bekannt²⁶⁵, obwohl man damals von einer entsprechenden Bestimmung absah²⁶⁶.

Im vorliegenden Zusammenhang ist auch auf Schrifttum und Rechtsprechung zur ebenfalls problematischen Rechtsnatur der fernmelderechtlichen Planfeststellung²⁶⁷ hinzuweisen. Rechtsgrundlagen für diese atypische Planfeststellung sind die §§ 7 ff. Telegraphenwege-Gesetz vom 18. Dezember 1899 (RGBl. S. 705) — TWG — und das Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldeanlagen vom 24. September 1935 (RGBl. I S. 1177) — Planvereinfachungsgesetz (PIVG) —, die gemäß Art. 123 und 124 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 7 GG als Bundesrecht fortgelten²⁶⁸. Nach § 7 Abs. 1 TWG hat die Telegraphenverwaltung

1970 (GVBl. 1971 S. 41); Art. 5 Abs. 2 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehörenden Eisenbahnen und Bergbahnen in Bayern (Bayerisches Eisenbahn- und Bergbahngesetz) vom 17. November 1966 (GVBl. S. 429); **Bln** § 54 Abs. 1 Berliner Wassergesetz vom 23. Februar 1960 (GVBl. S. 133); **Bre** § 104 Abs. 1 Bremisches Wassergesetz vom 13. März 1962 (GBl. S. 59); § 5 Abs. 2 Landeseisenbahngesetz vom 3. April 1973 (GBl. S. 33); **Ha** § 48 Abs. 5 Hamburgisches Wassergesetz vom 20. Juni 1960 (GVBl. S. 335); § 15 Abs. 1 Landeseisenbahngesetz vom 4. November 1963 (GVBl. S. 205); **He** § 34 Abs. 1 Hessisches Straßengesetz vom 9. Oktober 1962 (GVBl. S. 437); § 59 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Wassergesetz vom 6. Juli 1960 (GVBl. S. 69); § 7 Abs. 1 Gesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 7. Juli 1967 (GVBl. I S. 127); **Nds** § 39 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Straßengesetz vom 14. Dezember 1962 (GVBl. S. 251); § 104 Abs. 1 Wassergesetz i.d.F. vom 1. Dezember 1970 (GVBl. S. 457); § 14 Abs. 1 Gesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 16. April 1957 (GVBl. S. 39); **NW** § 39 Abs. 1 Satz 2 Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. November 1961 (GV S. 305); § 67 Abs. 1 Satz 1 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 1962 (GV S. 235); § 13 Abs. 2 Landeseisenbahngesetz vom 5. Februar 1957 (GV S. 11); **RhPf** § 6 Abs. 1 Satz 2 Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz vom 15. Februar 1963 (GVBl. S. 57); § 74 Abs. 1 Landeswassergesetz vom 1. August 1960 (GVBl. S. 153); § 14 Abs. 1 Landesgesetz über Eisenbahnen und Bergbahnen (Landeseisenbahngesetz) i.d.F. des Gesetzes vom 23. Januar 1975 (GVBl. S. 35); **Sa** § 65 Abs. 1 Satz 1 Saarländisches Wassergesetz i.d.F. der Bek. vom 23. Juli 1970 (ABl. S. 674); § 13 Abs. 1 Gesetz über Eisenbahnen, Bergbahnen und Seilschwebbahnen vom 26. April 1967 (ABl. S. 402); **SH** § 41 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 28. September 1973 (GVBl. S. 327); § 56 Abs. 1 Satz 1 Wassergesetz i.d.Bek. der Neufassung vom 7. Juni 1971 (GVBl. S. 327); § 15 Abs. 1 Landeseisenbahngesetz vom 8. Dezember 1956 (GVBl. S. 193).

²⁶⁴ Ebenso STEUER, Komm., § 41 Anm. 1, S. 248; HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 31 ff., OVG RhPf vom 23. 6. 1958, AS 7, 51.

²⁶⁵ Hierzu ausführlich BLUMEL I, S. 91 ff.

²⁶⁶ Auch in § 4 prEisenbG stand nichts über die Konzentrationswirkung; vgl. oben S. 55 f.; BLUMEL I, S. 87 ff. — Zu erwähnen ist ferner § 19 des Personenbeförderungsgesetzes vom 4. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1217); dazu BLUMEL I, S. 205 ff. Dagegen ordnet das Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 214) die Konzentrationswirkung der Planfeststellung in § 29 an. Zur gegenwärtigen Rechtslage vgl. BLUMEL II, S. 92 ff.

²⁶⁷ Vgl. dazu BLUMEL I, S. 127 ff. und II, S. 70 ff.; J. AUBERT, Fernmelderecht, 2. Aufl., 1962, S. 319 ff.; HOPPE, aaO (N. 156), RdNr. 22 f., S. 12 f.

²⁶⁸ BGBl. III 9021—1 und III 9021—2.

vor der Benutzung eines Verkehrsweges zur Ausführung neuer Telegraphenlinien oder wesentlicher Änderungen vorhandener Telegraphenlinien einen Plan aufzustellen. Obwohl diese Planaufstellung²⁶⁹ z. B. von der eisenbahnrechtlichen oder straßenbaurechtlichen Planfeststellung weit mehr abweicht als die (vorläufige) Feststellung des Wege- und Gewässerplans²⁷⁰, wird sie — insbesondere im Hinblick auf die Konzentrationswirkung — in Schrifttum²⁷¹ und Rechtsprechung den echten Planfeststellungen gleichgestellt. In der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 1967 heißt es hierzu²⁷²:

„In § 7 ist der Post zwar nur die Pflicht zur Mitteilung ihres Vorhabens an andere Körperschaften öffentlichen Rechts, darunter einem Gliedstaat des Bundes, auferlegt. Diese im vorigen Jahrhundert erlassene Vorschrift muß aber neuzeitlich gehandhabt werden. Nach neuzeitlicher Auffassung sind bei der Vielzahl der vom öffentlichen Recht erfaßten Bereiche derartige Planfeststellungen durchweg in eine einzige Hand gelegt, die dann allerdings die anderweitigen Belange bei ihrem Entscheid gebührend mit zu berücksichtigen hat.“

Geht man von der zutreffenden Auffassung aus, daß die Konzentrationswirkung nach der historischen Entwicklung dem Rechtsinstitut der Planfeststellung auch ohne ausdrückliche Regelung zukommt, dann dienen die entsprechenden Bestimmungen der neueren Fachplanungsgesetze im wesentlichen nur der Klarstellung und gegebenenfalls der Konkretisierung bzw. Einschränkung der Konzentrationswirkung der jeweiligen Planfeststellung²⁷³.

Die Vorschrift des § 41 Abs. 3 FlurbG, die fast wörtlich § 44 Abs. 3 RUO entspricht, beruht noch auf der früheren Gesetzgebungspraxis. Wenn der Gesetzgeber des Flurbereinigungsgesetzes die Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans erreichen wollte, dann mußte er sie also nicht expressis verbis regeln. Da die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach § 44 Abs. 3 RUO allgemein anerkannt war, genügte es, diese Vorschrift aufrecht zu erhalten, d. h. sie ins Flurbereinigungsgesetz zu übernehmen.

dd) Sinn und System des Flurbereinigungsgesetzes

Die weitere (zweite) Frage lautet somit: Entspricht es Sinn und System des Flurbereinigungsgesetzes, der Planfeststellung nach § 41 Abs. 3 Konzentrationswirkung zuzubilligen?

Wie bereits gezeigt, wird die Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans nahezu einhellig bejaht²⁷⁴. Zutreffend wird dabei auf den

²⁶⁹ Die Planaufstellung wird bereits in der Begründung zum Entwurf TWG „Planfeststellung“ genannt; vgl. die Nachweise bei BLUMEL I, S. 127 Anm. 1; auch Ziff. 4 der Ausführungsbestimmungen des Reichskanzlers zum TWG vom 26. Januar 1900 (RGBl. S. 7), jetzt aufgehoben durch Verordnung vom 13. März 1975 (BGBl. I S. 746).

²⁷⁰ Das TWG kennt keine Planfeststellungsbehörde und keinen Planfeststellungsbeschluß; vgl. AUBERT, aaO (N. 267), S. 320. Ein Verfahren zur Herbeiführung der Stellungnahme der sonst an Planfeststellungsverfahren beteiligten Behörden ist nicht vorgesehen. — Zur Rechtsnatur der fernmelderechtlichen Planfeststellung wird in einem besonderen Beitrag Stellung genommen.

²⁷¹ Vgl. AUBERT, aaO (N. 267), S. 320 ff.

²⁷² BVerwGE 27, 253 (255). — Vgl. in diesem Zusammenhang auch § 38 BBauG und § 6 BROG.

²⁷³ Von Bedeutung sind die gesetzlichen Regelungen z. B. für das Zusammentreffen von Planfeststellungen. Vgl. dazu BLUMEL, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen bei Verkehrsbauvorhaben im gemeindlichen Bereich, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr (in Vorbereitung).

²⁷⁴ Vgl. oben S. 47 mit N. 156.

Zweck der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung hingewiesen, durch die Zuständigkeit nur einer Behörde ein beschleunigtes Verfahren für alle an sich notwendigen Genehmigungen, Zustimmungen usw. zu ermöglichen. Auch die Kollisionsregel des § 41 Abs. 3 Satz 3 wäre überflüssig, wenn es sich bei Feststellung des Wege- und Gewässerplans nicht um eine echte Planfeststellung handeln würde. Denn wenn die Feststellung des Wege- und Gewässerplans nicht alle einfachen Genehmigungen, Erlaubnisse usw. ersetzt, dann kann sie erst recht nicht die Planfeststellungen ersetzen, die ihrerseits an die Stelle der Genehmigungen, Erlaubnisse usw. treten. Eine Kollision der Feststellung nach § 41 Abs. 3 Satz 1 mit anderen Planfeststellungen wäre undenkbar. An der Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans (zu irgend einem Zeitpunkt) kann nach alledem kein Zweifel bestehen.

ee) Die Konzentrationswirkung der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans

Ist sonach die Konzentrationswirkung des festgestellten Wege- und Gewässerplans unproblematisch, muß die zweite Frage neugefaßt werden. Hierbei hilft folgende Erwägung weiter:

Zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Wege- und Gewässerplan besteht inhaltlich kein Unterschied. Der vorläufige Wege- und Gewässerplan ist „in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen“ (§ 58 Abs. 1 Satz 2). Die Flurbereinigungsbehörde arbeitet weder einen neuen Wege- und Gewässerplan aus, noch ergänzt sie einen unvollständig gebliebenen Wege- und Gewässerplan. Vielmehr ist der von der oberen Flurbereinigungsbehörde vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan für die Flurbereinigungsbehörde verbindlich²⁷⁵.

Da die Konzentrationswirkung nur einmal eintreten kann, bedeutet das, daß diese Wirkung entweder der vorläufigen oder der endgültigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans zukommt. Die entscheidende (dritte) Frage heißt somit: Wann tritt die Konzentrationswirkung bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans ein?

Diese Frage läßt sich nicht mit allgemeinen Ausführungen über das Rechtsinstitut der Planfeststellung beantworten. Allein maßgeblich sind hier die Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens in seiner Ausgestaltung durch das Flurbereinigungsgesetz.

Die Flurbereinigung wird in einem behördlich geleiteten Verfahren innerhalb des Flurbereinigungsgebiets unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und der landwirtschaftlichen Berufsvertretung durchgeführt (§ 2)²⁷⁶.

Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, ordnet die obere Flurbereinigungsbehörde die Flurbereinigung durch den Flurbereinigungsbeschluß an (§ 4). Die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer müssen nicht zustimmen; sie sind zu informieren. Angehört wird der in § 5 Abs. 2 erwähnte Kreis der Beteiligten. Der Flurbereinigungsbeschluß stellt das Flurbereinigungsgebiet fest (§ 7) und schließt die beteiligten Grundeigentümer zur Teilnehmer-

²⁷⁵ Vgl. BVerwG vom 9. 7. 1964, RdL 1964, 328 (329).

²⁷⁶ Zum Flurbereinigungsverfahren vgl. STEUER, HdSW Bd. III, S. 791 ff.; KROESCHELL, aaO (N. 43), RdNr. 84 ff., S. 26 ff.; R. SCHEYHING, Die Flurbereinigung, in: Deutsche Landesreferate zum VII. Int. Kongr. f. Rechtsvergl. in Uppsalla 1966, 1967 S. 253 ff. (264 ff.).

gemeinschaft, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 16 Satz 2)²⁷⁷ zusammen.

Sobald die Grundstückswerte als Grundlage für den späteren Landaustausch ermittelt und festgestellt sind, sieht sich die Flurbereinigungsverwaltung mit zwei Aufgabenkomplexen konfrontiert:

Einmal sollen die nötigen gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen geschaffen werden (§§ 39 ff.); zum anderen müssen die Teilnehmer für ihre Grundstücke mit gleichwertigem Land abgefunden werden (§§ 44 ff.). Beide Aufgabenkomplexe lassen sich sinnvollerweise nur verwirklichen, wenn die Flurbereinigungsverwaltung in Etappen plant und vorgeht²⁷⁸.

Die erste Etappe dient der Errichtung der öffentlichen und gemeinschaftlichen Anlagen, die das Bild des künftigen Gebiets prägen. Sind die erforderlichen Vorarbeiten durchgeführt (agrarstrukturelle Vorplanungen, Vorplanungen nach § 38, Erstbeflüge), dann hat die Flurbereinigungsbehörde den Wege- und Gewässerplan in seinen Grundzügen zu entwerfen und mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft zu besprechen, ihn aufzustellen und mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung sowie den beteiligten Behörden und Organisationen zu erörtern und ihn schließlich der oberen Flurbereinigungsbehörde zur Prüfung einzureichen. Die obere Flurbereinigungsbehörde stellt den geprüften Entwurf sodann vorläufig fest. In dieser Form wird der Wege- und Gewässerplan für den Ausbau der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen verbindlich.

In der zweiten Etappe gilt das Bemühen der Abfindung der Teilnehmer, die über ihre Wünsche zu hören sind (§ 57), und der Regelung der privaten Rechtsverhältnisse. Ferner werden die Voraussetzungen geschaffen für die gegebenenfalls erforderliche Berichtigung der öffentlichen Bücher.

Der Flurbereinigungsplan faßt die Ergebnisse aus beiden Verfahrensabschnitten zusammen²⁷⁹. Er bedarf der Genehmigung der oberen Flurbereinigungsbehörde, ist den Beteiligten bekanntzugeben und wird rechtskräftig, wenn ein Beschwerdetermin stattgefunden hat und über etwaige Beschwerden rechtskräftig entschieden ist. Jetzt kann die Ausführungsanordnung ergehen (§ 62), der sich die tatsächliche Verwirklichung der Flurbereinigung anschließt.

