Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen in der Flurbereinigung

Laying of Urban Planning Compensation Areas in Land Consolidation

Karl-Heinz Thiemann

Seit 1993 gibt es die besondere städtebauliche Eingriffsregelung. Sie ermöglicht es, Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft, die aufgrund der Bauleitplanung zu erwarten sind, losgelöst vom Ort des Eingriffs an möglichst optimaler Stelle in der Landschaft zu realisieren. Daher kann es zu Konflikten mit laufenden Flurbereinigungsverfahren kommen, die eine Verlegung aus agrarstrukturellen Gründen notwendig machen. Der Beitrag analysiert das Problem näher und zeigt eine praktikable Möglichkeit zur Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen in der Flurbereinigung auf.

Schlüsselwörter: Städtebauliche Eingriffsregelung, Ausgleichsflächen, Flurbereinigung, Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan, Flurbereinigungsplan

In 1993 the special urban planning intervention regulation entered into force. This allows future interventions in nature to be compensated at the most suitable location and detached from the place where the intervention is about to occur. As a consequence, conflicts with future land consolidation procedures may arise, requiring the relocation of compensation areas. This article analyzes the problem more closely and shows a practicable possibility for the relocation of urban compensation areas in land consolidation.

Keywords: Urban planning intervention scheme, compensation areas, land consolidation, road and waterway plan with landscaping plan, land consolidation plan

