

Emil Hermann Linke und Christoph Mayr

**Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes,
Kommentar sowie weitere bayerische flurbereinigungsrechtliche Vorschriften**

in der Sammlung: Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen, Band 19; Agricola-Verlag GmbH, Butjadingen-Stollhamm 2012; 330 Seiten broschiert, 50,00 EUR; ISBN 978-3-920009-85-8.

Im Frühjahr 2012 ist im Agricola-Verlag eine Kommentierung des bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland mit Stand vom 1. März 2012 erschienen. Sie stellt bereits insoweit eine Novität dar, liegt doch nach derzeitigem Wissensstand des Rezensenten für kein anderes Bundesland eine kommentierte Ausgabe seines Ausführungsgesetzes vor.

Regierungsdirektor Linke vom Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken in Würzburg, seit Jahren auch Mitglied des Arbeitskreises „Recht“ der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft nachhaltige Landentwicklung (für die Vorschriften der Art. 1–3, 5–7, 11–13, 18, 22–23) sowie Dr. Mayr, seit Jahren Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München, Flurbereinigungssenat (für die Vorschriften der Einl., Art. 4, 8–10, 14–17, 19–21, 24–26), haben es auf sich genommen, für den Freistaat Bayern die landesspezifische Ausgestaltung des Gestaltungsrahmens des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (FlurbG) mittels Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) zu kommentieren. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass das FlurbG eine Vielzahl diesbezüglicher Vorgaben bzw. Hinweise als sogenannte Flurbereinigungsrechtliche Öffnungsklauseln enthält: Eingestellt wurden sie weitestgehend auf Initiative des Freistaates Bayern bereits in das ursprüngliche Gesetzgebungsverfahren der Jahre 1951/53, um älteres, insbesondere in Bayern erprobtes Landesrecht in seinen Grundstrukturen für die weitere Praxis erhalten zu können. Gleichwohl war damals im Bundesrat die Zustimmung des Freistaates Bayern zum FlurbG wegen grundgesetzlicher Kompetenzprobleme noch nicht zu erreichen; erst die umfänglich novellierte Fassung des FlurbG aus den Jahren 1974/76 fand auch dessen Zustimmung – ähnlich das Verhalten vieler bayerischer Abgeordneter im Bundestag.

Nach § 2 Abs. 2 FlurbG ist die Organisation der Flurbereinigungsverwaltung von den Ländern vorzunehmen. Dabei können die Länder nach § 2 Abs. 3 FlurbG Befugnisse, die nach dem FlurbG der für die Flurbereinigung zuständigen obersten Landesbehörde zustehen, der oberen Flurbereinigungsbehörde übertragen; sie können ferner Befugnisse, die nach dem FlurbG der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Flurbereinigungsbehörde übertragen; dieses gilt jedoch nicht für die Befugnisse der Planfeststellung eines Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG und der verwaltungsinternen Genehmigung eines Flurbereinigungsplanes nach § 58 Abs. 3 FlurbG; diese Zuständigkeiten müssen stets der oberen Flurbereinigungsbehörde vorbehalten bleiben. Weiterhin können die Länder Aufgaben und Befugnisse, die nach dem FlurbG der Flurbereinigungsbehörde zustehen, nach § 2 Abs. 4 FlurbG auch auf die obere Flurbereinigungsbehörde übertragen.

Der Freistaat Bayern hat von diesen Gestaltungsmöglichkeiten nach § 1 AGFlurbG insoweit Gebrauch gemacht, als er das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur obersten Flurbereinigungsbehörde bestimmt und die Ämter für Ländliche Entwicklung als obere Flurbereinigungsbehörde ihre Aktivitäten entfalten; gleichwohl wurden den Ämtern für Ländliche Entwicklung auch alle Aufgaben übertragen, die nach dem FlurbG den Flurbereinigungsbehörden zustehen und die nicht den Teilnehmergeinschaften übertragen wurden. In der Kommentierung werden die geschichtlichen Wandlungen dieser Strukturen klar und nachvollziehbar dargestellt; sie machen Einiges in der Entwicklung der bayerischen Verwaltungsorganisation verständlicher.