Der Überblick über das Flurbereinigungsverfahren macht es möglich, den richtigen Zeitpunkt für den Eintritt der Konzentrationswirkung zu bestimmen:

Die Konzentrationswirkung muß im Zeitpunkt der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans eintreten. Andernfalls würde die Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörde in der zweiten Etappe — der Zeit zwischen Flurbereinigungsbeschluß und Flurbereinigungsplan — gewissermaßen in der Luft hängen. Soll der Wege- und Gewässerplan wirklich das Gerüst für das weitere Flurbereinigungsverfahren abgeben, dann muß er verbindlich sein. Die Verbindlichkeit nützt aber ohne Konzentrationswirkung nichts. Die gesamte Planung der Flurbereinigungsbehörde kann zusammenbrechen, wenn für einzelne Anlagen Genehmigungen einzuholen und — das ist das Entscheidende — möglicherweise nicht zu erlangen sind. Die Ansicht, daß der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan für die Flurbereinigungsbehörde nicht verbindlich sei, kann die Zuständigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde für die vorläufige Feststel-

²⁷⁷ Hierzu QUADFLIEG, Die Teilnehmergemeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, Schriftenreihe f. Flurbereinigung H. 45, 1967.

²⁷⁸ KROESCHELL, aaO (N. 43), RdNr. 89, S. 27.

²⁷⁹ Vgl. oben S. 19.

lung nicht erklären, ist historisch gesehen unhaltbar²⁸⁰ und leuchtet auch sachlich nicht ein. Betrachtet man nämlich den vorläufigen Wege- und Gewässerplan nur als unverbindliche Arbeitsgrundlage, dann würde seine Genehmigung durch die obere Flurbereinigungsbehörde ausreichen. Da jedoch der Flurbereinigungsplan genehmigt wird, wäre eine doppelte Genehmigung überflüssiger Verwaltungsaufwand.

Dieses Ergebnis wird durch eine weitere Regelung des Flurbereinigungsgesetzes bestätigt:

Nach § 42 Abs. 1 hat die Teilnehmergeinschaft die gemeinschaftlichen Anlagen, soweit nicht ein anderer den Ausbau übernimmt, herzustellen und bis zur Übergabe an die Unterhaltungspflichtigen zu unterhalten. Gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 können die Anlagen „schon vor der Ausführung des Flurbereinigungsplanes gebaut werden, soweit der Wege- und Gewässerplan für sie vorläufig festgestellt ist“²⁸¹. Zugleich wird die Möglichkeit eröffnet, die Teilnehmer nach einem vorläufigen Beteiligungsmaßstab zu Vorschüssen heranzuziehen²⁸². Der in der Praxis erwünschte und überwiegende²⁸³ sogenannte *Vorausbau* findet seine Rechtsgrundlage allein im vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan²⁸⁴. Die vorläufige Anordnung nach § 36 Abs. 1 kann nicht die Rechtsgrundlage sein, weil sie bei Einverständnis der Beteiligten unterbleiben kann²⁸⁵. Wenn der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan keine Konzentrationswirkung hätte, müßten für den Vorausbau alle erforderlichen Genehmigungen, Zustimmungen usw. eingeholt werden; der Vorausbau würde seinen Sinn verlieren. Soweit ersichtlich, werden in der Praxis auch keine entsprechenden Genehmigungen eingeholt. Damit geht die Praxis stillschweigend von der Konzentrationswirkung der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans aus. Mit dieser berechtigten Annahme läßt es sich jedoch nicht vereinbaren, wenn in anderem Zusammenhang erst dem Flurbereinigungsplan Konzentrationswirkung zugebilligt wird.

ff) Die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Verwaltungsakt In Schrifttum²⁸⁶ und Rechtsprechung²⁸⁷ wird nicht mehr bestritten, daß der Planfeststellungsbeschluß einen (rechtsgestaltenden) Verwaltungsakt darstellt. Bei der

²⁸⁰ Vgl. oben S. 56 mit N. 212, S. 57 mit N. 217.

²⁸¹ Hierzu BVerwG vom 6. 3. 1961, RdL 1961, 136.

²⁸² OVG Lüneburg vom 15. 7. 1958, RdL 1960, 79 (80).

²⁸³ STEUER, Komm., § 42 Abs. 1 Anm. 12, S. 258.

²⁸⁴ BVerwG vom 6. 3. 1961, RdL 1961, 136 (137). Vgl. auch BLUMEL II, § 5, S. 99.

²⁸⁵ Zu den Voraussetzungen einer vorläufigen Anordnung nach § 36 Abs. 1 vgl. BVerwG vom 6. 2. 1958 I B 74.57, RzF § 36 I.

²⁸⁶ Vgl. BLUMEL in zahlreichen Veröffentlichungen, z. B. Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, DOV 1959, 665 ff. (667, 669 m. Anm. 57, 671 m. Anm. 75); ders., Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 ff. (698 m. Anm. 7 und passim); ders., Unwirksamkeit der gewerberechtlichen Ausschußfrist für Einwendungen gegen „genehmigungspflichtige Anlagen“, BB 1963, 882 ff. (884 m. Anm. 51); erschöpfende Nachweise über die ältere Literatur und Rechtsprechung bei BLUMEL I, S. 179 m. Anm. 137, dazu auch oben S. 57 mit N. 219). Vgl. ferner: FINGER, Eisenbahngesetze, 5. Aufl., 1968, S. 357; FORSTHOFF, VerwR, S. 306; FRIESECKE, Bundeswasserstraßengesetz, Komm., 1971, § 14 Anm. 2, S. 135, § 19 Anm. 2, S. 176; GREIF, Personenbeförderungsgesetz, Komm., 1961, § 28 Anm. I 2 a, S. 141; v. d. GROEBEN-KNACK u. a., Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Komm., 1968 ff., § 141 RdNr. 2; HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 29 ff.; HOPPE, aaO (N. 156) RdNr. 47 ff., S. 25 f.; KARWATH, aaO (N. 252), S. 50 ff.; HAUSTEIN-KOCH, aaO (N. 203), §§ 74 ff., S. 161 ff.; MARSCHALL, aaO (N. 156), § 17 RdNr. 4, S. 442 f.; SIEDER-ZEITLER, Wasserhaushaltsgesetz, Komm., 1965 ff., § 31 RdNr. 18; STERN, Das allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bun-

flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung führt diese Auffassung allerdings zu erheblichen Schwierigkeiten.

Ist die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans nämlich echte Planfeststellung mit Konzentrationswirkung, dann führt kein Weg daran vorbei, in ihr einen Verwaltungsakt zu sehen. Denn da die ersetzten Genehmigungen, Zustimmungen usw. größtenteils Verwaltungsakte sind, muß das gleiche für den Planfeststellungsbeschluß gelten; Verwaltungshandlungen mit Außenwirkung verlieren diese Eigenschaft durch ihre Bündelung natürlich nicht.

Das Flurbereinigungsgesetz scheint indessen den vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan nicht als Verwaltungsakt zu behandeln. Vorschriften über die Bekanntmachung des vorläufigen Feststellungsbeschlusses und über Rechtsbehelfe gegen ihn fehlen offenbar mit Absicht: in anderen Fällen — z. B. beim Flurbereinigungsbeschluß (§ 6) und beim Flurbereinigungsplan (§ 59) — sind entsprechende Vorschriften vorhanden.

Auch die Flurbereinigungsverwaltung ist wenig geneigt, den vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan als selbständig anfechtbaren Verwaltungsakt zu betrachten²⁸⁸, obgleich die Konzentrationswirkung des Feststellungsbeschlusses für sie durchaus wünschenswert wäre und — im Fall des Vorausbaus — stillschweigend bejaht wird.

Rechtsdogmatisch bedeutet dies ein echtes Dilemma. Der Planfeststellungsbeschluß läßt sich nämlich nicht einfach in der Weise in zwei Bestandteile zerlegen, daß zwar der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan Konzentrationswirkung hat, aber erst der endgültig festgestellte Wege- und Gewässerplan die Merkmale eines Verwaltungsakts aufweist. Da sich der vorläufige und der endgültige Wege- und Gewässerplan inhaltlich nicht unterscheiden, können sie nicht von verschiedener rechtlicher Qualität sein. Damit kommen nur zwei Lösungsmöglichkeiten in Betracht:

1. Entweder man spricht dem vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan die Rechtsnatur eines Verwaltungsakts ab und leugnet zugleich seine Konzentrationswirkung; oder

desgesetzgebung, JZ 1962, 265 ff., 297 ff. (298); REDEKER-VON OERTZEN, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., 4. Aufl. 1971, § 42 RdNr. 31, S. 141; ULE, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl. 1962, S. 153; ders., Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl. 1971, Anh. zu § 32 III 5, S. 134; WOLFF-BACHOF, Verwaltungsrecht Bd. I, § 47 IX c), S. 398 f.

²⁸⁷ PrOVG vom 10. 1. 1935, PrOVGE 95, 179 (181 f.); BVerwG vom 12. 7. 1956, DÖV 1956, 729, vom 24. 10. 1967, BVerwGE 28, 139 (142), vom 23. 10. 1968, DVBl. 1969, 360, vom 10. 4. 1968, BVerwGE 29, 282 (285), vom 3. 6. 1971, BVerwGE 38, 152 = DVBl. 1972, 119 (120) m. Anm. BLUMEL; OVG RhPf vom 4. 10. 1956, AS 5, 246, vom 23. 6. 1958, AS 7, 51, vom 15. 3. 1962, SKV 1962, 276, vom 30. 6. 1964, AS 9, 209 (212 f.); OVG Bremen vom 2. 8. 1963, DVBl. 1965, 608 (609); HessVGH vom 14. 11. 1960 OS II 32/60, vom 17. 1. 1962, ESVGH 12/I, 156 (157), vom 30. 10. 1962 OS II 152/60, zit. bei BLUMEL, BB 1963, 883 Anm. 17; vgl. auch vom 16. 10. 1964, DVBl. 1965, 607; BayVGH vom 7. 6. 1962, VerwRspr. 16, 469, vom 16. 12. 1964, DVBl. 1965, 604; OVG Münster vom 13. 11. 1957, VkB1. 1958, 244, vom 13. 12. 1971, DVBl. 1973, 503; OVG Lüneburg vom 7. 8. 1956, VkB1. 1956, 755, vom 10. 5. 1962, VkB1. 1962, 663; VGH BW vom 15. 6. 1965, DVBl. 1965, 607 (608).

²⁸⁸ Vgl. die Gem. Bekanntmachung des Bay. Staatsmin. d. I. und des Bay. Staatsmin. f. ELuF vom 6. 12. 1962 IV R 2-9511 p 99/Nr. III F-5701/256 (MABl. 1963, 10) zu § 41 Nr. 3: „Nach Erörterung mit den zu beteiligenden Stellen (Nr. 1 Abs. 1) wird der Wege- und Gewässerplan vom Flurbereinigungsamt (Anm.: jetzt F.-Direktion) vorläufig festgestellt; er bildet die Arbeitsgrundlage für das Flurbereinigungsverfahren. Erst der durch den Flurbereinigungsplan endgültig festgestellte Wege- und Gewässerplan wird den Beteiligten amtlich bekanntgegeben und kann dann angefochten werden.“ Vgl. auch oben S. 52 m. N. 185.

2. man sieht im vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan einen Verwaltungsakt und versucht die gebotenen Konsequenzen auch auf dem Boden des Flurbereinigungsgesetzes zu ziehen.

Die erste Lösungsmöglichkeit, von zahlreichen Autoren vertreten²⁸⁹, widerspricht nach dem zuvor Ausgeführten Entwicklung, Zweck und System des Flurbereinigungsgesetzes, wonach die Konzentrationswirkung des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans unerlässlich ist. Gleichwohl müßte ihr zugestimmt werden, wenn die Verwaltungsaktsqualität der vorläufigen Planfeststellung einen nicht behebbaren Widerspruch in das Flurbereinigungsgesetz hineintragen würde. Denken könnte man hier an den zwingenden Nachweis, daß die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans ein Verwaltungsinternum ist. Die Anhänger der ersten Lösungsmöglichkeit begnügen sich für diesen Nachweis zutreffend nicht damit hervorzuheben, daß das Flurbereinigungsgesetz über die Bekanntmachung und etwaige Rechtsbehelfe gegen den vorläufigen Wege- und Gewässerplan schweigt, sondern ziehen andere Vorschriften zum Vergleich heran. Danach soll die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans der Genehmigung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Abs. 3²⁹⁰ und dem Plan für das Unternehmen der Wasser- und Bodenverbände nach § 17 Erste Wasserverbandsverordnung vom 3. September 1937 (RGBl. I S. 933) — WVVO —²⁹¹ entsprechen. Beide Vergleiche hinken jedoch.

Bei der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans und bei der Genehmigung des Flurbereinigungsplans mag die obere Flurbereinigungsbehörde ähnliche Erwägungen anstellen. In beiden Fällen prüft sie Vorlagen der Flurbereinigungsbehörde. Aber das ist nicht das Entscheidende. Der Flurbereinigungsplan wird von der Flurbereinigungsbehörde erarbeitet. Die obere Flurbereinigungsbehörde wirkt nur mit. Den vorläufigen Wege- und Gewässerplan stellt die obere Flurbereinigungsbehörde dagegen selbst fest und macht ihn dadurch verbindlich. Die vorläufige Feststellung nach § 41 Abs. 3 mit der Genehmigung nach § 58 Abs. 3 gleichzusetzen, weil sich ihre Rechtsnatur ähnelt, ist also nicht schlüssig. Andere Parallelen bestehen nicht.

Die Wasserverbandsverordnung²⁹² zu bemühen, ist ebenfalls nicht besonders glücklich, selbst wenn man unberücksichtigt läßt, daß sie überhaupt keine Planfeststellung kennt. Die Wasserverbandsverordnung unterscheidet die in ihrem § 2 aufgeführten Aufgaben und das Unternehmen zu deren Durchführung. Technische Unterlage des Unternehmens ist der Plan, dessen Inhalt sich aus § 157 WVVO ergibt. Nach § 17 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz WVVO kann der Plan zum Bestandteil der Satzung (§ 9 WVVO) erklärt werden. Über die Rechtsnatur des Plans herrscht Streit. Während teilweise die Auffassung vertreten wird, er sei ein Programm ohne unmittelbare Vollziehbarkeit und daher kein Verwaltungsakt²⁹³, hat das Bundesverwaltungsgericht den — die Regel bildenden — selbständigen Plan, auf den die Satzung nur hinweist, als Verwaltungsakt eingestuft²⁹⁴. Ohne Not sollte man das Flurbereinigungsrecht nicht in diese Kontroverse hineinziehen.

²⁸⁹ Vgl. oben S. 48 ff. unter c aa.

²⁹⁰ Vgl. oben S. 49.

²⁹¹ Vgl. oben S. 49.

