

Klaus Thomas, Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts, Agricola-Verlag GmbH, Butjadingen-Stollhamm, Bd. 15 der Sammlung: Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen, XXXIV/282 S., geb., ISBN 978 3 920009 08 7, 35,00 Euro.

„Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts“ ist der Titel einer von Prof. Dr. Kay Waechter und Prof. Dr. Volker Epping, Universität Hannover, betreuten Dissertation von Dr. Klaus Thomas, die im März 2011 vom Agricola-Verlag, einem im Landwirtschaftsrecht führenden Verlag, herausgegeben wurde. Der Verfasser ist als Leiter einer Projektgruppe des Amtes für Landentwicklung Braunschweig in dem zum 1. Januar 2011 neu gebildeten Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) ein erfahrener Flurbereinigungsjurist, der auch schriftstellerisch bereits mehrfach in Erscheinung getreten ist.

Einführend erläutert *Thomas* zunächst den Begriff „Flurbereinigung“ und stellt die Verfahrensschritte sowie die Ziele und Aufgaben der Flurbereinigung vor. Nach einem tabellarischen Überblick über die Verfahrensarten folgen ein historischer Rückblick und die Vorstellung des Flurbereinigungsgesetzes des Bundes. Sehr informativ ist dabei die Gegenüberstellung der vom Verwaltungsverfahrensgesetz und der Verwaltungsgerichtsordnung abweichenden Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes. Die Gründe für die speziellen Regelungen werden im Einzelnen dargestellt. Dem schließen sich dann verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche und verwaltungspraktische Fragestellungen an, die den eigentlichen Gegenstand der Untersuchung bilden.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Untersuchung behandelt der Verfasser zunächst Fragen, die sich aus der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG im Rahmen der Föderalismusreform ergeben, um sich dann dem Verhältnis der einzelnen Verfahrenstypen zu Art. 14 GG und ihrer Einordnung zu widmen und abschließend das Selbstverwaltungsrecht der Teilnehmergeinschaft zu betrachten. Am Beispiel der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in flurbereinigungsrechtlichen Streitigkeiten in Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2008 wird die Reichweite der nunmehrigen Landeszuständigkeit erörtert. Mit beachtlichen Gründen sieht der Verfasser die entsprechende Änderung des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes zum Flurbereinigungsgesetz als verfassungswidrig an und bezeichnet die Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder als nur schwer verständlich. Zu Recht breiten Raum nimmt die Einordnung der Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz in die Verfassungsbestimmung des Art. 14 GG ein. Soweit *Thomas* das Regelverfahren nach §§ 1 und 4 FlurbG unstreitig als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bezeichnet, wäre zu ergänzen, dass das Bundesverfassungsgericht dies mit seinem Beschluss vom 8. Juli 1998 (NVwZ 1999, 62) offen gelassen und dabei

hervorgehoben hat, dass eine Enteignungsentschädigung nach Art. 14 Abs. 3 GG auch in der Landabfindung mit rein landwirtschaftlichen Flächen bestehen kann. Wenn der Verfasser feststellt, dass die Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. Flurbereinigungsgesetz ohne Ausnahme dem Enteignungsrecht zuzuordnen ist, so entspricht dies der nunmehr wohl einhelligen Meinung. Die für die Gegenmeinung zitierte Literatur stammt ausnahmslos aus den 1990er und früheren Jahren und wird seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2001 zur Rechtsnatur der Umlegung (BVerfGE 104, 1) und der damit einhergehenden Beachtung des Boxberg-Urteils vom 24. März 1987 (BVerfGE 74, 264) nicht mehr vertreten. Anders als die herrschende Ansicht in Rechtsprechung und Lehre geht *Thomas* jedoch bei § 86 FlurbG, dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, davon aus, dass sich diese Vorschrift in Tatbestände der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums wie auch der Enteignung im Sinn des Art. 14 Abs. 3 GG aufgliedern, je nachdem, ob der Zweck allgemein- oder privatnützig ist. Im Rahmen des verfassungsrechtlichen Teils wird anschließend die Teilnehmergeinschaft nach §§ 16 ff. FlurbG einer vertieften Untersuchung unterzogen. Als ein Fazit kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, dass die nach § 21 Abs. 7 FlurbG den Ländern gegebene Möglichkeit, Wahlperioden für die Vorstände der Teilnehmergeinschaft einzuführen, im Hinblick auf die staatliche und autonome Legitimationspyramide zwingend ist. Der Verfasser betrachtet dabei naturgemäß insbesondere die niedersächsischen Verhältnisse. Die anderen Länder werden nur gestreift. Als in Bayern den Teilnehmergeinschaften übertragene Aufgabe wird nur die Wertermittlung genannt. Art. 3 BayAGFlurbG sieht hingegen eine weitreichende Übertragung von Zuständigkeiten auf die Teilnehmergeinschaften vor.

