

15 Verfahrensablauf der Flurbereinigung

Joachim THOMAS

Zusammenfassung

Das Kapitel behandelt die handwerklich operativen Arbeitsvorgänge in einem Flurbereinigungsverfahren. Diese werden vor dem Hintergrund der heutigen Verwaltungspraxis unter Verwendung der verfügbaren technischen Hilfsmittel beschrieben; auch die Planungsgrundsätze und verfolgten Planungsziele werden in ihrer zeitgemäßen Ausprägung behandelt. Insofern stellt dieses Kapitel zugleich die Verbindung zu und zwischen den Kapiteln 16 (Vermessungstechnik und Geoinformation in der Flurbereinigung) und 17 (Kulturbau und Melioration in der Flurbereinigung) dar.

Die Beschreibung der Arbeitsvorgänge im „Arbeitsprozess Flurbereinigung“ orientiert sich am Verfahrensablauf einer Flurbereinigung in Deutschland; sie beinhaltet Arbeitsschritte, welche dem Grunde nach jeder hoheitlichen Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum mehr oder weniger innewohnen; sie unterscheiden sich lediglich in den inhaltlichen und formalen Details. Die abschließenden Ausführungen zu den Kosten im Arbeitsprozess Flurbereinigung sollen das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines effizienzorientierten „operativen Controlling“ in hoheitlichen Verwaltungsverfahren schärfen.

Summary

The following chapter describes the operative working process in a land consolidation project. Against this background current administrative practice under the aspect of available technical tools, planning principles, objectives and standards will be presented. In so far, chapter 15 represents the link to chapter 16 (Land consolidation – surveying technology and geoinformation) and 17 (Land consolidation – landscape ecology and melioration).

The description of the “process of land consolidation” follows the work steps in a German land consolidation, which are more or less inherent in every sovereign land tenure measure in rural areas. They only differ in content and formal details. Final remarks regarding the costs of a land consolidation working process are supposed to emphasize the need of an efficiency-oriented “controlling” within sovereign administrative procedures.

15.1 Einführung

15.1.1 Vorbemerkung

Die Flurbereinigung ist als Instrument für eine nachhaltige Landnutzung und Entwicklung der ländlichen Bereiche aus der Raumordnungspolitik in Europa nicht mehr wegzudenken. Das gilt einmal für die Länder Westeuropas, in denen dieses Instrument seit über 100 Jahren in seiner heutigen Ausprägung angewendet wird (GAMPERL 1955, WEISS & GANTE 2004).

Das gilt aber auch für die vormals sozialistischen Länder, in denen die Flurbereinigung während der rund vierzigjährigen Kollektivierungsphase der Landwirtschaft zwar keine Rolle spielte, aber seit den 1990er-Jahren wieder als wichtiges Instrument zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Nachbesserung der Bodenreformergebnisse in diesen Ländern ausgemacht wurde; sie steht inzwischen wieder auf der politischen Agenda vieler Regierungen (FAO 2003, 2004 und 2008, THOMAS 2011b und 2012b, FAO 2012).

Zu den Einsatzmöglichkeiten der Flurbereinigung und den Zielen, welche mit Flurbereinigungen verfolgt werden, liegt eine umfangreiche Fachliteratur vor. Auch über die erzielten Ergebnisse gibt es viele Veröffentlichungen, in denen die ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen beschrieben sind; als Einstieg siehe z. B. BOTHE 1968, BMELF 1999 und THOMAS 2010. In den letzten Jahren wird in diesen Veröffentlichungen auch auf die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen von Flurbereinigungsmaßnahmen eingegangen (siehe THOMAS 2011a, 47 ff.). Es fehlt aber seit Langem an einer geschlossenen Darstellung des operativen, handwerklichen Arbeitsprozesses, der in einem Flurbereinigungsverfahren zu bewältigen ist. Das geschah in der deutschen Fachliteratur letztmalig vor rund 50 Jahren im Handbuch der Vermessungskunde von Jordan, Eggert & Kneissl durch GAMPERL (1967). Die ansonsten vorliegenden Abhandlungen zur Flurbereinigung wie BAYSTMELF (1986), BATZ (1990) oder auch die im Kommunal- und Schulverlag, Reihe Praxis der Kommunalverwaltung, erschienenen Darstellungen der Flurbereinigung in den einzelnen Bundesländern (siehe z. B. THOMAS 2012c) sind mehr auf das formale Instrumentarium und seine rechtlichen Grundlagen als auf die praktische Bewältigung des Flurbereinigungs geschehens ausgerichtet. Zudem haben sich nicht nur die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändert; vor allem die für die Durchführung der Flurbereinigung eingesetzte Technologie ist seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert in einem permanenten Veränderungsprozess. Dem soll in der nachfolgenden Darstellung Rechnung getragen werden.



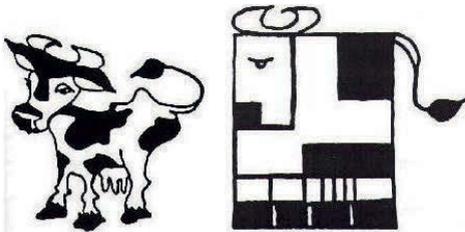
Abb. 15.1: Die Flurbereinigung hat sich in Deutschland mit einer großen landschaftlichen Vielfalt zu befassen (Fotos: LGL BW, MKUNLV)

Flurbereinigung ist das Ergebnis von agrarischer **Fachplanung** unter Einsatz des Instruments der hoheitlichen **Bodenordnung** (THOMAS 1995): in einer Flurbereinigung sind

- eine (förmliche) Planung mit zuvor klar definierten Zielen aufzustellen,
- der Grundbesitz neu zu ordnen, damit diese Ziele erreicht werden können, und
- die Planung und Grundstücksneuordnung auszuführen.

Der handwerklich zu bewältigende Verfahrensablauf wird von einer Fülle fachplanerischer Anforderungen, insbesondere landeskultureller Überlegungen bei der Neuordnung des Verfahrensgebiets sowie von den anfallenden Vermessungsarbeiten bestimmt. Auch wenn die Behandlung kulturbautechnischer und meliorationstechnischer Fragestellungen „in den letzten Jahren ein wenig aus der Mode gekommen, wenn nicht gar verpönt“ ist (WERNER & HABERSTOCK 2001), so ist sie in diesem Zusammenhang doch unvermeidlich. Diese Feststellung wird aus zwei Erkenntnissen gespeist:

Da ist einmal die Beobachtung, dass das über ein Jahrhundert in der geodätischen Hochschulausbildung fest verankerte Lehrgebiet „Flurbereinigung“ inzwischen nur noch beiläufig vermittelt wird; teilweise ist sie sogar ganz aus den Lehrplänen verschwunden. Das gilt nicht nur für das Fach Flurbereinigung als solches; das gilt erst recht für die ergänzenden Lehrgebiete „Kulturbau“ und „Meliorationstechnik“ sowie „Landwirtschaftliche Betriebslehre“. Wenn dieser Befund in der Verwaltungspraxis der ländlichen Entwicklung bislang keine gravierenden fachlichen Defizite hat offenkundig werden lassen, liegt das daran, dass dieses Wissen in den etablierten Fachverwaltungen durch die „Altvorderen“ noch weitergegeben werden konnte. Davon kann aber in Zukunft nicht mehr ausgegangen werden.



*Abb. 15.2:
Die Flurbereinigung wurde über viele Jahrzehnte wegen nicht hinreichender Berücksichtigung von Natur und Landschaft kolportiert*

Da ist die zweite Beobachtung, dass die Flurbereinigung in vielen Verwaltungen inzwischen keineswegs mehr nur das Spezialgebiet von Vermessungsingenieuren ist; die Flurbereinigung wird vielerorts von Agraringenieuren, Bauingenieuren, Forstingenieuren, Landschaftspflegern, Raumplanern, Biologen usw. als Projektleitern durchgeführt. Diese nehmen bei Bedarf Fachleute entsprechender Fachrichtungen als externe Dienstleister unter Vertrag; diese Praxis ist insbesondere in den Ländern Osteuropas verbreitet, wo das Wissen um die Flurbereinigung in der Zeit der kollektivierten Landwirtschaft (teilweise) verloren gegangen ist. Da der Arbeitsprozess Flurbereinigung mehr ausmacht als die Abfolge einer Fülle von Einzelschritten, sondern vielfältige Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Arbeitsschritten bestehen, ist die Kenntnis dieser Zusammenhänge Voraussetzung für effiziente Arbeitsergebnisse. Damit die aufgezeigten Zusammenhänge im Bedarfsfalle weiter vertieft werden können, wurde besonderes Augenmerk auf ein ausführliches Quellenverzeichnis gelegt.

15.1.2 Die Arbeitsschritte

Ziel der nachfolgenden Kapitel ist es also, die Flurbereinigung mit ihren bodenordnerischen und fachplanerischen Komponenten geschlossen darzustellen und dabei auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Arbeitsmethodik, Arbeitsvorgang und Arbeitsfortschritt einzugehen; die Kenntnis dieser Zusammenhänge und deren Berücksichtigung sollte Optimierungspotenziale hinsichtlich Bearbeitungszeit, Kosten und Qualität des Gesamtergebnisses eröffnen.

Die Darstellung des „Arbeitsprozess Flurbereinigung“ lehnt sich an den Ablauf der Regelflurbereinigung nach § 1 in Verbindung mit § 37 Flurbereinigungsgesetz (FLURBG 1976) an, wie er z. B. in THOMAS (2012c) bzw. PRAXIS FLURBEREINIGUNG (2012) beschrieben worden ist; sie verzichtet aber weitgehend auf die Darstellung der Rechtsgrundlagen und Verwaltungsvorschriften und konzentriert sich stattdessen auf die handwerkliche Seite der administrativen und technisch-operativen Bearbeitung eines Neuordnungsverfahrens. Es handelt sich um Arbeitsschritte, welche dem Grunde nach jeder hoheitlichen Bodenordnungsmaßnahme im ländlichen Raum mehr oder weniger innewohnen; deshalb werden die Arbeitsvorgänge auch nicht nach Verfahrensarten unterschieden.

Folgende Arbeitsabschnitte sind bei Durchführung einer Flurbereinigung vollständig oder in Teilen zu bewältigen:

Tabelle 15.1: Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens (nach THOMAS 2010)

Arbeitsabschnitt	Zu erledigende Arbeiten	Rechtsgrundlage im FlurbG
1. Vorbereitung und Abgrenzung des Verfahrensgebiets	Vorbereitende sozioökonomische Analysen und Untersuchungen des Planungsraums	
2. Einleitung und Anordnung des Verfahrens	Behördenabstimmung	(§ 5 Abs.2 u. 3 FlurbG)
	Aufklärung der voraussichtlich betroffenen Beteiligten	(§ 5 Abs.1 FlurbG)
	Anordnung des Bodenordnungsverfahrens	(§ 4 FlurbG)
	Einrichtung der Organe der Teilnehmergemeinschaft	(§§ 16 – 26 e FlurbG)
3. Bestandsaufnahme	Erhebung der räumlichen, ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten	
	Erfassung der Planungen Dritter	
	Erfassung des Inhalts von Grundbuch und Liegenschaftskataster der am Verfahren beteiligten Grundstücke	(§§ 12 -14 und § 30 FlurbG)
	Ermittlung der Beteiligten und ihrer Rechte an den Grundstücken	(§ 11 FlurbG)
	Wertermittlung der Grundstücke und deren Feststellung)	(§§ 27 bis 32 FlurbG)

Arbeitsabschnitt	Zu erledigende Arbeiten	Rechtsgrundlage im FlurbG
4. Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets	Erarbeitung der Neugestaltungsgrundsätze	(§ 37 u. § 38 FlurbG)
	Aufstellung des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen und dessen Feststellung/Genehmigung	(§ 41 FlurbG)
	Anhörung der Teilnehmer für die Landzuteilung (Planwunschtermin)	(§ 57 FlurbG)
	Entwurf des Neuordnungsplans und dessen Offenlegung	(§ 58 FlurbG)
	Aufstellung des Flurbereinigungsplans und dessen Bekanntgabe	(§ 59 FlurbG)
5. Ausführung des Flurbereinigungsplans	Ausführungsanordnung	(§ 61 bzw. § 63 FlurbG)
	Regelung des Besitzübergangs	(§§ 65 u. 66 FlurbG)
	Ausbau der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen	(§ 42 FlurbG)
	Berichtigung der öffentlichen Bücher	(§§ 79 bis 81 FlurbG)
	Entscheidung über die anhängigen Klagen	(§ 140 FlurbG)
	Finanzielle Abwicklung des Verfahrens	(§§ 151 u. 152 FlurbG)
6. Abschluss des Verfahrens	Schlussfeststellung Archivierung der Verfahrensdokumente	(§ 149 FlurbG)

15.2 Vorbereitung des Flurbereinigungsverfahrens und Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets

15.2.1 Anstöße für ein Flurbereinigungsverfahren

Der Anstoß zur Einleitung eines Neuordnungsverfahrens kann von ganz unterschiedlichen Seiten kommen:

So melden sich einzelne landwirtschaftliche Betriebe oder eine Gruppe von Landwirten, oftmals begleitet von der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, bei der Flurbereinigungsbehörde und beschreiben die Probleme und Erschwernisse, welche sie bei der Feldbestellung oder bei den Fahrten zwischen Betrieb und Feldflur zu gewärtigen haben. In der Forstwirtschaft ist es in der Regel die Zersplitterung des Grundeigentums sowie die fehlende Zugänglichkeit der Waldflächen, die eine rentable Waldwirtschaft unmöglich machen. Bei derartigem Vorbringen geht es in der Regel um strukturelle oder funktionelle Defizite in der Landnutzung und deren Auswirkung auf die Produktivität der land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe, welche die Akteure zum Nachdenken zwingen und den Weg zur Flurbereinigungsbehörde finden lassen. Gibt es Probleme in der räumlichen Entwicklung der Gemeinde, kommt der Anstoß in der Regel von der Gemeindeverwaltung.

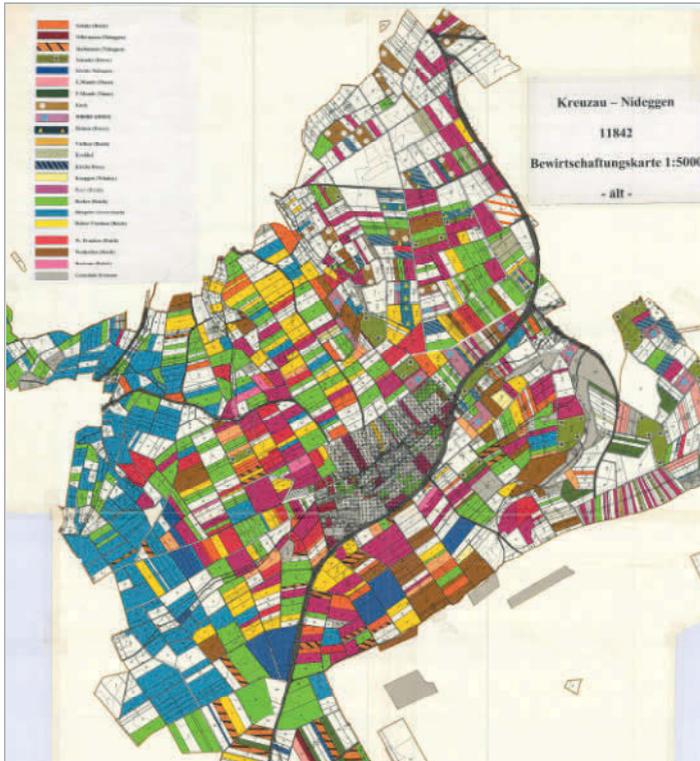


Abb. 15.3: Bewirtschaftungskarte einer Feldflur (Quelle: BezReg Köln)

In den letzten Jahren artikuliert sich der Bedarf nach Flurneuordnung häufig in regionalen Entwicklungsprozessen; dieser Bedarf kann durch ein Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) (siehe z. B. BMVEL 2005) oder im Rahmen eines LEADER-Pro-

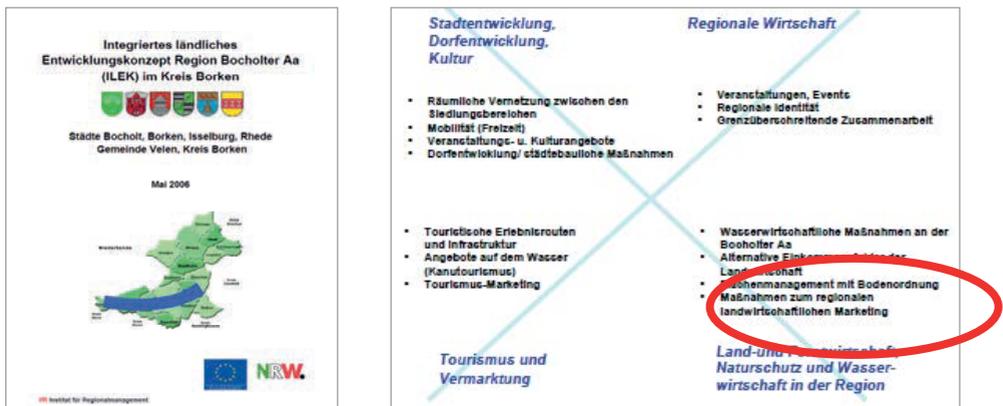


Abb. 15.4: Das Integrierte ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) macht den Bodenordnungsbedarf deutlich