²⁹² Hierzu BLUMEL I, S. 156 ff. i. Verb. m. S. 57 ff., 120 ff. (122).

²⁹³ OVG RhPf vom 2. 6. 1955, AS 4, 345 (348); BOCHALLI-v. ARENSTORFF, Das Wasser- und Bodenverbandsrecht, 4. Aufl. 1972, S. 15.

²⁹⁴ Vgl BVerwG vom 29. 5. 1964, BVerwGE 18, 318; ebenso KAISER-LINCKELMANN-SCHLEBERGER, Wasserverbandsverordnung, Komm., (3. Aufl. d. Komm. von BOCHALLI), 1967, § 17 Anm. 3, S. 134.

Als einziger Grund, den vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan nicht als Verwaltungsakt zu klassifizieren, bleibt somit das Fehlen einer Vorschrift über Bekanntmachung und Rechtsbehelfe im Flurbereinigungsgesetz übrig. Das ist indessen unschädlich. Auch sonst sind Planfeststellungen ohne ausdrückliche Anordnung den Betroffenen mit Rechtsmittelbelehrung zuzustellen und anfechtbar²⁹⁵. Folglich besteht kein Hindernis, die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Verwaltungsakt zu qualifizieren.

Allerdings entspricht es dem Willen des Gesetzgebers, daß Bekanntmachung und Anfechtung des vorläufigen Wege- und Gewässerplans unterbleiben sollen; denn andernfalls hätte er eine entsprechende ausdrückliche Regelung getroffen²⁹⁶. Dieser Wille des Gesetzgebers bleibt aber irrelevant, wenn er rechtlich nicht vollziehbar ist. Über ein Schweigen des Gesetzgebers kann notfalls hinweggegangen werden. Das muß jedoch die ultima ratio bleiben. Zunächst zwingt auch der unausgesprochene Wille des Gesetzgebers dazu, im vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan einen Verwaltungsakt zu sehen, der der Bekanntmachung und Rechtsbehelfsbelehrung zeitweilig (bis zur Bekanntmachung des Flurbereinigungsplans) nicht bedarf. Der Lösungsversuch, den HIDDEMANN in dieser Richtung unternommen hat, wurde bereits dargestellt²⁹⁷. HIDDEMANN überträgt die vorläufige und endgültige Planfeststellung des preußischen Enteignungsrechts auf das Flurbereinigungsrecht und kommt so zu dem Ergebnis, daß der Wege- und Gewässerplan nur öffentlich-rechtliche, der Flurbereinigungsplan nur private Interessen regelt. Der Wege- und Gewässerplan könne demnach keine privaten Adressaten haben. Um ihm dennoch die Qualität eines Verwaltungsakts zu verleihen, greift HIDDEMANN auf die in der Schule H. J. WOLFFS entwickelte Figur des dinglichen Verwaltungsakts zurück²⁹⁸.

Hiergegen sind vier Einwände anzuführen:

E r s t e n s ist die historische Ableitung unzutreffend²⁹⁹; die Zweiteilung der vorläufigen und endgültigen Planfeststellung geht nicht unmittelbar auf das preußische Enteignungsrecht zurück und unterscheidet sich in der Sache erheblich von diesem.

Z w e i t e n s steht die materielle Gleichsetzung von Flurbereinigung und Enteignung im Widerspruch zu der weitaus überwiegenden Lehre³⁰⁰ und Rechtsprechung³⁰¹ und vermengt obendrein die außerenteignungsrechtliche und enteignungsrechtliche Planfeststellung.

²⁹⁵ Vgl. z. B. § 36 BBahnG; ferner FORSTHOFF, VerwR, S. 306.

²⁹⁶ Vgl. oben S. 70.

²⁹⁷ Vgl. oben S. 50 f.

²⁹⁸ Vgl. N. NIEHUES, Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. Münster 1963; ders., Dingliche Verwaltungsakte, DOV 1965, 319 ff.; ders., Verwaltungssachenrecht, in: Festschrift für H. J. Wolff, 1973, S. 247 ff. (S. 388 f., 396 f.); H. GRUND, Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt?, DVBl. 1974, 449 ff.; v. MUTIUS, Kein Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt, DVBl. 1974, 904 ff.; ferner OVG Münster vom 13. 12. 1971, DVBl. 1973, 503 (504).

²⁹⁹ Vgl. oben S. 50 f., 60 f.

³⁰⁰ FORSTHOFF, VerwR, S. 337; SCHEYHING, aaO (N. 276), S. 262 f.; QUADFLIEG, aaO (N. 277), S. 54 ff. m.w.N. in FN 299; STEUER, Komm., § 68 Vorbem. 1, S. 380 ff. Vgl. auch oben S. 61 f. mit N. 240 ff.

³⁰¹ BVerwG vom 9. 11. 1954, BVerwGE 1, 255, vom 8. 1. 1955, NJW 1955, 1001, vom 21. 6. 1955, BVerwGE 2, 154 (155), vom 20. 2. 1956, BVerwGE 3, 156, vom 25. 4. 1956, BVerwGE 3, 246 (249), vom 19. 12. 1957, BVerwGE 6, 79 (81), vom 13. 1. 1959, BVerwGE 8, 95, vom 4. 11. 1959, BVerwGE 9, 288 (293), vom 6. 10. 1960, MDR 1961, 493, vom 3. 6. 1961, RdL 1961, 190, vom 4. 7. 1961 I B 56.61, RzF 4 S. 9 (11); BGH vom 3. 3. 1958, BGHZ

Drittens bezieht sich der Wege- und Gewässerplan nicht nur auf Sachen und bewirkt — dem Sprachgebrauch von NIEHUES folgend — „sekundär-personale Folgeerscheinungen“, sondern seine Gestaltungswirkungen betreffen unmittelbar die Grundeigentümer innerhalb des Flurbereinigungsgebietes³⁰².

Viertens löst die Figur des dinglichen Verwaltungsakts die aufgeworfenen Probleme nicht; denn auch bei dinglichen Verwaltungsakten stellt sich die Frage der Bekanntgabe und Anfechtbarkeit.

Diese Einwände brauchen freilich nicht vertieft zu werden, weil HIDDEMANN jedenfalls die richtige Weichenstellung vorgenommen hat.

Bekanntmachung und Anfechtbarkeit des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans betreffen weniger die Frage, ob überhaupt ein Verwaltungsakt vorliegt. Das eigentliche Problem ist vielmehr, wem gegenüber die Bekanntmachung erfolgen muß und wer den Plan angreifen kann. Zu klären ist daher, wer Adressat des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans ist.

gg) Der Adressat des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans

Zur Ermittlung des Adressaten des Feststellungsbeschlusses nach § 41 Abs. 3 ist noch einmal auf die Eigenheiten des Flurbereinigungsverfahrens zurückzukommen. Wie bereits gezeigt wurde, durchläuft das Flurbereinigungsverfahren bestimmte abgrenzbare Zeitabschnitte³⁰³.

Die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans fällt in den Abschnitt zwischen Flurbereinigungsbeschluß und Flurbereinigungsplan. In diesem Zeitabschnitt gilt für die rechtliche Position der beteiligten Grundeigentümer eine Besonderheit: Die eindeutige und konkrete Sachzuordnung zwischen Eigentümer und Grundstück besteht nicht mehr bzw. noch nicht. Die Grundstücke sind nämlich der Teilungsmasse zugeflossen, während Form und Art der Abfindung noch offen sind. Von Eigentum kann gewissermaßen nur noch in einem vergeistigten Sinn gesprochen werden. Diesem Gesichtspunkt trägt die, jedenfalls insoweit berechnete³⁰⁴, von W. JELLINEK für die Abgrenzung von Umlegung und Enteignung entwickelte³⁰⁵ und von der Rechtsprechung übernommene³⁰⁶ Theorie des „verwandelten Eigentums“ (Identitätstheorie) Rechnung.

Dem könnte man zwar entgegenhalten, daß der Flurbereinigungsbeschluß an der bisherigen Eigentumsordnung zunächst faktisch nichts ändere. Schließlich verbleiben die Grundstückseigentümer im Besitz ihrer Grundstücke und werden lediglich in ihren Nutzungsmöglichkeiten beschränkt (§ 34). Darum geht es aber nicht. Der Wege- und Gewässerplan prägt das künftige Bild des Flurbereinigungsgebiets. Dementsprechend ist bei seiner Anfechtung vom künftigen Zustand, d. h. von den Eigentumsverhältnissen nach der Ausführungsanordnung auszuge-

27, 15, vom 12. 10. 1959, BGHZ 31, 49; VGH BW vom 10. 5. 1955 4 S 196/54; HessVGH vom 26. 8. 1969, RdL 1970, 245; a. A. BayerVerfGH vom 24. 9. 1952, VGHE NF 5 II S. 225 (226, 235 f.).

³⁰² HOPPE, aaO (N. 156), RdNr. 48 f., S. 26. So ändert sich eine Wiese durch ihre Ausweisung als Spielwiese nicht; wohl aber ändern sich die Nutzungsmöglichkeiten des Grundeigentümers. Zur personalen Struktur des Planfeststellungsbeschlusses vgl. FORSTHOFF, VerwR, S. 306; auch § 71 Abs. 1 Satz 2 EVwVG und § 142 Abs. 1 Satz 2 LVwG (oben S. 63 f.).

³⁰³ Vgl. oben S. 67 f.

³⁰⁴ Zur Abgrenzung von Flurbereinigung und Enteignung vgl. die einleuchtende Kritik bei SCHEYHING, aaO (N. 276), S. 263.

³⁰⁵ Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Neudr. 1966, S. 151 ff.

³⁰⁶ Nachweise in N. 301. Der terminus „verwandelt Grundstück“ entstammt BGHZ 31, 49 (55); vgl. auch BGH vom 19. 9. 1974, BGHZ 63, 81 (84 f.).

hen. Lediglich der Vorausbau³⁰⁷ macht hier eine Ausnahme, und gerade diese Ausnahme bestätigt das gewonnene Ergebnis. Wird nach dem vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplan mit dem Vorausbau begonnen, dann wird in der Tat die bisherige Nutzungsform des Eigentums durch die Grundeigentümer berührt. In diesem Fall besteht eine eindeutige Zuordnung von Eigentum und Eigentümer. Folgerichtig muß bei Widerspruch des Eigentümers ein Verwaltungsakt ergehen. Dieser Verwaltungsakt trifft eine Regelung in der Schwebelage; er wird daher als vorläufige Anordnung erlassen (§ 36).

Abgesehen hiervon ist ein einzelner Beteiligter im Zeitabschnitt zwischen Flurbereinigungsbeschluß und Flurbereinigungsplan schwerlich in der Lage, geltend zu machen, weshalb der vorläufige Wege- und Gewässerplan speziell seine Rechtsposition verschlechtert. Kein Teilnehmer hat nämlich einen Anspruch darauf, mit Land in einer bestimmten Lage abgefunden zu werden³⁰⁸. Daher kann beispielsweise ein Eigentümer, über dessen bisheriges Grundstück nach den Feststellungen des Wege- und Gewässerplans ein öffentlicher Weg verlaufen soll, diese Feststellungen nicht gut angreifen, wenn er später ein Abfindungsgrundstück erhält, das durch den Weg erst erschlossen wird.

Durch diese Besonderheit des Flurbereinigungsrechts wird die Rechtsstellung der beteiligten Grundeigentümer nicht geschwächt, weil für die Wahrung der individuellen Rechte das Abfindungsverfahren nach den §§ 44 bis 55 vorgesehen ist. Die Abfindung besteht regelmäßig in Land (§ 44 Abs. 1 Satz 1); die Geldabfindung bildet die Ausnahme und bedarf der Zustimmung der Teilnehmer (§ 52)³⁰⁹. Das Gebot wertgleicher Abfindung ist oberster Grundsatz des Flurbereinigungsverfahrens³¹⁰. Ob der für eine Einlage gewährte Ersatz gleichwertig ist, unterliegt als Tat- und Rechtsfrage in vollem Umfang der Kontrolle der Flurbereinigungsgerichte (§ 144)³¹¹.

Nach der ständigen Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte sind Maßstab für die Gleichwertigkeit von Einlage und Ersatz nicht allein die nach den §§ 27 bis 33 ermittelten Werte, die bei der Bemessung der Landabfindung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 zugrunde zu legen sind, sondern alle Umstände, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluß haben³¹².

³⁰⁷ Vgl. oben S. 69.

³⁰⁸ So das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung; vgl. die Entscheidung vom 5. 3. 1955 BVerwG I B. 37.54, vom 25. 4. 1956, BVerwGE 3, 246 (248), vom 20. 8. 1958, RdL 1959, 27, vom 30. 9. 1958, RdL 1959, 51, vom 17. 3. 1970 BVerwG IV B 176.68, RzF § 44 I, S. 111, vom 24. 6. 1970 BVerwG IV B 241.68, RzF § 44 I, S. 113, vom 9. 10. 1973, Buchholz 424.01 § 45 Nr. 5, vom 4. 12. 1973, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 24.

³⁰⁹ In Geld auszugleichen sind nach § 44 Abs. 3 Satz 2 ferner die sogen. Spitzenwerte (vgl. VGH Bad.-Württ. vom 14. 3. 1962 — 5 S 496/59, RzF § 44 III/2, S. 7), d. h. die objektiv (vgl. BVerwG vom 13. 1. 1959, BVerwGE 8, 95) unvermeidbaren Mehr- oder Minderausweisungen von Land.

³¹⁰ Vgl. BVerwG vom 25. 4. 1956, BVerwGE 3, 246, vom 22. 4. 1958, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 3, vom 10. 2. 1967, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 7.

³¹¹ Das Flurbereinigungsgesetz hat mit dieser Regelung den Flurbereinigungsgerichten gegenüber den sonstigen Verwaltungsgerichten eine erweiterte Entscheidungsbefugnis eingeräumt, durch die der Eigenart des Flurbereinigungsverfahrens Rechnung getragen wird. Vgl. BVerwG vom 25. 8. 1955, BVerwGE 2, 195 (196), vom 6. 12. 1956, BVerwGE 4, 191 (194), vom 30. 9. 1958, RdL 1959, 51.

³¹² Vgl. BVerwG vom 6. 12. 1954 BVerwG I B 180.53, vom 5. 3. 1955 BVerwG I B 37.54, vom 8. 12. 1955 BVerwG I B 102.55, vom 23. 1. 1956 BVerwG I B 86.55, vom 25. 4. 1956, BVerwGE 3, 246 (248), vom 30. 9. 1958, RdL 1959, 51, vom 23. 6. 1959, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 2, vom 30. 9. 1960, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 4, vom 5. 6.

Hieraus folgt für die Frage nach dem Adressaten: Der (vorläufige) Wege- und Gewässerplan bezieht sich auf bestimmte Grundflächen. Im Zeitpunkt der Planfeststellung sind diese Grundflächen keinem konkreten Eigentümer als endgültiges Eigentum zugeordnet. Also existiert für den Wege- und Gewässerplan zeitweilig kein individueller Adressat.