Nach § 18 Abs. 2 FlurbG können die Länder weitere Aufgaben und Befugnisse, die nach dem FlurbG den Flurbereinigungsbehörden zustehen, den jeweiligen Teilnehmergeinschaften übertragen.

Der Freistaat Bayern hat auch hiervon nach den Art. 2 und 3 AGFlurbG ausführlich in sehr bedeutsamer Art und Weise Gebrauch gemacht, indem er die sehr umfängliche Neugestaltungsaufgabe für das jeweilige Flurbereinigungsgebiet, insbesondere die Erstellung des Flurbereinigungsplanes, der Teilnehmergeinschaft überträgt; sehr beachtlich sind dabei jedoch spezielle Vorbehalte hinsichtlich der Waldflurbereinigung, der Vereinfachten Flurbereinigung sowie der Unternehmensflurbereinigung. Hier vermisst der Rezensent (aus dem geschichtlich gesehen norddeutschen Rechtskreis der ländlichen und der städtischen Bodenordnung) eine kritische Auseinandersetzung mit den unvermeidlichen Interessenkollisionen bei der Neugestaltung der Eigentumsstrukturen an Grund und Boden durch die Teilnehmergeinschaft, speziell ihres Vorstandes, sind sie doch in aller Regel einerseits selbst betroffene Eigentümer, andererseits aber unvermeidlich betroffene Planungsentscheider. Probleme der Befangenheit, zumindest der Besorgnis der Befangenheit klingen hier seitens des Kommentators nicht an. Verfolgt man die einschlägige Literatur zu dieser äußerst sensiblen Verfahrensstelle, so weicht wohl die Theorie

der Gesetzesbegründung zur Konfliktbewältigung zeitnah an Ort und Stelle von der Realität des Alltags ab, denn auch mittels Weisungsbefugnis der Ämter für Ländliche Entwicklung gegenüber der Teilnehmergeinschaften können solche Interessenkollisionen schleunigst behoben werden. Übrigens gab es solche Entscheidungsstrukturen auch im Wirkungsbereich des Rezensenten nach dem „Gesetz, betreffend die Zusammenlegung der Grundstücke im Geltungsbereich des Rheinischen Rechts“ vom 24. Mai 1885 (speziell nach § 5); sie wurden jedoch genau wegen der vorstehend angesprochenen Interessenkollisionen alsbald wieder völlig aufgegeben, denn sie lösten kaum Konflikte, aber sie verschärften solche Interessenkollisionen in aller Öffentlichkeit. Hier harrt also weiterhin ein Rätsel seiner Lösung; das ausführliche Zitat des Kommentators zur diesbezüglichen Gesetzesbegründung allein überzeugt also nicht.

Nach § 21 Abs. 7 FlurbG können die Länder die Bildung und die Zusammensetzung des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft abweichend regeln sowie Wahlperioden einführen; nach § 23 Abs. 2 FlurbG können die Länder dabei zugleich die Abberufung von Mitgliedern des Vorstandes oder deren Stellvertreter von der Zustimmung der Flurbereinigungsbehörde abhängig machen. Nach § 26b Abs. 3 FlurbG gilt Entsprechendes auch für den Vorstand des Verbandes der Teilnehmergeinschaften.