Im verwaltungsrechtlichen Teil behandelt *Thomas* insbesondere die Abgrenzung der Verfahrenstypen, den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie die vorläufige Besitzeinweisung. Hinsichtlich letzterer weist er zutreffend darauf hin, dass entgegen der ursprünglichen Vorstellung des Gesetzgebers in der Praxis die vorläufige Besitzeinweisung der Regelfall ist. Gesetzgeber und Rechtsprechung würden vor dieser Verwaltungsübung kapitulieren und diese absegnen. Die Flurbereinigungsbehörde müsse ausreichende Ermessenserwägungen anstellen, warum sie im konkreten Flurbereinigungsverfahren mit Besitzregelungen nicht bis zur Vorlage des Flurbereinigungsplans warten könne. Die gegenwärtige gerichtliche Interpretation, die Wertgleichheit der Abfindung im Regelfall erst im Rahmen der Anfechtung des Flurbereinigungsplans zu prüfen, verkürze auch in Hinblick auf die häufig überlange Zeitspanne zwischen vorläufiger Besitzeinweisung und endgültiger Abfindung den Rechtsschutz. Des weiteren beanstandet der Verfasser, dass nach der bisherigen Rechtsprechung im Rahmen der vorläufigen Besitzeinweisung die Feststellung der Ergebnisse der Wertermitt-

lung nicht bestandskräftig, nach zum Teil vertretener Ansicht nicht einmal bekannt gegeben sein muss. Als Ergebnis wird festgehalten, dass die Flurbereinigungsgerichte den Ausnahmecharakter der vorläufigen Besitzeinweisung berücksichtigen und die Entscheidungen der Behörden in dieser Richtung intensiver überprüfen müssten. Auch die Flurbereinigungsbehörden sollten zu einer rechtmäßigen Praxis zurückkehren und nur in Ausnahmefällen eine vorläufige Besitzeinweisung vorsehen.

In seinen abschließenden verwaltungspraktischen Überlegungen behandelt der Verfasser Natur- und Landschaftsschutz in und durch Flurbereinigungsverfahren, die Auswirkungen der Novellierung des Naturschutzrechts auf die Flurbereinigungsverfahren und Gründe für die sehr hohe Akzeptanz der Unternehmensflurbereinigung. Anhand konkreter Beispiele aus dem Bezirk der unteren Flurbereinigungsbehörde Braunschweig werden zunächst Einzelmaßnahmen aus dem Bereich Naturschutz- und Landschaftspflege dargestellt, um anschließend zu konstatieren, dass deren Erhalt trotz einer Festsetzung im Sinn von § 58 Abs. 4 FlurbG nicht gesichert ist. Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Wahrscheinlichkeit des Erhalts oder der Vollendung der geplanten Entwicklung seien erforderlich.

Zwar ist das Flurbereinigungsgesetz fast sechzig Jahre alt. Es enthält dennoch eine Reihe nicht oder nicht befriedigend gelöster Rechtsprobleme. Auf einen Teil dieser hingewiesen und sie erörtert zu haben, ist das große Verdienst der Arbeit von *Thomas*. Seine Lösungsvorschläge sind durchwegs durchdacht, auch wenn man sie nicht immer teilen muss. Die Vielzahl der behandelten Probleme und die gelegentlich gedrängte Gliederung mit den zahlreichen Unterpunkten erfordern einen aufmerksamen Leser. Dafür bietet die Schrift für den Flurbereinigungsfachmann eine äußerst ergiebige Quelle flurbereinigungsrechtlicher Fragestellungen und deren Lösungen zu einem moderaten Preis. Auch wenn das Recht der Flurbereinigung – wie *Thomas* anmerkt – ein vergleichsweise wenig beachteter Rechtsbereich ist, kommt ihm im Rechtsleben eine wichtige Rolle zu. Gerade im Bereich der Bodenordnung bietet das Flurbereinigungsgesetz das Instrumentarium zur Gestaltung des ländlichen Raums.

Dr. Christoph Mayr
Vorsitzender Richter
am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof