

Flurneuordnung und Landwirtschaft

Obwohl die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (§§ 53 ff. LwAnpG - Flurneuordnung) seit 1990 zum Instrumentarium der ländlichen Entwicklung gehört, fehlt bisher eine nähere Betrachtung der grundlegenden Vorschriften in §§ 1, 3 und 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG. Der Beitrag versucht diese Lücke zu schließen und den Handlungsrahmen (Rechtsanspruch auf Eigentumsregelung und Neuordnungsauftrag der Verfahren) aufzuzeigen. Ferner wird dargelegt, dass nicht nur in den Orts-, sondern auch den Feldlagen ein erheblicher Neuordnungsbedarf besteht, der nahezu den gesamten ländlichen Raum umfasst. Dabei wird deutlich, dass die speziellen Entwicklungsprobleme über flächenhafte Flurneuordnungsverfahren schnell und effizient gelöst werden können.

Einleitung

In den neuen Ländern werden die Verfahren der ländlichen Bodenordnung aus Sicht der Praxis üblicherweise in die eher punktuellen Zusammenführungen getrennten Grund- und Gebäudeeigentums und die sogenannten Flächenverfahren zur umfassenden Neuordnung der Orts- und Feldlagen gegliedert. Während davon auszugehen ist, dass die Beseitigung selbständigen Gebäudeeigentums nach § 64 LwAnpG in wenigen Jahren erledigt sein wird (vgl. THIEMANN 2003c), umfasst die Regelung der Eigentumsverhältnisse und die Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung einschließlich Dorferneuerung nahezu den gesamten ländlichen Raum und wird noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Auf die vorwiegend investive Ausrichtung der Landentwicklungsinstrumente soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie an Hand der agrarstrukturellen Situation,

des flächendeckenden Neuordnungsbedarfs und der Aufgaben der Dorfentwicklung von THIEMANN 2003b bereits ausführlich erläutert wurde. In den Ortslagen ist der bodenordnerische Handlungsbedarf offensichtlich. Die sogenannte Ortslagenregulierung umfasst im Wesentlichen folgende Aspekte:

- Klärung und Feststellung aller Eigentumsverhältnisse an Grundstücken, Gebäuden und baulichen Anlagen
- Zusammenführung getrennten Grund- und Gebäudeeigentums im Rahmen der Abfindungsgrundsätze nach § 58 LwAnpG
- Anpassung der überkommenden Eigentumsstrukturen an die örtlich eingerichteten Besitzstände und Nutzungsverhältnisse
- Schaffung zweckmäßig geformter Grundstücke entsprechend der weiteren baulichen Entwicklung in der Gemeinde

- Ausweisung neuer Baugrundstücke in den innerörtlichen Freiflächen (Baulücken) und am Ortsrand
- Bewältigung des rückständigen Grunderwerbs bezüglich der öffentlichen Verkehrsflächen (Straßen, Wege, Plätze, etc.)
- Flächenbereitstellung für die Ergänzung der Infrastrukturausstattung und anderer öffentlicher Vorhaben

Die sich daraus ergebenden Synergien zwischen Bodenordnung und Dorferneuerung sind allgemein bekannt und vielfach beschrieben (statt vieler: DREES und VÖLKEL 1999 oder FREUDE 1998). Sie finden entsprechende Resonanz in der Politik und breiten Öffentlichkeit.

Demgegenüber wird angesichts der vorherrschenden Großflächennutzung in der Landwirtschaft die Notwendigkeit der Bodenordnung in der Fläche häufig in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang wird angeführt, dass die Agrarbetriebe heute zu über 85% auf Pachtbasis wirtschaften, ihre Nutzungskonzepte im Allgemeinen eigenverantwortlich aufeinander abgestimmt und die angepachteten Flächen im Wege des Pflugtauschs selbst arrondiert haben. Die Flurverfassung sei deshalb nahezu optimal gestaltet und bedürfe keiner weiteren Verbesserung. Diese Sichtweise wird bei oberflächlicher Betrachtung der Agrarlandschaften mit ihren großen, zusammenliegenden Bewirtschaftungseinheiten scheinbar bestätigt, entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Handlungsbedarf.

Der folgende Beitrag soll daher die bodenordnerischen Aufgaben in der Feldlage näher erläutern und die Lösungsmöglichkeiten der flächenhaften Flurneuordnung aufzeigen. Hierzu ist es unumgänglich, zunächst darauf einzugehen, wann über-

haupt ein Verfahren nach §§ 53 und 56 LwAnpG eingeleitet werden kann und welche Aufgaben es umfasst. Eine solche Betrachtung fehlt bisher, obwohl fast 60% aller Verfahren sowohl nach Anzahl als auch nach Fläche in den neuen Ländern auf der Grundlage von §§ 53 und 56 ff. LwAnpG durchgeführt werden (Statistischer Monatsbericht des BMVEL 6/2003). Auch in der Rechtsprechung wird vielfach auf die Vorschriften Bezug genommen, ohne sie jedoch vertieft zu behandeln (z.B. Urteil des OVG Brandenburg vom 26. Sept. 2002 über die Entstehung der Teilnehmergemeinschaft und die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen in Flächenverfahren, Agrar- und Umweltrecht 2003, S. 94 - 96). Dies erscheint gerade auch im Hinblick auf die aktuelle Diskussion um die Landentwicklungsstrategien unbefriedigend.

Flurneuordnung als Hilfsmittel zur Vermögensauseinandersetzung in den LPG'en nach §§ 46 und 53 LwAnpG

Die Vereinigung bei beiden deutschen Staaten brachte auch für die Landwirtschaft der ehemaligen DDR einen fundamentalen Strukturumbbruch mit sich, der Ende 1989 begann und schon Mitte der 90er Jahre mit der Einrichtung und Konsolidierung neuer Betriebsstrukturen weitgehend zum Abschluss kam. Die rasante Entwicklung war vom Gesetzgeber bewusst gewollt und wurde durch eine intensive einzelbetriebliche Förderung unterstützt. Damit wurde das Ziel erreicht, möglichst schnell leistungs- und wettbewerbsfähige Landwirtschaftsbetriebe als tragende Kraft der ländlichen Räume und vor allem der strukturschwachen Regionen zu schaffen (vgl. BRICK 1996). In der Rückschau wird die Neuausrichtung der Agrarverfassung heute überwiegend als

Erfolg gewertet, auch wenn sie mit erheblichen Einschnitten verbunden war und von Fehleinschätzungen begleitet wurde.

Bezüglich der heutigen Betriebsverfassung (Anzahl und durchschnittliche Größe der LPG-Nachfolgeunternehmen, Personengesellschaften sowie Einzelunternehmen im Haupt- und Nebenerwerb) sei zur Vermeidung von unnötigen Wiederholungen auf die Ausführungen von THIEMANN 2003b verwiesen. Vor der Wende existierten in der ehemaligen DDR fast 4 000 LPG'en. Sie sollten sich nach § 69 Abs. 3 LwAnpG bis zum Stichtag 31. Dez. 1991 in andere Betriebsformen umwandeln oder durch Beschluss der Mitgliederversammlung auflösen, um nicht per Gesetzes mit Ablauf des Jahres 1991 in eine LPG in Liquidation (LPG i. L.) überführt zu werden. Über 80% der LPG'en entschied sich für eine Umwandlung. Aus ihnen entstanden die heute rund 3 200 Nachfolgebetriebe in Form juristischer Personen des privaten Rechts, vornehmlich als GmbH oder e. G. Sie bewirtschaften bei einer durchschnittlichen Größe von rund 1 000 ha fast 55% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und prägen damit das Bild der Landwirtschaft (Agrarstruktur).

Etwa 750 Genossenschaften gingen in Liquidation, davon rund 650 durch eigenen Beschluss. Nur etwa 100 LPG'en wurden zum Stichtag 1. Januar 1992 kraft Gesetzes in eine LPG i. L. überführt, weil eigenständige Beschlüsse zur Umwandlung oder Auflösung innerhalb der Ausschlussfrist nicht mehr gefasst wurden oder sich später herausstellte, dass sie sich aufgrund einer unwirksamen Umwandlung unerkannt in Liquidation befinden. Die Liquidationen verlaufen nach wie vor äußerst zäh und schleppend. Schätzungsweise konnten bisher erst 20% abgeschlossen werden, so

dass noch immer rund 600 LPG'en i. L. existieren (BARRAN 2001).

Die Regelung der Vermögensansprüche der LPG-Mitglieder beim Ausscheiden aus der LPG oder bei deren Umwandlung in eine privatwirtschaftliche Rechtsform (Festlegung der Geschäfts- oder Aktienanteile) umfasst im Wesentlichen eine Abgeltung des Werts der eingebrachten Inventarbeiträge (Vieh, Geräte, Geld), eine Vergütung für die unentgeltliche Nutzung von Boden und Inventar sowie eine Erstattung der Wertschöpfung durch die geleistete Arbeit (§ 44 Abs. 1 LwAnpG) und natürlich die Rückgabe der eingebrachten Hofstellen und Flächen (§ 45 LwAnpG). Für die Rückgabe der Flächen begründet § 46 LwAnpG einen Rechtsanspruch auf Grundstückstausch im Wege der Flurneuordnung nach §§ 53 ff. LwAnpG, sofern die alten Grundstücke wegen der geschaffenen Sachgegebenheiten nicht mehr zugänglich sind und zurückgegeben werden können (BMELF 1997, S. 51 ff.).

Die Vermögensauseinandersetzung und Privatisierung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften ist heute weitgehend abgeschlossen und erledigt. In den nächsten Jahren werden lediglich die noch bestehenden 600 LPG'en i. L. abzuwickeln sein. Aus Sicht der Flurneuordnung ist es rückblickend als glücklicher Umstand zu betrachten, dass die überwiegende Mehrheit der ehemaligen LPG-Mitglieder kein Interesse an einer Eigenbewirtschaftung hatte, ihre Flächen (nur) verpachten wollte und dies nach den Grundbuch- und Katasterangaben vollzogen hat. Denn in Anbetracht der Tatsache, dass die Flurneuordnungsbehörden neu aufgebaut werden mussten und Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt Anfang der 90er Jahre nur sehr begrenzt zur Verfügung standen, wären die Instru-

mente der Eigentumsregelung gar nicht in der Lage gewesen, den Umstrukturierungsprozess begleitend zu unterstützen, sondern konnten allenfalls einzelne schwerwiegende Konfliktfälle lösen (siehe z.B. Beschluss des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 9. März 1995 zur vorläufigen Besitzregelung im Bodenordnungsverfahren Golm, Agrarrecht 1996, S. 225 - 227).

In der kurzen Einrichtungs- und Konsolidierungsphase kam es nur selten zu Konfliktsituationen, die Maßnahmen der hoheitlichen Bodenordnung erforderlich machten. Auch in Zukunft werden sich Differenzen zwischen Grundeigentümern, die ihre Flächen anders verpachten oder selbst bewirtschaften wollen, und den eingerichteten Betrieben, die diese Grundstücke bisher in Bewirtschaftung hatten, nicht vermeiden lassen. Die Erfahrung zeigt, dass sich derartige Konflikte in der Regel durch Vermittlung und Moderation im Wege der freiwilligen Bodenordnung (Nutzungs- und Pachttausch) lösen lassen. Hier sind die Bodenordnungsbehörden vorwiegend als Berater gefragt.

Rechtsanspruch auf Flurneuordnung nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG

Im Gegensatz zur Flurbereinigung sind Flurneuordnungsverfahren nicht von Amts wegen (§ 4 FlurbG), sondern nur auf Antrag durchzuführen. Der Kreis der Antragsberechtigten und die Antragsgründe finden sich in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG.

Die Vorschrift ist aus sich heraus nur schwer verständlich. Sie stellt neben der Zusammenführung von Grund- und Gebäudeeigentum ausschließlich auf das Ausscheiden von Mitgliedern aus einer LPG oder eingetragenen Genossenschaft (e.G.), die Bildung von Einzelwirtschaften und de-

§ 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG:

„(1) Auf Grund des Ausscheidens von Mitgliedern aus der LPG oder der eingetragenen Genossenschaft, der Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften oder zur Wiederherstellung der Einheit von selbständigem Eigentum an Gebäuden, Anlagen sowie Anpflanzungen und Eigentum an Grund und Boden sind auf Antrag eines Beteiligten die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken unter Beachtung der Interessen der Beteiligten neu zu ordnen.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn genossenschaftlich genutzte Flächen vom Eigentümer gekündigt und zur Bildung oder Vergrößerung bäuerlicher oder gärtnerischer Einzelwirtschaften verpachtet werden.“

ren Aufstockung durch Zupacht ehemals genossenschaftlich genutzter Flächen ab.

Diese auf den ersten Blick merkwürdig erscheinende Ausrichtung wird verständlich, wenn man berücksichtigt, dass § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG in den zahlreichen Novellen des Gesetzes zwischen 1991 und 1996 nicht verändert wurde. Die Vorschrift befindet sich noch immer in der von der Volkskammer der DDR verabschiedeten Fassung des „Gesetzes über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik – Landwirtschaftsanpassungsgesetz“ (LwAnpG vom 29. Juni 1990, GBl. DDR I S. 642). Sie spiegelt somit, wie THIEMANN 2004 an Hand des Umstrukturierungsprozesses der DDR-Landwirtschaft im Einzelnen darlegt, die ursprüngliche Intention der Volkskammer wieder, neben der Wieder- bzw. Neueinrichtung bäuerlicher Familienbetrie-

be (sog. Einzelwirtschaften) vor allem die genossenschaftliche Wirtschaftsweise durch Umwandlung der LPG'en in Unternehmen nach westdeutschem Gesellschaftsrecht beizubehalten und in die Marktwirtschaft zu überführen. Diese Tatsache ist zu berücksichtigen, wenn man der Norm heute die Antragsbefugnis und damit den Umfang des Rechtsanspruchs auf Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse entnehmen will.

Antragsberechtigte

Nach der Wiedervereinigung führte die einseitige Ausrichtung des von der Volkskammer im LwAnpG alter Fassung von 1990 normierten Umstrukturierungsprozesses letztlich dazu, dass die Bildung marktwirtschaftlicher Strukturen nur sehr schleppend voranschritt und der gesamte Prozess zu scheitern drohte. Der Bundesgesetzgeber musste deshalb schnell handeln, um weitere Fehlentwicklungen zu vermeiden. Er verfolgte deshalb mit dem ersten „Gesetz zur Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes ...“ vom 3. Juli 1991 (BGBl. I S. 1410) keine langwierige grundlegende Novelle, sondern vornehmlich das Ziel, die einseitige Bevorzugung der Genossenschaften möglichst schnell aufzuheben und allen Unternehmensformen im Wettbewerb gleiche Chancen einzuräumen. Erst hierdurch wurde der Gleichheitsgrundsatz nach Art.

3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) auch im Agrarbereich verwirklicht (FELDHAUS 1991). Er findet sich prägnant formuliert im Anspruch des § 2 LwAnpG.

Auch die späteren Gesetze zur Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes beschränkten sich wie das erste Gesetz jeweils darauf, in der gebotenen Eile für dringend erachtete Korrekturen vorzunehmen, so dass die eigentlich notwendige umfassende Novellierung stets ausblieb. Dieses erklärt zugleich, warum § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG nie der Rechtsentwicklung angepasst wurde und die weiteren Vorschriften zur Flurneuordnung im 8. Abschnitt ebenfalls nur um wesentliche Lücken ergänzt wurden. Die Änderungen betrafen insbesondere die Einführung des Instruments der vorläufigen Besitzregelung (§ 61a LwAnpG), die Option zur Beauftragung privater Stellen mit der Durchführung von Verfahren (§ 53 Abs. 4 LwAnpG), die Möglichkeit ein Bodenordnungsverfahren als ein Verfahren nach dem FlurbG fortzuführen (§ 63 Abs. 3 LwAnpG) und die Anpassung des Rechtsbehelfsverfahrens an das FlurbG (§ 60 LwAnpG).

Aus den skizzierten Zusammenhängen wird deutlich, dass heute nicht am Wortlaut von § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG verhaftet werden darf, sondern die Norm im Sinne der Gleichbehandlung aller Unternehmensformen gemäß § 2 LwAnpG gelesen und interpretiert werden muss. Somit stellt sich der Kreis der antragsberechtigten Personen wie folgt dar:

- LPG-Mitglieder nach Abschluss der Liquidation und Grundeigentümer, die aus einer eingetragenen Genossenschaft ausscheiden, unabhängig davon, ob sie ihre zurück erhaltenen Flächen selbst bewirtschaften oder nur verpachten wollen

§ 2 LwAnpG:

„Alle Eigentums- und Wirtschaftsformen, die bäuerlichen Familienwirtschaften und freiwillig von den Bauern gebildeten Genossenschaften sowie andere landwirtschaftliche Unternehmen erhalten im Wettbewerb Chancengleichheit.“

- Agrarbetriebe aller Rechts- und Unternehmensformen, d. h. LPG'en in Liquidation, LPG-Nachfolgeunternehmen sowie Wieder- und Neueinrichter als juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts, Personengesellschaften oder Einzelunternehmen im Haupt- und Nebenerwerb
- Grund- und Gebäudeeigentümer, die von selbständigem Eigentum an Gebäuden oder baulichen Anlagen betroffen sind
- Grundeigentümer, die ihre landwirtschaftlichen Flächen an einen anderen Betrieb neu verpachten wollen

Antragsgründe

Obwohl das Eigentum in der Bundesrepublik Deutschland durch das Rechtsinstitut des Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsmäßig geschützt wird, beginnt das Landwirtschaftsanpassungsgesetz in seinen Grundsätzen im 1. Abschnitt erneut mit einer Gewährleistung des Grundeigentums in § 1 LwAnpG.

§ 1 LwAnpG:

„Privateigentum an Grund und Boden und die auf ihm beruhende Bewirtschaftung werden in der Land- und Forstwirtschaft im vollen Umfang wiederhergestellt und gewährleistet.“

Die Norm kann daher nicht nur als eine Grundsatzentscheidung angesehen, sondern muss vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 GG vielmehr als programmatischer Handlungsauftrag verstanden werden, das Grundstückseigentum und alle mit ihm verbundenen Nutzungsbefugnisse auch tatsächlich wieder verfügbar zu machen. Ein Instrument im Rahmen der Landwirtschaftsanpassung ist dabei die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt (§§ 53 ff.) des

LwAnpG (Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse).

Dem allgemeinen Auftrag in § 1 LwAnpG folgend, ist die Flurneuordnung über die Vermögensauseinandersetzung in der LPG hinaus daher auch als eigenständiges Verfahren mit Rechtsanspruch auf Eigentumsregelung ausgestaltet. Hierzu muss die Normierung der Antragsberechtigung neben dem Kreis der Antragsteller jedoch auch die möglichen Antragsgegenstände (Antragsgründe) festlegen.

Die Antragsgründe werden in § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG nicht direkt benannt, sondern nur durch Anknüpfen („Auf Grund...“) an die Ablösung der Kollektivlandwirtschaft bestimmt. Dabei ist zu beachten, dass der Ablösungsprozess als solcher noch aus der ursprünglichen Intention der Volkskammer heraus abgefasst ist (Bevorzugung der genossenschaftlichen Wirtschaftsweise und Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften) und in seiner Formulierung nicht an die Absicht des Bundesgesetzgebers (Chancengleichheit für alle Betriebs- und Unternehmensformen) angepasst wurde. Berücksichtigt man dies, ist klar, dass die Antragsberechtigung in Konkretisierung des Handlungsauftrags nach § 1 LwAnpG (Wiederherstellen des Privateigentums an Grund und Boden) die Lösung aller Eigentumsprobleme umfasst, die als unmittelbare Folge der kollektiven Bodennutzung durch die LPG'en nach der Wiedervereinigung entstanden sind.

Neuordnungsauftrag

Ein berechtigter Antrag ist Auslöser und Voraussetzung für ein Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse. Die speziellen Anliegen des Antragstellers auf Lösung seiner Eigentumsfragen sind in der Regel in einen grös-

ßeren Kontext eingebunden und Bestandteil einer komplexen Problemlage.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) schon für die Verfahren zur Zusammenführung von getrenntem Grund- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG eingehend ausgeführt, dass die Flurneuordnung die Abgrenzung des Verfahrensgebiets und die Planung ihrer Maßnahmen nicht nur am zufällig vorliegenden Antrag ausrichten darf, sondern darüber hinaus die grundsätzliche Zielstellung der Landwirtschaftsanpassung zu beachten und umzusetzen hat (siehe insb. Urteile vom 9. Juli 1997, BVerwGE 105, S. 128 - 140 und 2. Sept. 1998, BVerwGE 107, S. 177 - 187). Maßgeblich ist hier neben § 1 LwAnpG vor allem die Normierung der grundsätzlichen Zielstellung in § 3 LwAnpG.

§ 3 LwAnpG:

„Dieses Gesetz dient der Entwicklung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft und der Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe, um die in ihnen tätigen Menschen an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu beteiligen.“

Der Auftrag in § 53 Abs. 1 LwAnpG („auf Antrag eines Beteiligten die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken unter Beachtung der Interessen der Beteiligten neu zu ordnen“) ist also nicht nur als bloße Eigentumsregelung und Sachenrechtsbereinigung zu verstehen, sondern umfassender als „Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes im Interesse einer Strukturförderung

des ländlichen Raums“ (BVerwGE 107, S. 181). Die Flurneuordnung umfasst damit vor allem auch die Durchführung von investiven Maßnahmen im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten zur Schaffung einer bedarfsgerechten Erschließung der neu geordneten Grundstücke.