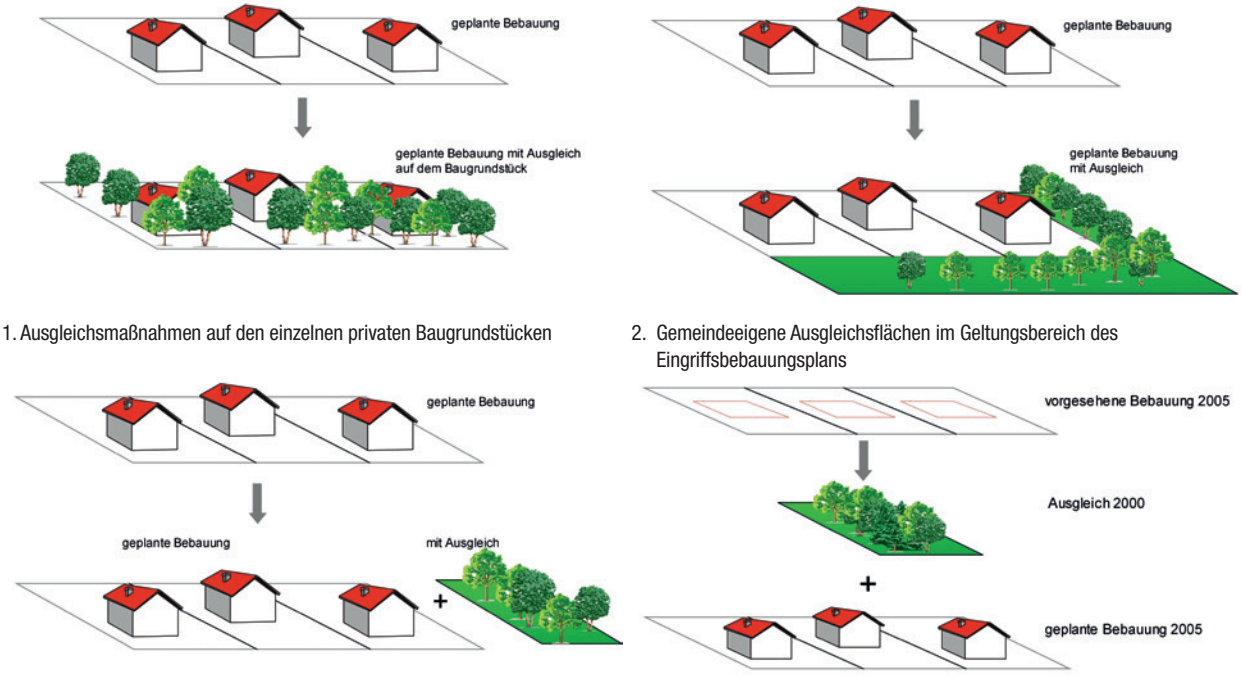
1 EINFÜHRUNG, MOTIVATION UND METHODIK

§ 18 BNatSchG regelt das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsbewältigung gemäß §§ 13–17 BNatSchG zum BauGB. Danach sind die genannten Vorschriften zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Baurecht nur bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) und bei Bebauungsplänen, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen, anzuwenden. Ansonsten hat die Kompensation von Eingriffen, die aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 1 und 2 BauGB) oder Erweiterungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB) zu erwarten sind, grundsätzlich unabhängig vom Ort des Eingriffs durch Darstellungen im Flächennutzungsplan und Festsetzungen in Bebauungsplänen (§ 1a Abs. 3 Satz 2 f. BauGB), durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB (§ 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 1 BauGB) oder durch sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen (§ 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB) zu erfolgen. Damit stehen der Gemeinde vielfältige Möglichkeiten zur Eingriffsbewältigung einschließlich der vorgezogenen Realisierung und Bevorratung in einem sog. Ökokonto (§ 135a Abs. 2 Satz 2 BauGB) offen.

Bei der Eingriffsbewältigung durch Festsetzungen in Bebauungsplänen sind nach § 9 Abs. 1a Satz 1 in Verbindung mit § 135a Abs. 2 BauGB drei Fälle zu unterscheiden (s. *Abb. 1*):

1. Ausgleichsmaßnahmen Privater auf ihren jeweiligen Baugrundstücken;
2. gemeindeeigene Ausgleichsflächen im Eingriffsbebauungsplan;
3. gemeindeeigene Ausgleichsflächen in einem anderen Bebauungsplan.

Insbesondere die letztgenannte Möglichkeit erlaubt es der Gemeinde, die Kompensationsmaßnahmen in der Landschaft an möglichst optimaler Stelle zu platzieren und für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen, indem die städtebauliche und naturräumliche Entwicklung miteinander verbunden werden (hierzu schon ausführlich /Thiemann



1. Ausgleichsmaßnahmen auf den einzelnen privaten Baugrundstücken

2. Gemeindeeigene Ausgleichsflächen im Geltungsbereich des Eingriffsbebauungsplans

3. Gemeindeeigene Ausgleichsflächen im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplans

4. Gemeindeeigene Ausgleichsflächen im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplans und bevorratet in einem Ökokonto

Abb. 1 | Eingriffsbewältigung durch Festsetzungen in Bebauungsplänen /Busse et al. 2001, S. 17/

2003/). In den Bebauungsplänen sind die Grundstücke in der Regel gemäß § 9 Abs. 1 BauGB als Grünflächen (Nr. 15), Wasserflächen für Überschwemmungs- oder Feuchtgebiete (Nr. 16), Flächen für die Landwirtschaft oder Wald (Nr. 18), Flächen mit Pflanzgeboten oder Bindungen zur Sicherung vorhandener Bepflanzungen (Nr. 25) oder als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (Nr. 20) ausgewiesen mit der zusätzlichen weiteren Festsetzung als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB.

Für die weitere Betrachtung ist es unerheblich, ob die Ausgleichsflächen in einem Eingriffsbebauungsplan, einem anderen Bebauungsplan oder einem Ausgleichsbebauungsplan festgesetzt sind. Denn in allen Fällen kann es zu Konflikten mit der Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie der vorgesehenen neuen Grundstücksstruktur einer laufenden Flurbereinigung kommen. Zu nennen sind als typische Beispiele etwa städtebauliche Ausgleichsmaßnahmen in Form von beidseitigen Wegebegleitsäumen, die infolge des Ausbaus und der Verbreiterung des Wegs als Hauptwirtschaftsweg nach den Vorgaben der neuen Richtlinien für den Ländlichen Wegebau (s. /Helmstädter & Lorenzl 2018/) weiter nach außen verschoben werden müssen, Uferrandstreifen an einem Gewässer, die einer Profilaufweitung zur Renaturierung und Gewässerbepflanzung im Wege stehen, oder eine Hecke, die aufgrund der durch den Wege- und Gewässerplan vorgegebenen neuen Blockstruktur nun inmitten eines Zuteilungsblocks liegt und durch Verpflanzung an eine andere Stelle an den Rand des Blocks verlegt werden muss (s. /Unger 1984/). Zur Bewältigung solcher Konfliktsituationen soll im Folgenden ein praktikabler Lösungsvorschlag vorgestellt und näher begründet werden, wie in der Örtlichkeit vorhandene und über Bebauungspläne festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen in einem laufenden Flurbereinigungsverfahren verlegt werden können.