Der Freistaat Bayern hat diese Ausgestaltungsmöglichkeiten mittels der Art. 4, 6 und 7 AGFlurbG genutzt (Art. 5 ist aufgehoben). Trägerin des Flurbereinigungsverfahrens ist auch im Freistaat Bayern die Teilnehmergeinschaft, die die jeweiligen Aufgaben „im bayerischen Wege des Genossenschaftsprinzips“ bewältigt; ihr wird dabei sogar eine besondere „demokratische Legitimation“ zugesprochen. Vom Kommentator werden selbstverständlich auch hier die gesetzlichen Vorschriften des AGFlurbG klar und deutlich vorgestellt, insbesondere die Organisation und die Arbeitsweise der Verbände sowie des Gesamtverbandes für Ländliche Entwicklung. Vom Rezensenten vermisst wird jedoch eine gewisse kritische Distanz zu den einzelnen Regelungen und ihrer Qualität; oder sind solche Kriterien für einen Gesetzeskommentator nicht hinreichend beachtlich. Als Rezensent fragt man sich hier unter anderem konkret, worin die wesentliche Substanz einer demokratisch besonders legitimierten Genossenschaft eigentlich besteht, die ihren eigenen Vorsitzenden nicht selbst wählen kann und die hinsichtlich ihrer formal gesetzlich fixierten Neugestaltungsaufgaben im Zweifelsfall stets die fachlichen Weisungen des Amtes für Ländliche Entwicklung als eigene Planungsarbeit realisieren muss – selbstverständlich wird dabei nur Wohlwollendes und nichts Missbräuchliches durchgesetzt. Wenig hinterfragt wird vom Kommentator zum Beispiel auch die Zweckmäßigkeit einer gesetzlich festgeschriebenen, sehr weit ausdifferenzierten Vorstandszusammensetzung; in der Praxis ist es durchaus zweifelhaft, ob zum Beispiel ein Vertreter der Gemeinde als solcher zugleich Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft sein sollte, denn auch hier können sich objektiv unvermeidbare Interessenkollisionen speziell in Dorfflurbereinigungen ergeben. Besondere Aufmerksamkeit verdienen hier die wenigen Ausführungen zum Problem der Befangenheit unter Art. 4 AGFlurbG, Rd.-Nr. 19.

Nach § 33 FlurbG können die Vornahme der Wertermittlung sowie die Bekanntgabe und Feststellung der Wertermittlungsergebnisse von den Ländern abweichend geregelt werden. Bemerkenswerte Besonderheiten ergeben sich hier nur aus der Übertragung der gesamten Neugestaltungsaufgabe auf die Teilnehmergeinschaft; sie wurden in die Art. 8 bis 10 AGFlurbG eingestellt und hier eingängig kommentiert. Entsprechend wurde auch die Vorschrift des § 35 Abs. 1 FlurbG mittels Art. 11 AGFlurbG auf die Teilnehmergeinschaft erweitert.

Nach § 42 Abs. 2 FlurbG besteht auch die Möglichkeit, die gemeinschaftlichen Aufgaben einer Flurbereinigungsmaßnahme der jeweiligen Gemeinde zuzuteilen, wenn diese zustimmt. Auch hier können die Länder eine abweichende Regelung treffen. Im Freistaat Bayern wurde diese Möglichkeit mittels Art. 12 AGFlurbG allgemein auf öffentlich-rechtliche Körperschaften erweitert.

Nach § 59 Abs. 5 FlurbG können die Länder anstelle oder neben dem im Anhörungstermin zur Flurbereinigungsbekanntgabe vorzubringenden Widerspruch auch den schriftlichen Widerspruch innerhalb von zwei Wochen nach diesem Termin zulassen (hier wurde wohl eine Anpassung des FlurbG an die allgemeinen Monatsfristen der VwGO versäumt).

Der Freistaat Bayern hat von dieser Gestaltungsermächtigung in Art. 15 Abs. 2 AGFlurbG derart Gebrauch gemacht, in dem erst am Tage nach dem Anhörungstermin innerhalb von zwei Wochen schriftlich Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan vorgebracht werden kann. Der Kommentator stützt sich in seinen diesbezüglichen Erläuterungen auf die eigentliche Gesetzesbegründung, jedoch ohne diese kritisch zu hinterfragen; wird doch gerade hier den Beteiligten ein wirksames Instrument der Mitgestaltung des Flurbereinigungsgebietes verkürzt. Und liegt möglicherweise auch hier eine Erklärung für die verhältnismäßig geringe Anzahl von Widersprüchen gegen den Flurbereinigungsplan, nicht aber im genossenschaftlichen Wirken der bayerischen Teilnehmergeinschaften auf der Grundlage der Art. 4, 6 und 7 AGFlurbG. Im Übrigen ist die Anzahl von Widersprüchen gegen einen Flurbereinigungsplan keine Aussage über seine inhaltliche Qualität.

Auf die Vorschriften der Art. 13 und 16 AGFlurbG wird hier mangels flurbereinigungsspezifischer Regelungen nicht eingegangen; die Vorschriften der Art. 14 und 17 AGFlurbG sind aufgehoben.

Nach § 108 Abs. 1 FlurbG sind Geschäfte und Verhandlungen, die der Durchführung der Flurbereinigung dienen, einschließlich der Berichtigung der öffentlichen Bücher, frei von Gebühren, Steuern, Kosten und Abgaben;

hiervon unberührt bleiben Regelungen der Gebühren, Kosten und Abgaben, die auf landesrechtlichen Vorschriften beruhen – man beachte, nicht jedoch steuerrechtliche Regelungen; insbesondere ausgenommen sind ausdrücklich Grunderwerbsteuerregelungen nach § 108 Abs. 3 FlurbG.

Warum hier die landesrechtliche Regelung nach Art. 18 AGFlurbG gleichwohl auch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten ableitet, erschließt sich für den Rezensenten aus dem sehr ausführlichen Kommentar dieser Vorschrift nicht; der Kommentator spricht die diesbezügliche Problematik der Gesetzgebungskompetenz auch an, diskutiert sie jedoch leider nicht stringent aus. Ansonsten ergeben sich hier einige höchst interessante Einzelaspekte des Gebühren-, Kosten- und Abgabenrechts für ländliche Bodenordnungsmaßnahmen nach dem FlurbG.

Schließlich wurden auch die landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nach § 139 Abs. 3 FlurbG sowie nach § 141 Abs. 2 FlurbG zur speziellen Zusammensetzung des Flurbereinigungsgerichts gemäß Art. 19 AGFlurbG als auch zur speziellen Einrichtung, Zusammensetzung und Zuständigkeit des Spruchausschusses (in anderen Bundesländern Spruchstelle genannt) gemäß Art. 20 und 21 AGFlurbG genutzt.

Die bayerischen Besonderheiten werden vom Kommentator klar und deutlich strukturiert beschrieben; einzelne Entwicklungen werden dabei informativ aus alten geschichtlichen Zusammenhängen stringent abgebildet. Der Kommentator zeigt hier auch Kritikmöglichkeiten an einzelnen gesetzlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Regelungen, zum Beispiel bei der Besetzung des Spruchausschusses, insbesondere seines Vorsitzenden. Fachlich höchst interessant ist hier die umfängliche Dokumentation von Problemen der Befangenheit bzw. der Besorgnis der Befangenheit bei den Spruchausschussaktivitäten nach Art. 20 Abs. 4 AGFlurbG bzw. der §§ 41ff. ZPO, die hier im Einzelnen anzuwenden sind. Erinnerungen an oben angerissene, dort aber nicht aufgearbeitete Interessenkollisionen werden hier – zumindest emotional – neu geweckt.

Auf die Vorschriften der Art. 22, 23, 25 und 26 AGFlurbG wird hier ebenfalls mangels flurbereinigungsspezifischer Regelungen nicht eingegangen; die Vorschrift des Art. 24 AGFlurbG ist aufgehoben.

Damit umfasst der höchst interessante, weil speziell bayerische Gesetzeskommentar zum AGFlurbG insgesamt 104 Seiten, ergänzt durch einige Schrifttumsquellen und ein umfängliches, hilfreiches Stichwortverzeichnis. Wesentliche Bestandteile dieser Handreichung zur bayerischen Flurbereinigungspraxis sind außerdem 9 Verwaltungsrichtlinien, die auf den Seiten 105 bis 298 abgedruckt wurden. Sie bieten dem besonders Interessierten detaillierte und damit sehr informative Einblicke in die Arbeit der bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. Eine weitergreifende Rezension auch dieser Bestandteile erscheint z.Z. nicht geboten.

Insgesamt mag nunmehr der Eindruck entstanden sein, dass diese Rezension unverhältnismäßig viel kritische Anmerkungen enthält. Dem müsste vom Rezensenten aber sofort widersprochen werden: Die kritischen Anmerkungen sollten lediglich Anregung sein, den vorliegenden Kommentar zur Hand zu nehmen. Er ist sehr informativ und daher zum Lesen, respektive zum Studium auch außerhalb der Grenzen des Freistaates Bayern sehr zu empfehlen.

Erich Weiß, Bonn