Ferner sind dem Urteil des BVerwG vom 2. Sept. 1998 wichtige Grundsätze für die Einleitung und Wahl der Verfahrensart zu entnehmen. Trotz der Verpflichtung in §§ 53 Abs. 3 und 54 Abs. 1 LwAnpG, für die Neuordnung vorrangig einen freiwilligen Landtausch nach §§ 54 f. LwAnpG anzustreben, kann ein Flächenverfahren sofort als hoheitliche Bodenordnung gemäß § 56 Abs. 1 LwAnpG angeordnet werden. Denn aufgrund der anstehenden Aufgaben, vor allem aber wegen der Größe des Verfahrensgebiets und der Vielzahl der Teilnehmer ist eine völlig einvernehmliche Lösung von vornherein zum Scheitern verurteilt und somit auch ein freiwilliger Landtausch als Vorverfahren entbehrlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die §§ 1, 3 und 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG als Einheit zu sehen sind, für die Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt des LwAnpG insgesamt den Neuordnungsauftrag bestimmen und somit den Handlungsrahmen und die Maßnahmenbefugnis der Flurneuordnung festlegen. Die Vorschriften entsprechen den Regelungen in §§ 1, 4 und 37 Abs. 1 und 2 FlurbG für die Flurbereinigung. Während die Flurbereinigung bekanntermaßen als ganzheitliche Entwicklung des ländlichen Raums mit den beiden Aufgabenfeldern Verbesserung der Agrarstruktur und Förderung der Landentwicklung zu verstehen ist (vgl. THIE-MANN 2003a), umfasst die Flurneuordnung nur die agrarstrukturelle Komponente.

Hierzu gehören im investiven Bereich die Schaffung einer modernen Infrastrukturausstattung einschließlich des Ausgleichs der dadurch bedingten Eingriffe in Natur und Landschaft, die Vornahme landschaftsgestaltender Maßnahmen zur Verbesserung der agrarökologischen Situation, die Dorferneuerung mit der Förderung öffentlicher und privater Vorhaben sowie die Flächenbereitstellung für öffentliche Anlagen, die gleichzeitig auch agrarstrukturverbessernd wirken (vgl. schon THÖNE 1993, S. 168 - 177, mit der Vorstellung des Bodenordnungsverfahrens Hohen Schönberg, Kreis Grevesmühlen, jetzt Landkreis Nordwestmecklenburg).

Entwicklungsprobleme und Handlungsfelder der Flurneuordnung in der Feldlage

Betrachtet man die allgemeinen Entwicklungsprobleme im ländlichen Raum der neuen Länder näher und geht in der Feldlage nicht nur oberflächlich von der optimal erscheinenden Nutzungsstruktur aus, wird deutlich, dass auch in der freien Landschaft ein enormer Handlungsbedarf besteht. Die Hauptaufgabenfelder und Lösungsmöglichkeiten der ländlichen Bodenordnung stellen sich im Wesentlichen wie folgt dar:

Gewährleistung des verfassungsmäßigen Grundrechts auf Eigentum

Wie Allgemein bekannt ist, befindet sich in der Feldlage unter der einheitlich erscheinenden Nutzungsstruktur der seit Abschluss der Bodenreform 1949 unveränderte, oft kleinflächige und zersplitterte Eigentumsbestand. Nach der Kollektivierung wurde im Zuge der Flurmeliorationen ein Großteil des alten Wegenetzes beseitigt, so dass heute die Mehrheit der vergleichsweise kleinen Grundstücke keine Zuwegung mehr hat und

sich inmitten der Großschläge (s. u.) befindet. Die Flurstücke sind nach ihrer Lage und in ihren Grenzen in der Örtlichkeit nicht mehr erkennbar. Ferner wurden viele Grundstücke durch die Infrastrukturmaßnahmen der LPG'en (Straßen, Wege, Gewässer, Windschutzhecken, etc.) überbaut und dadurch weitgehend entwertet.

Eine Hauptaufgabe der Flurneuordnung besteht deshalb darin, jedem Eigentümer seinen Grundbesitz wieder zur Verfügung zu stellen, um so das Grundrecht auf Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG auch für die Inhaber ländlicher Grundstücke wieder herzustellen (hierzu ausführlich THÖNE 2003). Dies geschieht, indem nach Klärung aller Eigentumsverhältnisse die Besitzstände aus den vorhandenen Unterlagen (Liegenschaftskataster und Bodenschätzung) im Zustand vor Beginn der Kollektivierung wertmäßig erfasst und unter Einpassung in die bestehenden und neu angelegten Infrastrukturen so wieder ausgewiesen werden, dass eine Erschließung gesichert und die individuelle Nutzung jederzeit möglich ist.

Schaffung klarer Eigentums- und Pachtverhältnisse

Durch die skizzierte Neuordnung des Eigentums wird die in über 30 Jahren kollektiver Bodennutzung verlorengegangene Übereinstimmung zwischen Örtlichkeit und Grundstücksnachweis wieder hergestellt. Dadurch erhalten die mit großen Aufwand gepflegten öffentlichen Bücher Kataster und Grundbuch erst einen Wert für den Rechtsverkehr, die Verwaltung, Planung und Wirtschaft. Ferner wird Rechtsfrieden und Rechtssicherheit in der Bevölkerung geschaffen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe entstehen zudem gesicherte Eigentums- und Flächennachweise, die die Antragstellung im Rahmen der Agrarför-

derung wesentlich erleichtern und einen gezielten Flächenerwerb zur dringend notwendigen Erhöhung des Eigentumsanteils ermöglichen. Als Folge der Eigentumsregelung ergeben sich ebenfalls klare und eindeutige Pachtverhältnisse, die den Pacht-Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren, den sogenannten Pflugtausch erheblich vereinfachen oder gar entbehrlich machen und die Nutzungsstörungen bei Kündigung einzelner Pachtverträge minimieren.