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass der naheliegendste Weg, die Bauleitplanung in regulären Verfahren zu ändern, um den Erfordernissen der Flurbereinigung gerecht zu werden, immer möglich ist. In diesem Fall müsste – wie sich aus der in Abschnitt 5 erörterten Verbindlichkeit der Bauleitplanung für die Flurbereinigung ergibt – aber erst die Änderung der betroffenen Bebauungspläne durch Inkrafttreten der Änderungssatzungen gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB abgeschlossen sein, bevor die Planfeststellung der Flurbereinigungsmaßnahmen nach § 41 FlurbG erfolgen darf. Dies kann zu einem erheblichen Zeitverzug im Flurbereinigungsverfahren führen, weil die Wege- und Gewässernetzplanung auf den Abschluss der Bauleitplanung warten muss. Hieraus ergibt sich die Motivation zur Erarbeitung des vorgestellten Alternativvorschlags. Das Problem wurde aus der Praxis heraus an die obere Flurbereinigungsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz herangetragen und der Autor von dort mit der Erarbeitung eines Lösungsvorschlags beauftragt. Die Kernaussagen des Beitrags beruhen auf einem für die Flurbereinigungsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz erstellten Gutachten /Thiemann 2018/.

Als Einstieg wird in Abschnitt 2 zunächst ein Überblick über wesentliche Grundsätze der Eingriffsbewältigung in der Bauleitplanung gegeben, um darauf aufbauend in Abschnitt 3 darzulegen, dass sie auch in der ländlichen Bodenordnung äußerst effektiv geregelt werden kann. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei an dieser Stelle schon auf den Beitrag in der avn 10/2009 verwiesen, in dem die wesentlichen Verfahrensschritte und der Verfahrensablauf einer Flurbereinigung beschrieben sind /Thiemann 2009/. Wie dort dargestellt ist, erfolgt die Regelung der öffentlich-rechtlichen

Beziehungen über die Planfeststellung nach § 41 FlurbG (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan) und die Regelung der Flächenbereitstellung, Sicherung und Unterhaltung für die einzelnen Maßnahmen über den Flurbereinigungsplan nach § 58 FlurbG, in den auch der vorlaufende Wege- und Gewässerplan aufzunehmen ist. Die oben skizzierte Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen hat also auf Ebene der Planfeststellung nach § 41 FlurbG zu erfolgen. In diesem Kontext wird in Abschnitt 4 der Vollständigkeit halber die Kollisionsbewältigung von Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung mit der Bauleitplanung in den Grundzügen vorgestellt, um vor diesem Hintergrund in Abschnitt 5 aufzuzeigen, dass die Harmonisierung der Wege- und Gewässernetzplanung mit der Bauleitplanung völlig anders zu erfolgen hat. Denn § 188 BauGB enthält zur Konfliktlösung spezielle Abstimmungsregelungen, deren nähere Betrachtung in Abschnitt 6 die diesbezügliche Planungspflicht der Gemeinde verdeutlicht. Um dieser Planungspflicht nachzukommen, wird in Abschnitt 7 schließlich ein einfacher und effizienter Weg zur Anpassung von Bauleit- und Flurbereinigungsplanung vorgestellt und näher begründet.

2 ZU DEN GRUNDLAGEN DER EINGRIFFSBEWÄLTIGUNG IN DER BAULEITPLANUNG

Die maßgeblichen Normen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung finden sich heute in § 1a Abs. 3, § 5 Abs. 2a, § 9 Abs. 1a, § 34 Abs. 5 Satz 4 Halbsatz 1, §§ 135a – c und § 200a BauGB sowie § 18 BNatSchG. Dabei enthält § 18 BNatSchG mit Ausnahme der Maßgabe, dass die allgemeinen Vorschriften zur Kompensationsbewältigung nach §§ 13 – 17 BNatSchG weiterhin für Vorhaben im Außenbereich und für Bebauungspläne anzuwenden sind, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen, im Wesentlichen nur Klarstellungen und Beteiligungsvorschriften /Schumacher & Fischer-Hüftle 2010, § 18/.

Nach den genannten Vorschriften ist die Eingriffsbewältigung für Bauvorhaben nach § 29 BauGB seit 1993 mit Ausnahme der Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) nicht mehr im eigentlichen Zulassungsverfahren, d.h. in der Baugenehmigung, zu regeln, sondern vorgezogen in der Bauleitplanung gemeinsam mit der Eingriffsbewältigung für die Erschließungsanlagen nach § 127 Abs. 2 BauGB. Dabei unterliegt die gesamte Eingriffsbewältigung der Abwägung mit allen anderen öffentlichen und privaten Belangen gemäß § 1 Abs. 7 BauGB, sodass entsprechend dem Abwägungsergebnis die Kompensation auch nur teilweise durchgeführt werden kann, wenn diesbezüglich andere Belange überwiegen /Kuschnerus 2010, Rd.-Nrn. 589 f./. Ferner sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 200a BauGB rechtlich gleichgestellt, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist, was in der Regel der Fall sein dürfte. Aus diesem Grund wird in den weiteren Normen des BauGB auch nur noch vom Ausgleich gesprochen und nicht mehr wie im BNatSchG zwischen der Kompensation durch Reparatur am Ort des Eingriffs (= naturschutzrechtlicher Ausgleich gemäß der Definition in § 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG) und der Kompensation durch Wiedergutmachung in Form von landschaftspflegerischen Maßnahmen an anderer Stelle im Naturraum (= naturschutzrechtlicher Ersatz gemäß der Definition in § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG) unterschieden /Scheidler 2010/. Der Terminologie des BauGB entsprechend wird im Folgenden ebenfalls nur noch der Begriff des Ausgleichs im Zusammenhang mit der städtebaulichen Eingriffsregelung verwendet.

Die räumliche Trennung von Eingriffen und deren Ausgleich macht es möglich, dass die Ausgleichsmaßnahmen auch bereits vor der Planung, welche den Eingriff verursacht, ausgeführt und in einem Ökokonto bevorratet werden können, was als zeitliche Trennung bezeichnet wird. Hierzu stellt § 9 Abs. 1a Satz 1 BauGB klar, dass Ausgleichsmaßnahmen natürlich nach wie vor auf den Grundstücken, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, geplant und festgesetzt werden können, aber eben auch an anderer Stelle, sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Eingriffsbebauungsplans bzw. der Erweiterungssatzung als auch in einem anderen Bebauungsplan. Setzt ein Bebauungsplan in diesem Sinne nur Ausgleichsmaßnahmen fest, spricht man von einem sog. Ausgleichsbebauungsplan.

Befinden sich die Ausgleichsmaßnahmen für einen Bebauungsplan demzufolge nicht auf den Baugrundstücken, müssen sie den Grundstücken durch Planfestsetzungen ganz oder teilweise zugeordnet werden, wobei die Grundstückseigentümer für die Herstellung und den Erwerb der benötigten Flächen durch die Gemeinde zu zahlen haben, sobald die Baugrundstücke baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen. In diesem Zusammenhang begründet § 135a Abs. 2 f. BauGB unmittelbar einen Erstattungsanspruch der Gemeinde, sofern die Zuordnungsfestsetzungen im Bebauungsplan grundstücksscharf und endgültig erfolgt sind. Bei den in der Praxis häufigen Sammelzuordnungen, bei denen eine Summe von Ausgleichsmaßnahmen lediglich verbal anteilig auf die beteiligten Eingriffsgrundstücke verteilt wird, ist eine Beitragssatzung nach § 135c BauGB notwendig, um zu bestimmen, nach welchem Maßstab der Kostenaufwand verteilt werden soll. Hierauf aufbauend kann dann die Kostenerhebung durch Leistungsbescheid erfolgen.

Zu den erstattungsfähigen Aufwendungen zählen der Grunderwerb, die Planung und die Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen (einschließlich der Kosten für die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege) sowie gegebenenfalls die Kosten der Finanzierung. Analog zum Erschließungsbeitragsrecht nach §§ 123 ff. BauGB gehören die Kosten für die vom gemeindeeigenen Personal erbrachten Werk- und Dienstleistungen sowie die Verwaltungsleistungen der Kommune, aber auch die künftigen Kosten für Unterhaltung und Pflege der Ausgleichsmaßnahmen nicht zum erstattungsfähigen Aufwand.