Damit verliert die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans nicht ihre personale Zielrichtung; sie ist auch kein adressatloser Verwaltungsakt. Adressat ist vielmehr die Gesamtheit der Grundstückseigentümer für die Zeitspanne bis zum Flurbereinigungsplan. Sobald die Abfindung feststeht, richtet sich der — dann insofern „endgültige“ — Wege- und Gewässerplan an die einzelnen Grundeigentümer. Hinsichtlich der Teilnehmergeinschaft löst der Wege- und Gewässerplan im Zeitpunkt seiner vorläufigen Feststellung unmittelbare Rechtswirkungen aus: Er verkürzt die Teilungsmasse. Individuelle Rechtswirkungen hat er erst bei Hinzutritt des Flurbereinigungsplans.

Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist mithin ein sich aus den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens ergebender eigener Typus von Verwaltungsakt, dessen Adressaten sich bei seinem Erlaß nur generell, später jedoch individuell bestimmen lassen. Adressat des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans ist die Gesamtheit der an der Flurbereinigung beteiligten Grundeigentümer.

Mit der soeben entwickelten Auffassung, die — soweit ersichtlich — erstmals vertreten wird, läßt sich das Flurbereinigungs-gesetz sinnvoll anwenden. Außerdem liefert sie die noch fehlende Begründung für die Rechtsprechung zur Rechtsnatur des vorläufigen Wege- und Gewässerplans:

1. Das Flurbereinigungs-gesetz unterscheidet Maßnahmen, die die beteiligten Grundeigentümer individuell und in ihrer Gesamtheit angehen. Der Flurbereinigungsbeschuß wirkt rechtsgestaltend auf die bisherigen, der Flurbereinigungsplan i.V.m. der Ausführungsanordnung rechtsgestaltend auf die künftigen Eigentumsverhältnisse. In beiden Fällen handelt es sich um Verwaltungsakte³¹³, die bekanntzumachen sind (§§ 6, 59) und von den Teilnehmern angefochten werden können. Ist demgegenüber zur Schaffung öffentlicher Anlagen, die nicht dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dienen, eine Eigentumsübertragung erforderlich, dann ist eine Entschädigung nicht an den bisherigen Eigentümer, sondern an die Teilnehmergeinschaft zu leisten (§ 40 Satz 3, § 88 Nr. 4—6, 8). Auf § 36 wurde bereits hingewiesen.

2. Die Rechtsprechung³¹⁴ gelangt von einem prozessualen Ansatzpunkt aus zu ähnlichen Ergebnissen. Sie hält die isolierte Anfechtung des Wege- und Gewässerplans wegen fehlenden Rechtsschutzinteresses für unzulässig und läßt die Rechtsnatur des Wege- und Gewässerplans dahinstehen. Die (zu ergänzende) korrekte Begründung hierfür müßte lauten: Am Rechtsschutzinteresse für eine isolierte Anfechtung des Wege- und Gewässerplans mangelt es nicht deshalb,

1961 BVerwG I B 48.61, RzF § 44 I, S. 29, vom 27. 11. 1961 BVerwG I B 127.61, vom 26. 3. 1962, RdL 1962, 217, vom 14. 2. 1963, Buchholz 424.01 § 44 Nr. 14, vom 10. 2. 1967, RdL 1967, 188; VGH Kassel vom 19. 1. 1960, RdL 1960, 306; VGH Bad.-Württ. vom 5. 7. 1961 V 18/60.

³¹³ Flurbereinigungsbeschuß: BVerwG vom 26. 3. 1955, BVerwGE 2, 39 und 40, vom 27. 2. 1958, NJW 1958, 1553; OVG Münster vom 13. 12. 1971, DVBl. 1973, 503 (504 f.). Flurbereinigungsplan: oben N. 183; ferner OVG Lüneburg vom 27. 4. 1962, AS 18, 57 (58).

³¹⁴ Vgl. oben S. 51 f.

weil jener auch in den Verfahren nach § 36 und § 44 überprüft werden kann, sondern weil er erst in diesen Verfahren erschöpfend gewürdigt werden kann.

Ist die Gesamtheit der Flurbereinigungsteilnehmer Adressat des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans, so hat das für Verlautbarung und Rechtsbehelfe folgende Konsequenzen:

Dem Gesetzgeber steht es frei, die Anfechtbarkeit des vorläufig festgestellten Wege- und Gewässerplans zuzulassen und seine Bekanntmachung anzuordnen. Er hat es (1953) nicht getan.

Vor der Regelung der Landabfindung können die einzelnen Teilnehmer der Flurbereinigung den Wege- und Gewässerplan nur mit globalen Einwendungen angreifen. Sie handeln dann stellvertretend für alle Teilnehmer, nicht kraft eigenen Rechts. Derartige Rechtsbehelfe könnten zwar vorgesehen werden; Art. 19 Abs. 4 GG erfordert dies aber nicht. Mangels einer entsprechenden gesetzlichen Vorschrift besteht daher (vorläufig) für die einzelnen Teilnehmer kein Rechtsbehelf gegen den (vorläufigen) Wege- und Gewässerplan.

Trifft das zu, dann erübrigt sich auch eine Verlautbarung des vorläufigen Plans. Denn die Verlautbarung ist nur sinnvoll in Verbindung mit Rechtsbehelfen (§ 74 VwGO). Das Publizitätsprinzip bleibt gewahrt, wenn der Wege- und Gewässerplan zusammen mit dem Flurbereinigungsplan bekanntgemacht wird³¹⁵. Fraglich bleibt, ob nicht wenigstens der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan der Teilnehmergeinschaft bekanntgegeben werden muß und durch diese angefochten werden kann. Die Teilnehmergeinschaft hat die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahrzunehmen (§ 18 Abs. 1 Satz 1), bei denen es sich in der Regel um alle das gemeinschaftliche Interesse berührenden Angelegenheiten handelt³¹⁶. Hier könnte man anführen, daß die Gesamtheit der Grundstückseigentümer im Flurbereinigungsgebiet durch die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans nur deswegen berührt wird, weil zu diesem Zeitpunkt keine konkrete Sachzuordnung zwischen Eigentum und Eigentümer besteht. Die personale Sachzuordnung bleibt erhalten; jeder Eigentümer ist potentiell durch den vorläufigen Plan betroffen. Der Plan tangiert damit letztlich Einzelinteressen, die bei der Abfindungsregelung zutage treten, und die Summe von Einzelinteressen ergibt nicht automatisch ein gemeinschaftliches Interesse.

So einfach liegen die Dinge jedoch nicht. Denn es sind auch stichhaltige Einwendungen gegen den Wege- und Gewässerplan insgesamt denkbar. In diesem Fall ist die Teilnehmergeinschaft als Gesamtheit der Teilnehmer angesprochen, zumal ihre Hauptaufgabe die Durchführung des Wege- und Gewässerplans ist. Gleichwohl besteht keine Gesetzeslücke. § 41 Abs. 2 regelt die Beteiligung der Teilnehmergeinschaft bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplans. Weiter reichen die Befugnisse der Teilnehmergeinschaft nicht. Der Grund dürfte darin liegen, daß die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Teilnehmergeinschaft von ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabenstellung her erfolgte. Ihre Rechte sind vorwiegend Eingriffsrechte gegenüber den einzelnen Teilnehmern. Die Wahrung der Teilnehmerrechte gegenüber dem Staat ist von geringer Bedeutung.

Auch insoweit hatte der Gesetzgeber freie Hand. Die Stellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist nicht vorgegeben. Sie wird ausschließlich vom Staat

³¹⁵ Ebenso HIDDEMANN, Planfeststellung, S. 47 Anm. 297.

³¹⁶ STEUER, Komm., § 18 Anm. 2, S. 141; QUADFLIEG, aaO (N. 277), S. 51.

geprägt. Ein Zwang, ihr die Wahrung privater Rechte zu übertragen, besteht nicht.

hh) Zusammenfassung: Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach geltendem Recht

Für das geltende Recht hat sich ergeben, daß der Feststellung des Wege- und Gewässerplans auch ohne ausdrückliche Normierung Konzentrationswirkung zukommt. Die Konzentrationswirkung kann nur einmal eintreten. Nach Sinn und Systematik des Flurbereinigungsgesetzes liegt der richtige Zeitpunkt für den Eintritt der Konzentrationswirkung bei der vorläufigen Feststellung des Wege- und Gewässerplans. Der Begriff der Vorläufigkeit gestattet keine rechtlichen Folgerungen; der vorläufig festgestellte Wege- und Gewässerplan läßt sich nicht mit dem Plan nach § 17 WVVO vergleichen, er ist auch kein Verwaltungsinternum wie die Genehmigung nach § 58 Abs. 3. Bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans handelt es sich um einen personalen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt. Adressat ist vorläufig die Gesamtheit der Teilnehmer an der Flurbereinigung, die insoweit nicht mit der Teilnehmergemeinschaft gleichzusetzen ist. Dem Rechtsschutzinteresse der einzelnen Betroffenen und dem Publizitätsprinzip wird dadurch Rechnung getragen, daß der Wege- und Gewässerplan zusammen mit dem Flurbereinigungsplan bekanntgemacht wird und zusammen mit diesem oder im Verfahren nach § 36 angefochten werden kann. Zum gleichen Ergebnis gelangt man mit der — nicht überzeugenden — Konstruktion eines dinglichen Verwaltungsakts³¹⁷.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß sich nach dem geltenden Flurbereinigungsgesetz die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans widerspruchsfrei als echte Planfeststellung begreifen läßt.

c) Die Regelung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz

Auf der Grundlage der vorangehenden Untersuchung der bestehenden Rechtslage ist nunmehr eine Würdigung der Bestimmungen des § 41 Abs. 5 bis 7 in der Fassung des Regierungsentwurfs³¹⁸ möglich³¹⁹.

Während die im Gutachtervertrag gesondert aufgeführte Frage nach dem Kreis der an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans Beteiligten später³²⁰ behandelt wird, geht es anschließend um die Ausgestaltung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans als echte Planfeststellung in § 41 Abs. 5 (aa), um die Adressierung des Planfeststellungsbeschlusses und die damit verbundenen Probleme der Verlautbarung und des Rechtsschutzes (bb) sowie um die Bewertung der Neuregelung und etwaige Verbesserungsvorschläge (cc).

aa) § 41 Abs. 5 (Entwurfssfassung)

§ 41 Abs. 5 gestaltet die Feststellung des Wege- und Gewässerplans mit landespflegerischem Begleitplan als echte Planfeststellung³²¹ und ordnet ebenso wie alle modernen Normierungen der Planfeststellung³²² die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses ausdrücklich an. Diese Regelung entspricht der bisherigen Rechtslage; sie ist sinnvoll und sollte daher beibehalten werden.

³¹⁷ Vgl. oben S. 53 (unter 3 b), 73.

³¹⁸ Vgl. das Zitat oben S. 41.

³¹⁹ §§ ohne nähere Kennzeichnung betreffen im folgenden das Flurbereinigungsgesetz in der Fassung des Entwurfs von 1974.

³²⁰ Vgl. unten S. 86 ff.

³²¹ Vgl. dazu oben S. 44 f., 47 ff.

³²² Vgl. oben S. 64 (m. N. 262 f.).

Aus den dargestellten Gründen ist die (vorläufige) Feststellung des Wege- und Gewässerplans bereits nach bisherigem Recht echte Planfeststellung³²³. Daran ist um so mehr festzuhalten, als die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes dem Funktions- und Bedeutungswandel der Flurbereinigung gerecht werden will. Die gewachsene Bedeutung der Flurbereinigung erfordert eine Intensivierung der Flurbereinigungsmaßnahmen, und eine der wichtigsten Maßnahmen ist die Feststellung des Wege- und Gewässerplans³²⁴.

Die ablehnende Stellungnahme des Bundesrats³²⁵ überzeugt demgegenüber nicht. Die Befürchtungen des Bundesrats³²⁶, durch den neugefaßten § 41 könnten Konkurrenzprobleme zwischen Flurbereinigung und Bauleitplanung auftreten, sind gegenstandslos. § 183 BBauG ist in Verbindung mit § 38 BBauG zu sehen, wonach unter anderem die Vorschriften des Dritten Teils des Bundesbaugesetzes unberührt bleiben. Einen Vorbehalt zugunsten des Flurbereinigungsgesetzes enthält § 38 BBauG nicht³²⁷; er ist auch für die Zukunft nicht vorgesehen³²⁸. Die Planungshoheit der Gemeinden nach § 2 BBauG bleibt somit in vollem Umfang gewahrt. Die Bedenken des Bundesrats gegen den in § 41 Abs. 5 und 6 gebrauchten Begriff des „Vorhabens“ sind lediglich terminologischer Natur. Der Begriff ist keineswegs durch die §§ 29 ff. BBauG verbraucht, sondern dient ganz allgemein der Bezeichnung von baulichen Anlagen im Stadium der Planung. Beispiele, die sich leicht vermehren ließen, liefern die §§ 18 bis 18e FStrG, § 10 Abs. 6 BImSchG und § 14 Abs. 1 WaStrG.

Die Einwendungen des Bundesrats gegen die Neufassung des § 41 (Abs. 5 bis 7) reduzieren sich somit auf Gesichtspunkte der Verwaltungsökonomie, von denen schon die Rede war³²⁹. Dagegen stößt die Konzentrationswirkung der Feststellung des Wege- und Gewässerplans ebensowenig auf Kritik wie die Behandlung der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung als echte Planfeststellung. Kritik findet allein der Zeitpunkt, zu dem die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Planfeststellung anzusehen ist. Wie bereits gezeigt wurde, kommt jedoch als einziger Zeitpunkt für den Planfeststellungsbeschluß lediglich derjenige in Betracht, zu welchem bisher die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans erfolgte³³⁰. Dieser Zeitpunkt liegt nur dann „viel zu früh“, wenn die Planfeststellung tatsächlich zu einer (erheblichen) „Erweiterung des geltenden Verfahrens“ führt. Das wäre dann der Fall, wenn die Neuregelung — etwa durch die Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses an etwaige Betroffene sowie durch die Eröffnung von Rechtsmitteln dieser Betroffenen — eine gravierende Verzögerung des Verfahrens bewirken würde. Ob das zutrifft, läßt sich jedoch erst klären, wenn feststeht, wer überhaupt Adressat des Planfeststellungsbeschlusses nach § 41 ist. Aus der Regelung des § 41 Abs. 5 allein können noch keine Nachteile für ein zügiges Flurbereinigungsverfahren hergeleitet werden.

³²³ Vgl. oben S. 62 ff.

³²⁴ Vgl. oben S. 20 ff., 37, 40 ff.