Hinzu kommt die bedarfsgerechte Erschließung aller Nutzflächen durch den ländlichen Wegebau (s.u.). Er entfaltet angesichts der Großstrukturen in der Regel direkte einzelbetriebliche Wirkungen. Davon zeugt nicht zuletzt die zunehmende Bereitschaft vieler Agrarbetriebe, die notwendigen Eigenleistungen ganz oder teilweise zu übernehmen, um einen adäquaten Ausbau sicherzustellen. Wie THÖNE 2000 darlegt, hat die Landwirtschaft inzwischen die Vorteile gesicherter Eigentumsverhältnisse und den Wert einer modernisierten Infrastruktur erkannt, so dass sich die anfängliche Skepsis in eine drängende Nachfrage gewandelt hat. In vielen Regionen liegen heute schon flächendeckend Anträge auf Flurneueordnung nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG vor (vgl. LIPP 2003).

Zur Vermeidung von Wiederholungen sei an dieser Stelle auf den nach wie vor aktuellen Beitrag von MAUCKSCH 1998 verwiesen, der die Vorteile der ländlichen Bodenordnung für Großbetriebe mit erheblichem Pachtlandanteil systematisch zusammenstellt und im Einzelnen ausführlich erläutert.

Bedarfsgerechte innere und äußere Erschließung

In der DDR wurde kein kommunaler Straßenbau betrieben. Das vorhandene örtliche

Straßen- und Wegenetz stammt entweder aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg oder wurde im Rahmen der Flurmeliorationen durch die LPG'en angelegt (betrieblich-öffentliche Straßen). Es weist erhebliche Lücken auf und befindet sich i.d.R. in einem schlechten Ausbau- und Unterhaltungszustand. Aus diesem Grund besteht ein enormer Nachholbedarf (z.B. über 15 000 km Wegeaus- und Neubau allein im Land Sachsen-Anhalt, BERTLING und LÜTKE-MEIER 2001, 2003).

Der ländliche Wegebau gewährleistet für viele Ortschaften, Siedlungen und Einzelhöfe erstmals eine befestigte Zuwegung, für die landwirtschaftlichen Nutzflächen eine ganzjährig befahrbare Erschließung und führt die Erholungssuchenden gezielt durch Natur und Landschaft. Die ländlichen Wege sind in dieser Multifunktionalität zugleich Wander-, Wirtschafts- und Gemeindeverbindungswege. Sie stellen eine notwendige Ergänzung der klassifizierten Straßen dar, indem sie die Dörfer in das überörtliche Verkehrsnetz einbinden. Der ländliche Wegebau schafft so die Voraussetzungen für den Erhalt der ländlichen Räume als eigenständige Wohn- und Wirtschaftsstandorte und für eine rationelle Landwirtschaft.

Durch die nach wie vor bestehende Großflächenbewirtschaftung reicht für die landwirtschaftliche Nutzung ein weitmaschiges Wegenetz aus. Die flächenhafte Planung der Flurneueordnung ermöglicht eine abgestimmte Gesamtkonzeption in der vergleichsweise wenige Wege die Gemeinde und Feldfluren erschließen und die unterschiedlichen Verkehrsarten aufnehmen. Dies führt zu einer umweltgerechten Mehrfachnutzung unter Minimierung der Flächenversiegelung. Während im punktuellen Wegebau außerhalb der Bodenordnung in der Regel nur bestehende Trassen

ausgebaut werden können, eröffnet die Flurneuordnung darüber hinaus die Möglichkeit, überflüssige Wege zu entfernen und die Flächen zu rekultivieren sowie dem Bedarf entsprechend neue Trassen anzulegen. Letztere können ohne auf die Eigentumsverhältnisse Rücksicht nehmen zu müssen gelände- und landschaftsangepasst unter Minimierung des damit verbundenen Eingriffs in Natur und Landschaft geführt werden.

Bewältigung des rückständigen Grunderwerbs

Am 1. Okt. 2001 trat das als Art. 1 des Grundstücksrechtsbereinigungsgesetzes (vom 26. Okt. 2001, BGBl. I S. 2716) erlassene Verkehrsflächenbereinigungsgesetz (VerkFlBerG) in Kraft. Nach dessen § 8 können die Eigentümer von den Baulastträgern ab dem 1. Juli 2007 verlangen, dass diese die zwischen 1949 und 1990 über ihre Grundstücke hinweg gebauten Straßen vermessen lassen und den in Anspruch genommenen Grund und Boden ankaufen. In diesem Zusammenhang setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass auch die von den LPG'en angelegten Straßen, über die öffentlicher Verkehr fließt, als ehemals betrieblich-öffentliche Straßen heute Gemeindestraßen seien, wie es Sachsen in § 53 Abs. 1 seines Straßengesetzes klargestellt hat.

Hiernach kämen auf die Gemeinden enorme Kosten zu, da sie nicht nur den Kaufpreis, sondern auch die Kosten der in der Regel noch ausstehenden Straßenschlussvermessungen zu tragen hätten. In der Flurneuordnung wird dieses Problem völlig kostenfrei im Zuge der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse quasi mit erledigt. Die Vermessung erfolgt im Rahmen der Vermessung des Verfahrensgebiets und

die Flächenbereitstellung über den Landbeitrag gemäß §§ 42 und 47 FlurbG.

Beseitigung ökologischer Schäden und Aufbau von Biotopverbundsystemen

In der Feldwirtschaft der LPG'en galt eine Fläche von 30 ha als untere Schlaggröße; teilweise wurden Ackerschläge von 300 ha und mehr geschaffen. Im Durchschnitt lag die Größe der Schlageinheiten bei 100 - 200 ha. Dies war nur durch umfangreiche Flurmeliorationen mit der Beseitigung von Landschafts- und Kleinstrukturen möglich (vgl. RESCHKE et al. 1991). Schon zu DDR-Zeiten wurden die landeskulturellen Schäden im Naturhaushalt und Landschaftsbild erkannt und vielfach eine Renaturierung angestrebt.

Heute ist das Problembewusstsein allgemein vorhanden und auch bei den landwirtschaftlichen Betrieben die Bereitschaft gegeben, die Überdimensionierung auf ein ökologisch wie ökonomisch vertretbares Maß zurückzuführen und Biotopstrukturen neu aufzubauen. Die Flurneuordnung eröffnet dazu die Möglichkeit, die infolge des Wegebbaus notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gezielt für den Aufbau eines Biotopverbunds und die Beseitigung ökologischer Schäden in der Agrarlandschaft zu nutzen. Hinzu kommen weitere landschaftsgestaltende Maßnahmen, wie Windschutzhecken und Gewässerbepflanzungen, zur Minderung der Erosion und Rückbau verfehlter Meliorationen. Ziel ist es dabei, nicht sektoral einzelne Aspekte zu betrachten, sondern die agrarstrukturelle, bauliche und naturräumliche Entwicklung insgesamt zu optimieren (vgl. THIEMANN 2003b).

Gegenüber der Planung von Einzelmaßnahmen zur Beseitigung ökologi-

scher Schäden und zum Aufbau von Biotopstrukturen besteht der Vorteil der Bodenordnung in einer flächendeckenden Planung, die auf die zufällig vorhandenen Grundstücksgrenzen keine Rücksicht nehmen muss. Ferner ermöglicht die Flurneueordnung eine durchgreifende Abstimmung und Optimierung aller Kompensations- und Landschaftspflegemaßnahmen durch Einstellung in eine übergeordnete Biotopverbundplanung nach den Vorgaben einer landschaftsplanerischen Gesamtkonzeption. Die verfügbaren Flächen können im Rahmen der wertgleichen Landabfindung am ökologisch richtigen Platz zusammengelegt und alle Maßnahmen im Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen gemäß § 41 FlurbG mit festgestellt werden. Dies gilt auch für den Aufbau von Ökokonten zur Unterstützung der gemeindlichen Entwicklung und Bauleitplanung.

Aufbau von Ökokonten im Auftrag der Gemeinden

Obwohl die Bodenordnungsverfahren in der Regel aus anderen Gründen angeordnet werden, schaffen sie die notwendige Bodenmobilität, vorzeitig gemeindeeigene und erworbene Flächen als sogenannte Ökokontflächen so zu gestalten, dass sie zum Aufbau eines Biotopverbunds beitragen und naturschutzfachliche Ziele umsetzen, die später als vorweggenommene Kompensation in die Baulandentwicklung eingestellt werden können. Hierdurch wird eine erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung der kommunalen Bauleitplanung erreicht, da stets ein Rückgriff auf eine bereits erfolgte Flächen- und/oder Maßnahmenbevorratung zur Bewältigung der durch die Planung zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft möglich ist (vgl. ATTEN-

BERGER 2002). Dabei eröffnet die Verwendung gemeindeeigener Flächen nach §§ 135 a ff. BauGB die Möglichkeit, anderweitig nicht verwertbares Fiskalvermögen für die bauliche Entwicklung zu nutzen, landschaftspflegerische Ziele umzusetzen und gleichzeitig Einnahmen zu erwirtschaften. Dies erweitert insbesondere für strukturschwache Gemeinden die Handlungsspielräume erheblich.

Nutzung der endogenen Umwelt- und Landschaftspotentiale

Gerade für die strukturschwachen ländlichen Räume stellen das Umwelt- und Landschaftspotential besondere Vorteile im interregionalen Wettbewerb dar, die als sogenannte weiche Standortfaktoren weite Kreise der Bevölkerung ansprechen und auch von der Wirtschaft als attraktives Arbeitsumfeld geschätzt werden. Neben dem Tourismus (Gastronomie, Direktvermarktung, Naherholung, Land- und Gesundheitsurlaub) sind die landschaftlichen Faktoren (Ruhe, Natur und intakte Umwelt) in Verbindung mit einer entsprechenden Infrastruktur (Telekommunikation, örtliche und überörtliche Verkehrserschließung) vor allem für Investoren aus den technologischen und kommunikationsorientierten Wirtschaftsbereichen interessant.

Die Nutzung dieser Entwicklungsmöglichkeiten setzt jedoch frei zugängliche Landschaften voraus, die zudem keine sichtbaren Umweltschäden wie Erosion aufweisen dürfen. Durch die Flurneueordnung können diese Voraussetzungen geschaffen werden, indem der ländliche Wegebau die Durchlässigkeit und flächenhafte Erschließung sicherstellt und die landschaftsgestaltenden Maßnahmen in Verbindung mit einer standortangepassten und umweltgerechten

Landwirtschaft ein für den Urlauber und Erholungssuchenden attraktives Landschaftsbild schaffen.

Fazit und Ausblick

In der gebotenen Kürze eines Fachbeitrags können die vorstehenden Ausführungen nur wesentliche Handlungsfelder der ländlichen Neuordnung umreißen und die generellen Lösungsmöglichkeiten der Bodenordnung aufzeigen, ohne ins Detail zu gehen. Die allgemeine Betrachtung verdeutlicht aber, dass der agrarstrukturell ausgerichtete Flurneordnungsauftrag nach §§ 1, 3 und 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG den anstehenden Problemen voll und ganz gerecht wird. Die Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG ermöglichen durch die geringe Regelungsdichte der Vorgaben in §§ 53 ff. LwAnpG unter sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des FlurbG (§ 63 Abs. 2 LwAnpG) eine flexible Ausgestaltung der Verfahrensabläufe (hierzu ausführlich THIEMANN 2001 für die Bodenordnung in der Orts- und Feldlage) mit kurzen Verfahrenslaufzeiten und hohen Flächenleistungen. Sie sind daher besonders geeignet, die enorme Herausforderung zu bewältigen, nahezu den gesamten ländlichen Raum neu ordnen zu müssen.

Derzeit befinden sich rund 10% der neuordnungsbedürftigen Fläche in Bearbeitung. Damit sind die Kapazitäten der Bodenordnungsbehörden und der mit der Durchführung von Verfahren nach § 53 Abs. 4 LwAnpG beauftragten privaten Stellen ausgelastet. Bei einer mittleren Verfahrenslaufzeit von 5 bis 8 Jahren wird die Abarbeitung der anstehenden Aufgaben und damit die Erfüllung des bundesgesetzlichen Rechtsanspruchs auf Lösung der aus der kollektiven Bodennutzung entstandenen Eigentumsprobleme die nächsten Jahrzehnte

bestimmen. Hierzu gilt es, alle Möglichkeiten der Beschleunigung und Effizienzsteigerung auszuschöpfen, wobei auch die wissenschaftliche Forschung einen Beitrag leisten kann.

Literatur

- Attenberger, J. 2002: Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft durch Bauleitplanungen - Hilfen für die Gemeinden durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung in Bayern. – Zeitschrift für Vermessungswesen 127, S. 179 - 183.
- Barran, W. 2001: Die LPG in Liquidation. – Agrarrecht 31, S. 43 - 45.
- Bertling, H, und Lütkeemeier, H. 2001: Ländliches Wegekonzept in Sachsen-Anhalt. – Zeitschrift für Vermessungswesen 126, S. 339 - 343.
- Bertling, H, und Lütkeemeier, H. 2003: Umsetzung des ländlichen Wegekonzepts in Sachsen-Anhalt. – Zeitschrift für Vermessungswesen 128, S. 17 - 22.
- Brick, M. 1996: Die Bedeutung der Landwirtschaft zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume in Mecklenburg-Vorpommern. – Der Landkreis 66, S. 387 - 389.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF, Hrsg.) 1997: Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) - Gesetzestext und Erläuterungen. – 3. Auflage, Selbstverlag, Bonn.
- Drees, V. und Völkel, K.-L. 1999: Bodenordnung und Landentwicklung mit den Instrumenten des LwAnpG. – Vermessung Brandenburg 4, Heft 1, S. 28 - 36.
- Feldhaus, H. 1991: Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz. – Deutscher Agrar-Verlag, Bonn.

- Freude, H. 1998: Flurneuordnung - Was bringt das Ergebnis einer Gemeinde? – In: Mecklenburg-Vorpommern: Landwirtschaft, Landschaft, Landentwicklung, Frühjahrstagung der Agrarsozialen Gesellschaft vom 13. bis 16. Mai 1998 in der Hansestadt Wismar, ASG-Materialsammlung Nr. 199, S. 43 - 52.
- Lipp, T. 2003: Entwicklung von Kriterien zur Einleitung von Bodenordnungsverfahren - Neue Ansätze für die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung im Landkreis Müritz (Mecklenburg-Vorpommern). – Landnutzung und Landentwicklung 44, S. 29 - 32.
- Maucksch, W. 1998: Welche Vorteile bietet die Regel-Flurbereinigung für Großbetriebe mit erheblichem Pachtanteil. – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten 105, S. 158 - 165.
- Reschke, K., Tegge, H.-J. und Zimmermann, F. 1991: Ökologischer Wiederaufbau geschädigter Agrarlandschaften - Gedanken zu den fünf neuen Bundesländern. – Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 32, S. 291 - 300.
- Thiemann, K.-H. 2001: Der Beitrag des Landmanagements zur Landentwicklung am Beispiel der Bodenordnung nach dem LwAnpG. – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten 108, S. 218 - 227.
- Thiemann, K.-H. 2003a: Hat die ländliche Bodenordnung noch Zukunft? – Flächenmanagement und Bodenordnung 65, S. 1 - 10.
- Thiemann, K.-H. 2003b: Neue Wege zu einer zukunftsorientierten Landentwicklung. – Schriftenreihe der Fachhochschule Neubrandenburg, Reihe F - Allgemeine Schriften, Band 7, S. 41 - 52.
- Thiemann, K.-H. 2003c: Effiziente Regelung der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach § 64 LwAnpG durch hoheitliches Handeln. – Flächenmanagement und Bodenordnung 65, S. 225 - 230.
- Thiemann, K.-H. 2004: Zum Neuordnungsauftrag der Flächenverfahren nach § 56 des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG). – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten 111, eingereicht.
- Thöne, K.-F. 1993: Die agrarstrukturelle Entwicklung in den neuen Bundesländern. – RWS Verlag Kommunikationsforum, Köln.
- Thöne, K.-F. 2000: Zukunft der Landentwicklung aus der Perspektive eines jungen Bundeslands. – Zeitschrift für Vermessungswesen 125, S. 161 - 169.
- Thöne, K.-F. 2003: Geodäsie im Wandel - Zur eigentums- und wirtschaftspolitischen Dimension der Landentwicklung in den neuen Ländern. – Schriftenreihe des Geodätischen Instituts der Technischen Universität Dresden, Heft 1, S. 79 - 94.