³²⁵ BT-Drucks. 7/3020, S. 40; vgl. oben S. 42 f. mit N. 135-137. Vgl. ferner die gegenstandslos gewordenen Anträge der Länder Niedersachsen und Hessen, oben N. 137.

³²⁶ Der Bundesrat folgte der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten. Die Empfehlung des federführenden Agrarausschusses entsprach in § 41 Abs. 5 dagegen dem Regierungsentwurf; vgl. BR-Drucks. 589/1/74, S. 14—16 sowie das Zitat oben S. 41 f.

³²⁷ Ebenso die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates; vgl. das Zitat oben S. 43 mit N. 138.

³²⁸ Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes (BT-Drucks. 7/2496) läßt § 38 BBauG unberührt.

³²⁹ Vgl. oben S. 50.

³³⁰ Vgl. oben S. 67 ff.

bb) § 41 Abs. 6 und 7 (Entwurfssassung)

Adressaten des Planfeststellungsbeschlusses sind nach § 41 Abs. 6 und 7 vor allem die einzelnen an der Flurbereinigung Beteiligten (im Sinne von § 10 alte und neue Fassung).

Gemäß § 41 Abs. 6 ist der Planfeststellungsbeschuß u. a. den Beteiligten mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen; § 41 Abs. 7 schränkt diese Regelung für den Fall ein, daß mehr als 500 Zustellungen erforderlich werden.

Die Bestimmungen des § 41 Abs. 6 und 7 beruhen entweder auf der unzutreffenden Ansicht, der Planfeststellungsbeschuß nach § 41 Abs. 3 in seiner geltenden Fassung richte sich an die einzelnen Beteiligten der Flurbereinigung³³¹. Oder sie bezwecken für die Zukunft eine Verbesserung des Rechtsschutzes der einzelnen Beteiligten. Zu letzterem ist folgendes zu bemerken:

Erstens: Kernproblem jeder Planung ist der Rechtsschutz der betroffenen Bürger, die sich nur allzu leicht mit vollendeten Tatsachen konfrontiert sehen³³². Die Planung im Rahmen der Flurbereinigung macht hiervon keine Ausnahme.

Der durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete effektive Rechtsschutz erfordert demnach, daß Rechtsmittel rechtzeitig eingelegt werden können³³³. Übertragen auf das Flurbereinigungsverfahren bedeutet das: Da es Aufgabe und Sinn des Wege- und Gewässerplans ist, das Gerippe für das künftige bereinigte Gebiet abzugeben³³⁴, kommen Rechtsbehelfe erst gegen den Flurbereinigungsplan in der Regel zu spät. Zu diesem Zeitpunkt sind die entscheidenden Weichen bereits gestellt, wobei es gleichgültig ist, ob mit dem Vorausbau schon begonnen wurde. Rechtsbehelfe gegen den Vorausbau reichen nicht aus.

Daß der Regierungsentwurf entgegen der jetzigen Rechtslage Rechtsbehelfe gegen die Feststellung des Wege- und Gewässerplans vorsieht, ist also aus rechtsstaatlichen Gründen durchaus zu begrüßen.

Zweitens: Da nach § 41 Abs. 6 und 7 der Planfeststellungsbeschuß den einzelnen (allen) Beteiligten zuzustellen ist und von diesen angefochten werden kann, ergeben sich hier dieselben Probleme wie bei den bereits aus anderen Bereichen bekannten Massenverfahren³³⁵.

Planungen, die eine Vielzahl von Beteiligten berühren, erfordern einen hohen Verwaltungsaufwand. Die wachsende Neigung der Beteiligten, die ihnen zustehenden Rechtsbehelfe — teilweise organisiert — voll auszuschöpfen, führt zu

³³¹ Vgl. dazu oben S. 73 ff.

³³² Hierzu vor allem BLUMEL, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff, 1967, S. 133 ff. Vgl. auch bereits ders., Ungereimtheiten beim Rechtsschutz gegen Planfeststellungen, DOV 1959, 665 ff.; ders., DVBl. 1972, 796 (m. Anm. 3), 799 (m. Anm. 44); ders., DVBl. 1973, 422 (m. Anm. 90); ders., „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 2. Aufl., 1974, S. 9 ff. (30); ders., Raumplanung und Vermessungswesen, Verwaltung 7 (1974), 305 ff. (333 m. Anm. 181); ferner BROHM, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, 1959, insbes. S. 95; HOPPE, aaO (N. 156), RdNr. 56, S. 30; FORSTHOFF, VerwR, S. 310 f.; auch ders., Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), 184, 191 f., 193.

³³³ BLUMEL, Forsthoff-Festgabe, aaO (N. 332), S. 133.

³³⁴ Oben S. 20 ff., 37, 78.

³³⁵ Hierzu BLUMEL, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Festschrift f. Werner Weber, 1974, S. 539 ff.; ders., Forsthoff-Festschrift, aaO (N. 332), S. 28 f., 31; ders., Verwaltung 7 (1974), 305 ff. (331 f.); ders., Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen — Planfeststellungsverfahren, aaO (N. 256), S. 62 f.; LAUBINGER, Gutachten über eine künftige gesetzliche Regelung für Massenverfahren im Verwaltungsverfahren und im Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte (erstattet im Auftrage des Bundesministers der Justiz), Speyer, Januar 1975 (Maschinenschrift).

einem enormen Aufwand an Kosten und Zeit³³⁶ und bewirkt die vom Bundesrat auch für das Flurbereinigungsverfahren befürchteten Verzögerungen.

Seit 1973 versucht der Gesetzgeber auf Initiative des Bundesrats³³⁷, die Massenverfahren in den Griff zu bekommen. In erster Linie geht es ihm darum sicherzustellen, daß bei Massenverfahren sämtliche Verfahrensbeteiligten nicht mehr individuell geladen bzw. von der Auslegung und von dem Erörterungstermin nicht mehr benachrichtigt werden müssen und ihnen im Planfeststellungsverfahren der Planfeststellungsbeschluß nicht mehr zugestellt zu werden braucht³³⁸.

Die in diese Richtung zielenden, verfassungsrechtlich aber bedenklichen Bemühungen³³⁹ haben bisher außer in der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes³⁴⁰ ihren Niederschlag in § 18a Abs. 5 FStrG und in § 10 Abs. 8 BImSchG sowie in § 30a des Entwurfs (des Bundesrats) eines Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes³⁴¹ und in der Stellungnahme des Bundesrats zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes³⁴² gefunden³⁴³. Die bereits Gesetz gewordenen Vorschriften lauten:

§ 18a Abs. 5 FStrG

„Sind außer an den Träger der Straßenbaulast mehr als 500 Zustellungen nach Absatz 4 vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der verfügende Teil des Planfeststellungsbeschlusses, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die Auslegung nach Absatz 4 Satz 2 im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht werden; auf Auflagen ist hinzuweisen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß allen Betroffenen und denjenigen gegenüber, die Einwendungen erhoben haben, als zugestellt. Darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Nach der öffentlichen Bekanntmachung kann der Planfeststellungsbeschluß bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist von den Betroffenen und von Personen, die Einwendungen erhoben haben, schriftlich angefordert werden; darauf ist in der Bekanntmachung gleichfalls hinzuweisen.“

³³⁶ BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 547.

³³⁷ Ebd. S. 554 ff. (m. w. N.).

³³⁸ Ebd. S. 555.

³³⁹ Vgl. dazu BLUMEL, aaO, S. 556, 557 ff. (559 ff.); ders., Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen — Planfeststellungsverfahren, aaO (N. 256), S. 63 f.

³⁴⁰ Vgl. BT-Drucks. 7/910, S. 99 ff. (105 f.), insbes. Ziff. 26 (zu § 63 VwVfG), Ziff. 27 (zu § 65), Ziff. 28 b (zu § 69 Abs. 6 Satz 3), Ziff. 29 (zu § 70). Dazu BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 555 f.; ders., Verwaltung 7 (1974), 331 ff. (332 f.).

³⁴¹ BT-Drucks. 7/2593, S. 6 f., 11 (Begründung), 21 (Stellungnahme der Bundesregierung). Vgl. dazu auch oben S. 63 mit N. 259; ferner BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 554 (m. Anm. 84).

³⁴² BT-Drucks. 7/2496, S. 67. Der Bundesrat schlägt vor, in § 2 Abs. 6 BBauG nach Satz 4 folgenden neuen Satz einzufügen: „Gehen mehr als 100 Anregungen und Bedenken mit im wesentlichen gleichen Inhalt ein, genügt es, wenn öffentlich bekanntgemacht wird, wo und wann das Prüfungsergebnis eingesehen werden kann.“ — Die Bundesregierung bezweifelt in ihrer Gegenäußerung (aaO S. 85), ob die im Vorschlag des Bundesrats angegebene Grenze von 100 Bedenken und Anregungen angemessen ist, weil mit ihr den Umständen des Einzelfalls nicht Rechnung getragen werden kann.

³⁴³ Vgl. auch § 17 des Referentenentwurfs eines Energieversorgungsgesetzes in der Fassung vom 30. Mai 1973. Dazu BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 545 (Anm. 26), 555 (Anm. 91), 562 (m. Anm. 131); ders., Verwaltung 7 (1974), 331 (m. Anm. 169, 171), 332 f. (m. Anm. 177 ff.); ders., Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen — Planfeststellungsverfahren, aaO (N. 256), S. 52 (m. Anm. 12), 62 (Anm. 72).

§ 10 Abs. 8 BImSchG

„Sind außer an den Antragsteller mehr als 500 Zustellungen vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der verfügende Teil des Bescheides und die Rechtsbehelfsbelehrung in entsprechender Anwendung des Absatzes 3 Satz 1 bekanntgemacht werden; auf Auflagen ist hinzuweisen. In diesem Fall ist eine Ausfertigung des gesamten Bescheides vom Tage nach der Bekanntmachung an zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist anzugeben, wo und wann der Bescheid und seine Begründung eingesehen und nach Satz 6 angefordert werden können. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Bescheid als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Nach der öffentlichen Bekanntmachung können der Bescheid und seine Begründung bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist von den Personen, die Einwendungen erhoben haben, schriftlich angefordert werden.“

§ 41 Abs. 7 stimmt mit den zitierten Vorschriften im wesentlichen überein³⁴⁴. Die vom Agrarausschuß des Bundesrats vorgeschlagene Fassung des entsprechenden § 41 Abs. 6³⁴⁵ ging jedoch wesentlich weiter, indem sie die öffentliche Bekanntmachung bereits bei mehr als 50 Zustellungen ermöglichen wollte.

Gerade die für diese Regelung vom Agrarausschuß gegebene Begründung³⁴⁶ zeigt jedoch, daß der vom Bundesrat beschrittene Weg zur Bewältigung der Massenverfahren nicht weiterführt. Von der „Berücksichtigung des Rechtsschutzgedankens“ bleibt wenig übrig. Mit den Kriterien der Verfahrensbeschleunigung sowie der Verminderung des Verwaltungs- und Kostenaufwands läßt sich auch eine Beschränkung der Zustellungen auf fünf rechtfertigen³⁴⁷. Das würde bedeuten, daß sich ein einzelner Betroffener die Verkürzung seines Rechtsschutzes gefallen lassen muß, sobald er nicht mehr der einzige Betroffene ist.

Geht man davon aus, daß sich der Planfeststellungsbeschluß (zwingend) an die einzelnen Betroffenen wendet, dann ist § 41 Abs. 6 und 7 in der Fassung des Regierungsentwurfs³⁴⁸ rechtsstaatlich nicht vertretbar. Billigt man demgegenüber die hier entwickelte Ansicht, daß dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes zusteht, weil die einzelnen Beteiligten durch die Feststellung des Wege- und Gewässerplans (noch) nicht betroffen werden, dann ist die Regelung in § 41 Abs. 6 und 7 nicht sachgerecht.

Abgesehen davon, daß die Anlehnung an verfassungsrechtlich bedenkliche Vorschriften³⁴⁹ in jedem Fall vermieden werden sollte, erweckt die Fassung des § 41 Abs. 6 und 7 den Eindruck, als sollten Großgrundbesitzer privilegiert werden. Denn in Flurbereinigungsgebieten mit wenig Grundeigentümern wird die Zahl von 500 oder auch von 50 kaum erreicht, so daß dort der Rechtsschutz in vollem

³⁴⁴ Vgl. auch die Begründung zu § 41 Abs. 7, BT-Drucks. 7/3020, S. 26.

³⁴⁵ Vgl. das Zitat oben S. 41 f. mit N. 133.

³⁴⁶ Zitat oben S. 42 mit N. 134.

³⁴⁷ Daß die unterschiedliche Festsetzung der Grenze für individuelle Zustellungen auf 500, 100 oder 50 (§ 41 Abs. 7 des Regierungsentwurfs, § 18 a Abs. 5 FStrG, § 10 Abs. 8 BImSchG; N. 341, 342, 345) willkürlich ist, bedarf keiner Begründung. Vgl. dazu auch die in N. 342 erwähnten Bedenken der Bundesregierung; ferner BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 552 (Anm. 72), 559 f. (m. Anm. 117); ders., Sicherung des Baus von Anlagen und Leitungsnetzen — Planfeststellungsverfahren, aaO (N. 256), S. 63 f. (m. Anm. 79 ff.).

³⁴⁸ Dasselbe gilt für § 41 Abs. 6 in der vom Agrarausschuß des Bundesrats vorgeschlagenen Fassung.

³⁴⁹ Vgl. oben S. 80 mit N. 339.

Umfang gewährleistet ist. Eine derartige Konsequenz ist sicherlich nicht beabsichtigt.

Darüber hinaus ist die Regelungsmaterie des § 41 Abs. 6 und 7 mit derjenigen des § 18 a Abs. 5 FStrG und des § 10 Abs. 8 BImSchG nicht vergleichbar. Der Feststellungsbeschuß des Wege- und Gewässerplans ist den Beteiligten zuzustellen und kann von diesen angefochten werden. Beteiligte am Flurbereinigungsverfahren sind in erster Linie die Teilnehmer nach § 10 Nr. 1, d. h. vor allem die Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke. Die Beteiligten nach § 10 Nr. 1 bilden die Teilnehmergeinschaft (§ 16 Satz 1), so daß sich das „Massenverfahren“ bei der Flurbereinigung weitgehend auf die Mitglieder der Teilnehmergeinschaft reduziert. Auswüchse, wie sie bei den übrigen Massenverfahren üblich sind, dürften praktisch kaum auftreten. Soll gleichwohl das Verwaltungsverfahren erleichtert und beschleunigt werden, dann bietet sich eine andere Lösung an, die ebenfalls im Zusammenhang mit der Problematik der Massenverfahren erörtert wird, nämlich die Zusammenfassung der Beteiligten zu einem Zwangsverband, der die Beteiligten gegenüber der Behörde und vor Gericht zu vertreten hat³⁵⁰.

Auf den ersten Blick erscheint diese Lösung noch fragwürdiger als die Anlehnung an § 18a Abs. 5 FStrG und § 10 Abs. 8 BImSchG. Denn die Bildung von Zwangsverbänden ist in der Regel verfassungsrechtlich unzulässig. Eine Ausnahme besteht jedoch, wenn der Zwangszusammenschluß zur Erledigung „legitimer öffentlicher Aufgaben“ erforderlich ist³⁵¹. Die Ausnahme ist aber bei der Flurbereinigung gerade gegeben. Denn bei der Flurbereinigung ist schließlich in der Teilnehmergeinschaft eine Zwangskörperschaft vorhanden. Die Teilnehmergeinschaft ist das Leitbild für die Bildung der Zwangsverbände bei Massenverfahren³⁵². Der verfassungsrechtliche Einwand gegen die „Zwangsverbandslösung“ ist somit für den Bereich der Flurbereinigung gegenstandslos.

Schwieriger ist es, die Klagebefugnis der Teilnehmergeinschaft zu begründen. Denn durch die Bildung eines Zwangsverbandes soll bei Massenverfahren erreicht werden, daß nur der Verband Rechtsbehelfe ergreifen kann. Folglich muß die Verbandsklage zulässig sein.

In der Rechtsprechung wird seit jeher die Zulässigkeit von Verbandsklagen verneint³⁵³, während Teile des Schrifttums ihre Zulässigkeit befürworten³⁵⁴. An-

³⁵⁰ Vgl. LAUBINGER, aaO (N. 335) S. 36 f.

³⁵¹ LAUBINGER, ebd.; zum Kriterium „legitime öffentliche Aufgabe“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vgl. die Nachweise bei D. MRONZ, Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft, 1973, S. 69 ff.

³⁵² LAUBINGER, aaO (N. 335), S. 36.

³⁵³ Vgl. BVerfG vom 13. 5. 1953, BVerfGE 2, 292 (294), vom 20. 7. 1954, BVerfGE 10, 134 (136), vom 14. 10. 1959, BVerfGE 11, 30 (35), vom 22. 5. 1963, BVerfGE 16, 147; BVerwG vom 23. 1. 1958, DVBl. 1958, 391; BayVGh vom 18. 9. 1952 — 121 IV 52 a —, mitgeteilt bei ZINSER, DOV 1953, 284 (285) unter Nr. 191; vgl. aber auch BayVGh vom 2. 2. 1973, BayVBl. 1973, 211 (die Entscheidung darf mit Rücksicht auf die Besonderheiten des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 Bay. Verfassung nicht generalisiert werden); VGh Baden vom 25. 1. 1951, DVBl. 1952, 91; VGh Baden-Württemberg vom 14. 2. 1967, DOV 1967, 309, vom 23. 2. 1972, NJW 1973, 1101 (hierzu v. MUTIUS, VerwArch. 1973, 311 ff.); OVG Hamburg vom 11. 6. 1952, DVBl. 1952, 667; VGh Hessen vom 10. 1. 1952, DVBl. 1952, 472; OVG Lüneburg vom 6. 9. 1950, DVBl. 1951, 771, vom 23. 10. 1969, VerwRspr. 21, Nr. 93, S. 376, vom 14. 9. 1973, ET 1973, 610 (Vorinstanz: VG Schleswig vom 4. 4. 1973, ET 1973, 321); LVG Schleswig vom 22. 3. 1957, GewArch. 1958, 154; OVG Münster vom 28. 6. 1950, DVBl. 1952, 84 (m. Anm. GUELDE), vom 15. 1. 1951 — VE 1/50 —, mitgeteilt von ROLLER-ZINSER, DOV 1952, 221 (222) unter Nr. 70, vom 30. 1. 1952 — III a A 602/50 —, mitgeteilt von ZINSER, DOV 1952,

satzpunkt für die Klärung der Zulässigkeit der Verbandsklage im Verwaltungsprozeß ist § 42 Abs. 2 VwGO. Danach müßte der Kläger in „seinen Rechten“ verletzt sein, „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“.

Durch die (vorläufige) Feststellung des Wege- und Gewässerplans nach dem geltenden § 41 Abs. 3 wird die Teilnehmergeinschaft nicht in ihren Rechten verletzt. Wie gezeigt wurde, ist Adressat des Feststellungsbeschlusses die Gesamtheit der an der Flurbereinigung beteiligten Grundeigentümer und der ihnen gleichgestellte Personenkreis³⁵⁵. Auch wenn personelle Identität besteht, ist Adressat nicht die Teilnehmergeinschaft. Nach jetzigem Recht wird die Teilnehmergeinschaft aus ihrer öffentlichen Pflichtenstellung begriffen. Sie „hat die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahrzunehmen“ (§ 18 Abs. 1 Satz 1), d. h. sie muß die öffentlichen Aufgaben der Teilnehmer erfüllen³⁵⁶.

Bei der Verbandsklage geht es demgegenüber um die Verteidigung der privaten Interessen der Verbandsmitglieder³⁵⁷.

Im Zuge der Neuregelung sollte daher von der Möglichkeit des § 42 Abs. 2 VwGO, gesetzlich etwas anderes zu bestimmen, Gebrauch gemacht werden. Die Verbandsklage wäre kein Novum, weil bereits § 8 Abs. 4 der Handwerksordnung i.d.F. vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 1) der Handwerkskammer — nach § 90 Abs. 1 HandwO ebenfalls eine Körperschaft des öffentlichen Rechts — den Weg vor die Verwaltungsgerichte eröffnet.

Für eine solche Lösung spricht auch, daß die Teilnehmergeinschaft besser als die einzelnen Grundeigentümer in der Lage ist, Bedenken gegen den Wege- und Gewässerplan geltend zu machen, weil die Grundeigentümer im Zeitpunkt der Planfeststellung die Folgen noch nicht vollständig überschauen können, die der Wege- und Gewässerplan für sie individuell haben wird³⁵⁸. Das bedeutet, daß nur die Teilnehmergeinschaft wirksam gegen die Planfeststellung vorgehen kann. Der Rechtsschutz der einzelnen Grundeigentümer ist somit letztlich bei ihr in besseren Händen als in Händen der Grundeigentümer selbst, die ihre individuellen Einwendungen im Verfahren nach den §§ 44 ff. erheben können^{359, 360}.

670 unter Nr. 323, vom 13. 11. 1957, NJW 1958, 1555; OVG Rheinland-Pfalz, ZBR 1973, 109; vgl. ferner die Nachweise bei BLECKMANN, Die Klagebefugnis der Verbände im Anfechtungsprozeß, VerwArch. 1972, 183 ff. (183 Anm. 3).

³⁵⁴ So bereits HERBERT KRÜGER, Die Aktivlegitimation der Wirtschaftsverbände im Verwaltungsstreitverfahren, MDR 1953, 518; aus dem jüngeren Schrifttum vgl. MANFRED WOLF, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, insbes. S. 47 ff.; hierzu kritisch die Besprechung von BETTERMANN, Zur Verbandsklage, ZZP 85 (1972), 133 ff.; NAUMANN, Klagebefugnis von Verbänden im Verwaltungsprozeß, DOV 1971, 378 ff.; BLECKMANN, aaO (N. 353), S. 201 ff.; H. FABER, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972; REHBINDER-BURGBACHER-KNIEPER, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972. Gegen die Zulässigkeit der Verbandsklage haben sich ausgesprochen v. MUTIUS, aaO (N. 353); HOFMANN, Das Klagerecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVBl. 1972, 542 ff.; hierzu die Erwiderung von LEEB, BayVBl. 1972, 639 ff.; hiergegen wiederum HOFMANN, BayVBl. 1973, 265 ff.; EYERMANN-FROHLER, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. Aufl., 1974, § 42 RdNr. 85 a; weitere Nachweise bei BLUMEL, Weber-Festschrift (aaO N. 335), S. 564 m. Anm. 143.

³⁵⁵ Vgl. oben S. 75 ff.

³⁵⁶ Ebenso LAUBINGER, aaO (N. 335), S. 37.

³⁵⁷ Vgl. oben S. 76 f.

³⁵⁸ Vgl. oben S. 73.

³⁵⁹ Vgl. oben S. 74.

³⁶⁰ Die Verlagerung des Rechtsschutzes in einem mehrstufigen Verwaltungsverfahren in einen späteren Verfahrensabschnitt unabhängig davon, ob bereits früher ein Verwaltungsakt vorliegt, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom

Die Teilnehmergeinschaft handelt nicht als Gesamtheit. Ihre Geschäfte werden vom Vorstand geführt (§ 25 Abs. 1). Bei der Novellierung des Flurbereinigungs-gesetzes erscheint es daher sinnvoll und angängig, den Planfeststellungsbeschuß nur dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft zustellen zu lassen und allein den Vorstand für die Einlegung der Rechtsbehelfe für befugt zu erklären.

Da nach bisherigem Recht die einzelnen Beteiligten an der Flurbereinigung den Wege- und Gewässerplan isoliert überhaupt nicht anfechten konnten, verkürzt die vorgeschlagene Neuregelung ihren Rechtsschutz nicht. Auf der anderen Seite kann der individuelle Rechtsschutz dadurch verstärkt werden, daß der Vorstand der Teilnehmergeinschaft die Teilnehmerversammlung einberuft, sobald ihm der Planfeststellungsbeschuß zugestellt worden ist³⁶¹. Auf der Teilnehmerversammlung sind dann die einzelnen (erschiedenen) Teilnehmer über den Inhalt des Feststellungsbeschlusses zu informieren. Die Teilnehmer wären damit in der Lage, das weitere Vorgehen des Vorstands mit Bezug auf den Planfeststellungsbeschuß zu steuern.

Nach § 22 Abs. 1 und 2 kann ein Drittel der Teilnehmer eine Teilnehmerversamm-lung erzwingen, auf der der Vorstand über seine Tätigkeit Auskunft geben muß und die Versammlung der Teilnehmer Stellung nehmen kann. Als letztes Druck-mittel bleibt die Abwahl des Vorstands nach § 23.

cc) Ergebnis

Die Novelle zum Flurbereinigungs-gesetz bedeutet einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der jetzigen Rechtslage. Vor allem wird die Novelle dem Funktions-wandel der Flurbereinigung gerecht, indem sie klarstellt, daß es sich bei der (vorläufigen) Feststellung des Wege- und Gewässerplans um eine echte Plan-feststellung handelt, und indem sie die anachronistische Kollisionsklausel des alten § 41 Abs. 3 Satz 3 beseitigt. In einigen Punkten bedarf die Novelle jedoch noch der Korrektur und Ergänzung.

Im einzelnen wird die Beibehaltung von § 41 Abs. 5 und die Streichung von § 41 Abs. 6 und 7 empfohlen. An die Stelle von § 41 Abs. 6 und 7 sollte eine Regelung treten, wonach der Planfeststellungsbeschuß dem Träger des Vorhabens und dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzu-stellen ist. Ergänzend könnte klargestellt werden, daß die Teilnehmergemein-schaft auch Rechte der einzelnen Teilnehmer zu wahren hat³⁶².

22. 3. 1974, NJW 1974, 1961 = DVBl. 1974, 562 = DÖV 1974, 418 sogar für die Ge-nehmigung nach § 6 LuftVG anerkannt. Jedenfalls im Flurbereinigungsrecht verkürzt die Figur des zeitweilig individuell nicht anfechtbaren personalen Verwaltungsakts den Rechtsschutz nicht.

³⁶¹ Vgl. dazu § 22 Abs. 1.

³⁶² Die einschlägige Vorschrift ist in diesem Zusammenhang § 18. Da die Überschriften in den Gesetzessammlungen nicht amtlich sind, muß die Klarstellung im Gesetzestext erfolgen. Die Erweiterung der Überschrift in der Gesetzessammlung von SARTORIUS („Pflichten der Teilnehmergeinschaft“) in „Rechte und Pflichten der Teilnehmer-gemeinschaft“ kommt nicht in Betracht. Der Text des § 18 Abs. 1 bezieht sich ein-deutig auf die öffentliche Pflichtenstellung der Teilnehmergeinschaft („hat wahr-zunehmen“). Die Befugnis der Teilnehmergeinschaft, auch für die Rechte ihrer Mit-glieder einzutreten, könnte man durch die Formulierung in § 18 Abs. 1 Satz 1 zum Ausdruck bringen: „Die Teilnehmergeinschaft nimmt die gemeinschaftlichen Ange-legenheiten der Teilnehmer wahr.“ Die Pflichtenstellung der Teilnehmergeinschaft folgt dann wieder unzweifelhaft aus dem beizubehaltenden Satz 2 („Sie hat insbe-sondere ...“).

Die vorgeschlagene Lösung hat gegenüber der bisherigen folgende Vorteile:

1. Sie trägt den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens Rechnung und vermeidet die Übernahme der verfassungsrechtlich bedenklichen und im Flurbereinigungsverfahren willkürlich erscheinenden Regelungen des § 18 a Abs. 5 FStrG und des § 10 Abs. 8 BImSchG.
2. Sie gewährleistet ein Höchstmaß an individuellem Rechtsschutz, weil der Vorstand der Teilnehmergeinschaft alle berechtigten Einwendungen gegen den Wege- und Gewässerplan erheben kann.
3. Sie führt zu keiner „unnötigen Erschwerung“ oder „Erweiterung des bisherigen Flurbereinigungsverfahrens“, weil der Vorstand der Teilnehmergeinschaft aller Voraussicht nach nur sachgerechte Einwendungen gegen den Wege- und Gewässerplan geltend machen wird.

II. Die Beteiligung an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans

Die Frage nach dem Kreis der Beteiligten an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans knüpft unmittelbar an die soeben behandelte Rechtsschutzproblematik an. Sie läßt sich auf dem Boden der hier vertretenen Auffassung ohne Mühe beantworten, so daß wenige Bemerkungen genügen.

1. Die rechtzeitige Beteiligung bei der Raumplanung

Aus rechtsstaatlichen Gründen ist bei jeder (Raum-)Planung die rechtzeitige Beteiligung der von den Planungsentscheidungen Betroffenen sicherzustellen³⁶³. Der von Art. 19 Abs. 4 GG geforderte nachträgliche³⁶⁴ Rechtsschutz genügt nicht, um zu verhindern, daß der einzelne Betroffene von der Planung überfahren und zum bloßen Objekt des Planungsgeschehens wird³⁶⁵.

Den von der Planung Betroffenen ist daher rechtliches Gehör im Planungsverfahren zu gewähren; sie sind an der Planung zu beteiligen³⁶⁶.

2. Die Beteiligung an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans

Auch an der Feststellung des Wege- und Gewässerplans müssen die Betroffenen beteiligt werden.

Nach dem geltenden § 41 Abs. 2 erfolgt die Beteiligung der privaten Betroffenen nur mittelbar in Form des Benehmens der Flurbereinigungsbehörde mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft³⁶⁷. Die einzelnen Teilnehmer am Flurbereinigungsverfahren sind nicht beteiligt.

Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz behält die derzeitige Regelung des § 41 Abs. 2 bei. Während die Regierungsvorlage hierzu keine Ausführungen enthält, hieß es im Referentenentwurf vom 15. Februar 1974³⁶⁸:

„Die flurbereinigungsrechtliche Besonderheit, daß die Anhörung der Beteiligten innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nicht über den Kreis der in Absatz 2 genannten Stellen hinaus auf die Teilnehmer auszudehnen ist, bleibt bestehen; im übrigen handelt es sich bei dem Wege- und Gewässerplan um eine gemeinschaftliche Angelegenheit der Teilnehmer, die ohnehin die Teilnehmergeinschaft wahrzunehmen hat.“

Fraglich ist, ob das Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft als Beteiligungsform ausreicht. Angesprochen wird damit nicht die Intensität der Beteiligung, weil auch bei individueller Beteiligung das Benehmen rechtsstaat-

³⁶³ Vgl. dazu oben S. 79 mit N. 333; ferner BLUMEL, Forsthoff-Festschrift (aaO N. 332), S. 16, 23 m. w. N.; SCHMITT-GLAESER, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. (189 m. Anm. 39.204 ff., 240 ff.); STICH, Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, 1972, S. 355 ff.

³⁶⁴ Zur repressiven Natur des Rechtsschutzes vgl. BAUR, Studien zum einstweiligen Rechtsschutz, 1967; BETTERMANN, Vorbeugender Gerichtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 45, 1970, S. 185 ff.; kritisch KOPP, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren, 1971, S. 28 ff.

³⁶⁵ WALTER, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. (151).

³⁶⁶ Vgl. die Nachweise in N. 363; auch HOPPE, aaO (N. 156), Rdnr. 82 ff., S. 38 ff.

³⁶⁷ Vgl. oben S. 22 f.

³⁶⁸ AaO (N. 117), S. 37. — § 41 in der Fassung der Empfehlung des Agrarausschusses (Zitat oben S. 41 mit N. 133) sah dagegen in Absatz 3 zusätzlich ein Planauslegungsverfahren vor.

lichen Anforderungen genügt³⁶⁹. Vielmehr betrifft die Frage die personale Seite der Beteiligung. Ansatzpunkt für eine zutreffende Antwort ist der Begriff der von der Feststellung des Wege- und Gewässerplans Betroffenen³⁷⁰. Werden von der Feststellung des Wege- und Gewässerplans die Teilnehmer am Flurbereinigungsverfahren individuell betroffen, dann ist die Regelung in § 41 Abs. 2 inkonsequent und unzureichend. Wer gegen den Planfeststellungsbeschluß Rechtsbehelfe ergreifen kann, muß auch an der Planfeststellung beteiligt werden. § 41 Abs. 2 und Abs. 6 des Regierungsentwurfs sind daher insoweit nicht aufeinander abgestimmt.

Wie bereits gezeigt wurde³⁷¹, werden jedoch von der (vorläufigen) Feststellung des Wege- und Gewässerplans die Teilnehmer am Flurbereinigungsverfahren als Gesamtheit betroffen. Folgt man der vorgeschlagenen Lösung, daß die Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer durch die Teilnehmergemeinschaft die Wahrung privater Rechte mitumfaßt³⁷² und daß der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft zur Wahrung dieser Rechte berufen ist³⁷³, dann wird die Beibehaltung von § 41 Abs. 2 wieder sinnvoll. Sie genügt dann auch rechtsstaatlichen Anforderungen.

Vom hier vertretenen Standpunkt aus erfüllt das Benehmen zwischen der Flurbereinigungsbehörde und dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans eine doppelte Funktion. Einmal ist die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen und die Unterhaltung dieser Anlagen die wichtigste öffentliche Aufgabe der Teilnehmergemeinschaft. Aus diesem Grund ist es sachgerecht, den Vorstand der Teilnehmergemeinschaft an der Feststellung des Plans für die gemeinschaftlichen Anlagen zu beteiligen³⁷⁴. Zum anderen macht der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft stellvertretend für die Gesamtheit der Teilnehmer am Flurbereinigungsverfahren private Bedenken gegen den Wege- und Gewässerplan geltend oder trägt private Wünsche und Anregungen vor.

³⁶⁹ Vgl. dazu oben S. 23 mit N. 11.

³⁷⁰ Allgemein zum Begriff des „Betroffenen“ vgl. BLUMEL, Weber-Festschrift, aaO (N. 335), S. 550 (m. Anm. 57), 558 f. (m. Anm. 109 ff., 113), 560 f. (m. Anm. 122 ff.).

³⁷¹ Vgl. oben S. 73 ff.

³⁷² Vgl. oben S. 83.

³⁷³ Vgl. oben S. 84.

³⁷⁴ Vgl. oben S. 76. In diese Richtung zielt auch die Begründung zum Referentenentwurf vom 15. 2. 1974 (oben S. 86, ab „im übrigen ...“). Die Begründung erläutert freilich nur, weshalb der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft überhaupt an der Planfeststellung zu beteiligen ist. Weshalb allein der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft zu beteiligen ist, geht aus der Begründung nicht hervor.

III. Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde

1. Delegation der Planfeststellungsbefugnis

Die Feststellung des Wege- und Gewässerplans ist echte Planfeststellung. Der Wege- und Gewässerplan wird von der oberen Flurbereinigungsbehörde festgestellt. Zweifelhaft ist jedoch, ob die obere Flurbereinigungsbehörde zwingend Planfeststellungsbehörde ist. § 2 Abs. 3 (alte Fassung)³⁷⁵ ermächtigt nämlich die obersten Landesbehörden, Befugnisse, die nach dem Flurbereinigungsgesetz der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Flurbereinigungsbehörde zu übertragen.

a) Der Meinungsstand in der Praxis

In der Staatspraxis ist umstritten, ob § 2 Abs. 3 überhaupt auf die Planfeststellungsbefugnis der oberen Flurbereinigungsbehörde anwendbar ist³⁷⁶. Teilweise wird die Meinung vertreten, aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen könne nur die obere Flurbereinigungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein.

Damit lautet die Ausgangsfrage für die weitere Untersuchung (vorläufig) wie folgt: Ist es rechtlich unzulässig oder sachlich nicht angezeigt, die Planfeststellungsbefugnis der oberen Flurbereinigungsbehörde auf die Flurbereinigungsbehörde zu übertragen?

b) Die Regelung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz

Auch die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz wird durch die erwähnte Kontroverse beeinflusst; § 2 Abs. 3 soll u. a. folgenden Zusatz erhalten³⁷⁷:

„Die Übertragung nach § 41 Abs. 4 und § 58 Abs. 3 setzt voraus, daß die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 Abs. 1) und des Flurbereinigungsplanes (§ 58 Abs. 1 und 2) nach § 18 Abs. 2 der Teilnehmergeinschaft übertragen worden ist.“

Die Begründung lautet³⁷⁸:

„Absatz 3 Satz 2 ist im Rechtszusammenhang mit § 18 Abs. 2 zu sehen und stellt klar, daß in den genannten Fällen eine Vereinigung mit den Aufsichtsbefugnissen der oberen Flurbereinigungsbehörde unzulässig ist.“

Die geplante Neuregelung wird nur verständlich, wenn man sich die in Bayern bestehende (aa) und für Nordrhein-Westfalen vorgesehene (bb) Zuständigkeitsregelung für Planfeststellungen nach § 41 vergegenwärtigt und außerdem die Kommentierung STEUERS zu § 2 heranzieht (cc).

aa) Die Rechtslage in Bayern

Nach § 18 Abs. 2 können weitere Aufgaben und Befugnisse der Flurbereinigungsbehörde auf die Teilnehmergeinschaft übertragen werden. Bayern hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht³⁷⁹. Das Gesetz zur Ausführung des Flur-

³⁷⁵ Vgl. dazu oben S. 25.

³⁷⁶ Das Schrifttum hat bislang zu der Streitfrage noch nicht Stellung bezogen. Dies gilt auch für die Ausführungen STEUERS (Komm., § 2 Anm. 11, S. 80), die sich zwar mit den Grenzen der Delegationsermächtigung befassen, nicht aber gezielt auf die oben umschriebene Fragestellung eingehen.

³⁷⁷ Vgl. dazu bereits oben S. 45.

³⁷⁸ BT-Drucks. 7/3020, S. 20.

³⁷⁹ Vgl. oben S. 23 mit N. 17—19.

bereinigungsgesetzes vom 11. August 1954 (GVBl. S. 165) ordnet in Art. 3 Abs. 1 an:

„Die Teilnehmergeinschaft hat das Flurbereinigungsgebiet neu zu gestalten, insbesondere den Flurbereinigungsplan zu erstellen und alle hierzu notwendigen Verhandlungen zu führen. Die Aufgaben und Befugnisse der Flurbereinigungsbehörde werden insoweit auf den Vorstand der Teilnehmergeinschaft übertragen.“

Auf Grund von § 2 Abs. 3 alte Fassung ergingen in Bayern bisher zwei Verordnungen. Die (erste) Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz) vom 30. Juli 1954 (GVBl. S. 169) übertrug die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans und die Genehmigung des Flurbereinigungsplans dem Flurbereinigungsamt (§§ 1 und 2), also der Flurbereinigungsbehörde. Diese Verordnung wurde mit Wirkung vom 1. Juni 1970 durch die (zweite) Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz — UVFlurbG) vom 11. Mai 1970 (GVBl. S. 192) ersetzt, um der auf Grund der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Organisation des Flurbereinigungsdienstes in Bayern vom 15. Juli 1969 (GVBl. S. 197) zum 1. August 1969 erfolgten Umbenennung der Flurbereinigungsämter in Flurbereinigungsdirektionen Rechnung zu tragen. Zuständig für die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplans und für die Genehmigung des Flurbereinigungsplans ist nunmehr die Flurbereinigungsdirektion (§ 1 UVFlurbG).

bb) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen³⁸⁰ existiert seit der zweiten Jahreshälfte 1973 der Entwurf einer Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungsgesetz — UVFlurbG —)³⁸¹. Er lautet im vorliegenden Zusammenhang:

„§ 1. Folgende Befugnisse werden der Flurbereinigungsbehörde übertragen:

...

4. die vorläufige Feststellung des Wege- und Gewässerplanes nach § 41 Abs. 3 Satz 1 FlurbG ...“

cc) Die Auffassung STEUERS

Bei STEUER³⁸² finden sich folgende Erläuterungen zu § 2 Abs. 3:

„Die Bestimmung darf nicht dazu führen, den Sinn eines geordneten Verwaltungsaufbaus auszuhöhlen, der ja auch im Interesse des Staatsbürgers so gegliedert ist und die Sicherstellung des Instanzenweges bezweckt. Es bestehen jedoch keine Bedenken, der FlurbBehörde einige Funktionen zu überlassen, die nicht unbedingt von der übergeordneten Behörde wahrgenommen werden müssen ...“

Die Ermächtigung ermöglicht es, praktischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Es wird vor allem nahe liegen, von ihr Gebrauch zu machen, wenn eine abweichende Regelung nach § 18 Abs. 2 erfolgt. Immer jedoch muß darauf Bedacht genommen werden, daß Befugnisse der oberen Behörde, die gleichzeitig eine Aufsicht gegenüber der FlurbBehörde zum Inhalt haben,

³⁸⁰ Zum geltenden Recht vgl. oben S. 24 mit N. 29.

³⁸¹ Vgl. oben S. 25 mit N. 35, S. 45 mit N. 148.

³⁸² Komm., § 2 Anm. 11, S. 80.

der FlurbBehörde nur auf eine Weise übertragen werden können, die die Bearbeitung in personeller und sachlicher Abgrenzung zu den eigenen Aufgaben der FlurbBehörden gewährleistet und die selbständige Wahrnehmung der übertragenen Funktionen sicherstellt.“

dd) Zusammenfassung

Die Novelle sanktioniert also die bayerischen Übertragungsverordnungen, während sie sich mit dem nordrhein-westfälischen Entwurf nicht in Einklang bringen läßt.

c) Fragestellung

Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz und die Formulierung des Gutachterauftrags erfordern eine Korrektur und Präzisierung der Ausgangsfrage³⁸³.

Für die Neufassung des § 2 Abs. 3 ist nicht entscheidend, ob die obere Flurbereinigungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein muß, sondern unter welchen Voraussetzungen sie es sein muß. § 2 Abs. 3 läßt die Delegation der Planfeststellungsbefugnis dann zu, wenn die Planaufstellung von der Teilnehmergemeinschaft vorgenommen wird. Die Planung ist sozusagen in der Verwaltungshierarchie eine Etage nach unten verlagert. Unzulässig ist lediglich die Vereinigung von Planfeststellung und Planaufstellung in einer Hand. Die obere Flurbereinigungsbehörde ist nicht notwendig Planfeststellungsbehörde. Eine sinnvolle rechtliche Erörterung hat demnach unter dem Gesichtspunkt zu erfolgen, wer bei Vorliegen welcher Voraussetzungen für die Planfeststellung zuständig sein kann.

Eine derartige Erörterung könnte den Rahmen des Gutachterauftrags sprengen, der nur den Problemkreis „Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde“ anspricht. Gleichwohl erscheint es unumgänglich, die rechtliche Prüfung auf den bezeichneten Umfang auszudehnen. Hierfür spricht, daß das Gutachten allgemein die Planfeststellung in der Flurbereinigung zum Inhalt hat und die Klärung der Zuständigkeiten daher von dem allgemeinen Auftrag gedeckt wird.

Die Erörterung der weiteren Frage, ob die obere Flurbereinigungsbehörde aus sachlichen Gründen Planfeststellungsbehörde sein sollte, leitet wieder in die vom Gutachterauftrag abgesteckten Bahnen zurück.

Anschließend wird daher folgenden Fragen nachgegangen:

E r s t e n s : Kann aus Rechtsgründen nur die obere Flurbereinigungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein?

Z w e i t e n s : Muß die obere Flurbereinigungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein, wenn die Flurbereinigungsbehörde den Wege- und Gewässerplan aufstellt?

D r i t t e n s : Sollte aus Gründen der Zweckmäßigkeit nur die obere Flurbereinigungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein?

2. Eigene Stellungnahme

a) Die Planfeststellungsbehörde

Die erste Frage läßt sich kurz beantworten. Denn es gibt keinen Rechtsgrundsatz, wonach nur die höhere Verwaltungsbehörde Planfeststellungsbehörde sein darf. Auch dem Flurbereinigungsgesetz oder den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens kann ein solcher Grundsatz nicht entnommen werden.

³⁸³ Vgl. oben S. 88.

Die obere Flurbereinigungsbehörde ist daher nicht zwingend Planfeststellungsbehörde.

b) Die obere Flurbereinigungsbehörde als Planfeststellungsbehörde aus
Rechtsgründen

Die zweite Frage wird künftig bejaht werden müssen, wenn die Regierungsvorlage in ihrer jetzigen Form verabschiedet wird.

Zu überlegen bleibt jedoch, ob die Regierungsvorlage insoweit nicht noch abgeändert werden sollte. Der Vorlage liegt nämlich offenbar die rechtlich unzutreffende Meinung zugrunde, Planaufstellung und Planprüfung bzw. Planfeststellung dürften bei der Flurbereinigung nicht in die Zuständigkeit derselben Instanz fallen.

aa) Verwaltung und Aufsicht

Die Meinung wird getragen von dem Hinweis auf die Aufsichtsbefugnisse der oberen Flurbereinigungsbehörde. Der Hinweis überzeugt jedoch nicht, weil er auf die unzulässige Gleichsetzung der Genehmigung des Flurbereinigungsplans mit der Feststellung des Wege- und Gewässerplans zurückgeht und außerdem Verwaltung und Aufsicht vermengt.

Der Gesichtspunkt der Aufsicht bietet sich an, wenn man die Genehmigung des Flurbereinigungsplans ins Auge faßt. Denn seit jeher sind Genehmigungsvorbehalte als Aufsichtsmittel bekannt³⁸⁴. Von diesen Genehmigungsvorbehalten sind jedoch die sogenannten sanktionierenden Genehmigungsvorbehalte zu unterscheiden, die einen eigenen Entscheidungsanteil der genehmigenden Behörde zum Inhalt haben³⁸⁵. Die sanktionierende Genehmigung ist eigenständige Verwaltung, nicht Aufsicht.

Ob die Genehmigung nach § 58 Abs. 3 eine staatliche Sanktion oder nur ein Unbedenklichkeitszeugnis enthält, ist zweifelhaft; die gebräuchliche Formulierung, die Genehmigung des Flurbereinigungsplans durch die obere Flurbereinigungsbehörde diene der Feststellung, daß der Plan „mit den staatswirtschaftlichen Zielen im Einklang steht“³⁸⁶, führt in diesem Zusammenhang nicht weiter. Die Rechtsnatur der Genehmigung des Flurbereinigungsplans kann jedoch dahingestellt bleiben. Denn wenn die Genehmigung nach § 58 Abs. 3 eine Aufsichtsmaßnahme wäre, würde sie sich gerade in diesem Punkt von der Planfeststellung nach § 41 unterscheiden³⁸⁷.

Bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans handelt es sich um eine selbständige Verwaltungstätigkeit. Die Tätigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde bei der Genehmigung des Flurbereinigungsplans ähnelt nur rein äußerlich der Tätigkeit bei der Feststellung des Wege- und Gewässerplans, weil hier wie dort von Vorlagen der Flurbereinigungsbehörde ausgegangen wird. Das ändert aber nichts daran, daß die Planfeststellung allein Angelegenheit der oberen

³⁸⁴ Vgl. grundlegend TRIEPEL, Die Reichsaufsicht, 1917, Nachdruck 1964, S. 624 f., 630 und pass.

³⁸⁵ Hierzu SALZWEDEL, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK 1 (1962), 203 ff.; ders., Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL 22 (1965), 206 ff., 213 ff.; FORSTHOFF, VerwR, S. 571 Anm. 4.

³⁸⁶ Vgl. STEUER, Komm., § 58, Anm. 14, S. 358; SEEHUSEN-SCHWEDE-NEBE, Komm., § 58 Erl. 4, S. 159; jeweils im Anschluß an BVerwG vom 13. 6. 1960, RdL 1960, 274.

³⁸⁷ Nur wer in der Feststellung des Wege- und Gewässerplans keine echte Planfeststellung sieht, kann folgerichtig Genehmigung und Feststellung entsprechend behandeln (vgl. oben S. 71). Die Novelle will aber die Feststellung des Wege- und Gewässerplans als Planfeststellung ausgestalten.

Flurbereinigungsbehörde ist. Die obere Flurbereinigungsbehörde tritt nach außen als verantwortliche Behörde in Erscheinung. Sie entscheidet in eigener Sache. Der Wege- und Gewässerplan ist ihr Werk. Die obere Flurbereinigungsbehörde kontrolliert nicht; sie gestaltet selbst.

Wird bei Gelegenheit der Planfeststellung das Handeln der Flurbereinigungsbehörde überprüft, so ist das eine normale Erscheinung innerhalb der hierarchischen Verwaltung. Der Planfeststellung wächst dadurch keineswegs eine (verwaltende und beaufsichtigende) Doppelnatur zu. Die Planfeststellung ist und bleibt Verwaltung und sonst nichts.

bb) Die Zuständigkeiten für Planaufstellung und Planfeststellung

Läßt man den irreführenden Gesichtspunkt der Aufsicht beiseite, dann dürfte die Begründung zum neuen § 2 Abs. 3³⁸⁸ auf der Auffassung beruhen, Planaufstellung und Planfeststellung³⁸⁹ müßten von verschiedenen Instanzen vorgenommen werden.

Das ist in der Tat üblich, aber nicht zwingend geboten³⁹⁰. Vor allem ist es auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht erforderlich, daß bei der Planung die unterschiedlichen Funktionen stets von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden³⁹¹. Somit wäre es in rechtlicher Hinsicht durchaus möglich, daß die Aufstellung und die Feststellung des Wege- und Gewässerplanes derselben Behörde (z. B. der Flurbereinigungsbehörde) obliegen.

c) Zweckmäßigkeit der geplanten Neuregelung

Bei der Beantwortung der dritten Frage ist auf sachliche Bedenken gegen die geplante Neufassung des § 2 Abs. 3 in der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz hinzuweisen³⁹².

Die Delegation der der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehenden Planfeststellungsbefugnis auf die Flurbereinigungsbehörde wird durch den Zusatz in § 2 Abs. 3 zwar eingeschränkt, aber nicht ausgeschlossen. Damit könnte auch künftig eine Regelung getroffen werden wie sie in Bayern besteht. Da man auch in Bayern erwägen sollte, die Flurbereinigungsdirektionen als obere Flurbereinigungsbehörden einzurichten, erscheint eine übertriebene Rücksichtnahme des Bundesgesetzgebers auf die besonderen bayerischen Verhältnisse nicht geboten³⁹³. Zu klären bleibt damit nur, ob es zweckmäßig ist, durch das Flurbereinigungsgesetz

³⁸⁸ Vgl. oben S. 88.

³⁸⁹ Zur Unterscheidung zwischen Planaufstellung und Planfeststellung vgl. z. B. MAR-SCHALL, aaO (N. 156), § 17 Anm. 4.1, S. 442; KODAL, aaO (N. 156), S. 469; HOPPE, aaO (N. 156), S. 15; H. J. WOLFF, Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 1973, § 158 II b 1, S. 305.

³⁹⁰ Vgl. dazu auch FORSTHOFF, VerwR, S. 305.

³⁹¹ Vgl. FRIESECKE, aaO (N. 286), § 14 Anm. 14, S. 143 f.; ferner BVerwG vom 28. 5. 1971, VRS 42, 466 (472) = DOV 1972, 129 (131; insoweit nur teilweise abgedruckt).

³⁹² Auf die Zweckmäßigkeit der nordrhein-westfälischen Übertragungsverordnung kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht eingegangen werden. Hinzudeuten ist lediglich darauf, daß die Verordnung im Hinblick auf die Zuständigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde nach § 67 Abs. 4 Satz 5 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 1962 (GV S. 235) zu Ungereimtheiten führen würde.

³⁹³ Nach § 1 der Verordnung über die Organisation des Flurbereinigungsdienstes in Bayern vom 2. 8. 1966 (GVBl. S. 251) i. d. F. der Verordnung vom 15. 7. 1969 (GVBl. S. 197) bestehen die Flurbereinigungsdirektionen als Behörden der Mittelstufe. Obere Flurbereinigungsbehörde ist gem. Art. 1 Abs. 2 AusfG (oben N. 17) das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bis zur eventuellen Änderung von Art. 1 Abs. 2 AusfG könnte die Rechtslage in Bayern durch eine Übergangsregelung in der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz berücksichtigt werden.

reinigungsgesetz allen Ländern — also auch denjenigen Ländern, deren Flurbereinigungsbehörden keine Mittelinstanzen sind — eine Regelung zu ermöglichen, die der bayerischen Regelung nahekommt. In diesem Zusammenhang ist der oben³⁹⁴ erörterte Funktionswandel der Flurbereinigung zu berücksichtigen.

Dabei ergibt sich:

E r s t e n s : Eine Flurbereinigung, die der integralen Neuordnung des ländlichen Raums dienen soll³⁹⁵, kann nicht in regionaler Vielfalt betrieben werden. Die einzelnen Flurbereinigungsverfahren dürfen nicht beziehungslos nebeneinander und aneinander vorbei vorgenommen werden. Erforderlich ist ein Höchstmaß an Einheitlichkeit und Koordination.

Die Einheitlichkeit würde durch die Zuständigkeit von Mittelinstanzen weit besser gewährleistet werden als durch die Zuständigkeit der unteren Behörden. Bei der ausschließlichen Zuständigkeit der oberen (bzw. obersten) Flurbereinigungsbehörden für die Feststellung des Wege- und Gewässerplans wäre insbesondere die wichtige einheitliche Handhabung des Planungsermessens sichergestellt.

Z w e i t e n s : Die sich aus dem Funktionswandel der Flurbereinigung ergebende wachsende Bedeutung der Flurbereinigung erhöht Einfluß und Verantwortung der Flurbereinigungsbehörde³⁹⁶. Dem Einfluß muß das gebotene Durchsetzungsvermögen entsprechen. Das gilt in erster Linie für die Feststellung des Wege- und Gewässerplans, die als echte Planfeststellung Konzentrationswirkung hat. Hinzu kommt, daß nach der Novelle folgerichtig der bisherige Vorrang anderer Planfeststellungen entfällt³⁹⁷ und die Koordinierung mit den anderen Planungsträgern notwendig wird.

Die Aufwertung der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung muß sich auch im organisatorischen Bereich auswirken. Für die Koordinierung und Durchsetzung der Planziele nach § 41 im Verhältnis zu anderen Behörden wäre es angebracht, wenn sich die mit der Planfeststellung befaßten Flurbereinigungsbehörden mit den übrigen Planungsbehörden auf gleicher Ebene begegneten. Für Planfeststellungen außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens sind regelmäßig mindestens Behörden der Mittelinstanz zuständig³⁹⁸. Das gleiche sollte daher für die Flurbereinigung gelten. Auch dieser Gesichtspunkt spricht in den Ländern, in denen Flurbereinigungsbehörden der Unterstufe vorhanden sind, für die ausschließliche Planfeststellungsbefugnis der oberen (oder obersten) Flurbereinigungsbehörden.

d) Zusammenfassung

§ 2 Abs. 3 findet in seiner bisherigen Fassung auch auf die Planfeststellungsbefugnis der oberen Flurbereinigungsbehörde Anwendung. Ein rechtliches Hindernis, die Planfeststellungsbefugnis auf die Flurbereinigungsbehörden zu übertragen besteht auch dann nicht, wenn die Flurbereinigungsbehörden für die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans zuständig sind. Der Zusatz, den die Novelle in § 2 Abs. 3 vorsieht, ist aus Rechtsgründen nicht geboten.

³⁹⁴ S. 28 ff.

³⁹⁵ Vgl. oben S. 31 f.

³⁹⁶ Vgl. oben S. 32.

³⁹⁷ Vgl. oben S. 45.

³⁹⁸ Vgl. z. B. § 36 Abs. 3 BBahnG, § 14 Abs. 1 Satz 3 WaStrG, § 18 a Abs. 1 FStrG.

Dagegen sollte es aus sachlichen Gründen in den Fällen der §§ 41 Abs. 4 und 58 Abs. 3 (neue Fassung)³⁹⁹ bei der ausschließlichen Zuständigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde verbleiben. Die Aufwertung der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung darf nicht im Zuständigkeitsbereich ausgehöhlt werden. In Anbetracht der Überregionalität der modernen Flurbereinigung und ihres Bedeutungszuwachses sollten für die Feststellung des Wege- und Gewässerplans in jedem Fall mindestens Behörden der Mittelinstanz zuständig sein.

³⁹⁹ Die ausschließliche Zuständigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde für die Genehmigung nach § 58 Abs. 3 ist weniger wichtig als die Zuständigkeit nach § 41 Abs. 4. Es erscheint aber konsequent, daß allein die obere Flurbereinigungsbehörde die Plan genehmigung vornimmt, wenn sie allein für die Planfeststellung zuständig ist. Der erste und der letzte verbindliche Akt der Planung liegt dann in ihren Händen. Darüber hinaus ermöglicht die Genehmigung nach § 58 Abs. 3 die Kontrolle, ob sich die Flurbereinigungsbehörden an den Rahmen der Planfeststellung halten.

C. Vorschläge zur Änderung einzelner Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes

Als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung wird vorgeschlagen, § 2 Abs. 3, § 18 Abs. 1 und § 41 wie folgt zu ändern:

1. § 2 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Länder können Befugnisse, die nach diesem Gesetz der für die Flurbereinigung zuständigen obersten Landesbehörde zustehen, der oberen Flurbereinigungsbehörde übertragen. Sie können ferner Befugnisse, die nach diesem Gesetz der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Flurbereinigungsbehörde übertragen; dies gilt nicht für die Befugnisse nach § 41 Abs. 4 und § 58 Abs. 3.“

2. § 18 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Teilnehmergeinschaft nimmt die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahr.“

3. § 41 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Flurbereinigungsbehörde stellt im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan).

(2) Der Plan ist mit den Trägern öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern. Einwendungen gegen den Plan müssen zur Vermeidung des Ausschlusses in dem Anhörungstermin vorgebracht werden; darauf ist in der Ladung und in dem Termin hinzuweisen. Die Ladungsfrist beträgt einen Monat. Der Ladung ist ein Auszug aus dem Plan beizufügen, der die Festsetzungen enthält, durch welche die Träger öffentlicher Belange berührt werden.

(3) Der Plan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde festzustellen.

(4) Der Plan kann ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der oberen Flurbereinigungsbehörde genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist oder Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden. Die Planfeststellung kann bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Die Entscheidung hierüber trifft die obere Flurbereinigungsbehörde.

(5) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördlichen Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

(6) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens und dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen.“

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 Weinbergemarkungen, 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: ROHM: 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/SCHÜNKE/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 Gemeinschaftsobjektanlagen 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 Teilnehmergeinschaft 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,—.
- 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,—.
- Heft 57: 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,—.
- 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,—.