Nach § 5 Abs. 2a BauGB ist es möglich, die skizzierte Kompensationsbewältigung bereits im Flächennutzungsplan vorzubereiten, indem dort Flächen zum Ausgleich dargestellt und diese ganz oder teilweise den Flächen zugeordnet werden können, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind. In der kommunalen Praxis kommt eine direkte Zuordnung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen auf Ebene des Flächennutzungsplans allerdings kaum vor (vgl. hierzu die Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg /gpa 2008, S. 4/). Denn die Zuordnung schließt eine andere Kombination bei der nachfolgenden Aufstellung von Bebauungsplänen aus, was zu erheblichen Problemen führen kann,

weil die weitere Entwicklung der Bauflächen zu Baugebieten mit ihrem tatsächlichen Versiegelungsgrad und dem dadurch bedingten Ausgleichsbedarf bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans noch gar nicht abgeschätzt werden kann. Die Zuordnung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen nach § 5 Abs. 2a BauGB ist nur bei einer konkreten Baulandentwicklung mit sicherer und zeitnaher Umsetzung sinnvoll, insbesondere im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB mit gleichzeitiger Aufstellung des Bebauungsplans und entsprechender Änderung des Flächennutzungsplans.

Im Flächennutzungsplan werden in der Regel nur die bereits durch Bebauungspläne festgesetzten bzw. die anderweitig rechtlich gebundenen Ausgleichsflächen gekennzeichnet und ansonsten lediglich geeignete Räume zum Ausgleich dargestellt, die es zum Beispiel ermöglichen, einen Biotopverbund aufzubauen. Die Darstellung von Eignungsgebieten für Ausgleichsmaßnahmen ist jedoch eine vergleichsweise vage Vorgabe, die kaum zu Konflikten mit anderen Planungen führt. Dies gilt insbesondere für die Flurbereinigung, deren Ziel nach § 1 FlurbG ja gerade die Förderung der allgemeinen Landeskultur ist, also die Unterstützung der Umsetzung solcher Vorgaben aus der Bauleitplanung, insbesondere durch die Möglichkeiten der Abstimmung, Planfeststellung und Flächenbereitstellung.

3 INSTRUMENTELLE TRENNUNG, INSBESONDERE DURCH REGELUNGEN UND FESTSETZUNGEN IN DER FLURBEREINIGUNG

Die Regelung der Eingriffsbewältigung innerhalb der Bauleitplanung einer Gemeinde durch Darstellungen im Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2a BauGB) und Festsetzungen in Bebauungsplänen (§ 9 Abs. 1a BauGB) stellt nach den Vorgaben des Bauplanungsrechts den Regelfall dar. Hiervon geht auch § 200a Satz 1 BauGB aus: „Darstellungen für Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB umfassen auch Ersatzmaßnahmen.“ § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB erlaubt jedoch auch andere Möglichkeiten: „Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden.“ Damit hat die Gemeinde einen großen Handlungsspielraum, Ausgleichsmaßnahmen im Kontext der Bauleitplanung auch mit anderen Instrumenten verbindlich zu regeln, was als instrumentelle Trennung bezeichnet wird.

Unter „sonstige geeignete Maßnahmen“ nach § 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB fallen auch Regelungen und Festsetzungen in der Flurbereinigung, wenn ein ländliches Bodenordnungsverfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG bzw. § 86 FlurbG angeordnet worden ist /StMLU 2003, S. 24/. Dazu ist im Flurbereinigungsbeschluss und dessen Begründung festzulegen, dass das Verfahren neben der hauptsächlichen Zweckbestimmung im Rahmen der generellen Zielstellung der Flurbereinigung, die allgemeine Landeskultur zu fördern (§ 1 FlurbG) bzw. Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes auszuführen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG), auch der Aufgabe dient, den Aufbau eines gemeindlichen Ökokontos zu unterstützen. In der Begründung sollte ferner dargelegt werden, dass die multifunktionale Nutzung der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen wesentlich zur Verringerung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für andere Zwecke beiträgt und über die agrarökologischen Wirkungen (insbesondere die biologischen Ausgleichsfunktionen und die bodenschützenden Effekte) auch ein Beitrag zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft geleistet wird. Die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen dienen damit zugleich den wirtschaftlichen Interessen der Teilnehmer. Die Zweckbestimmung der landschaftsgestaltenden Maßnahmen als städtebauliche Ausgleichsmaßnahmen setzt einen Gemeinderatsbeschluss voraus, der das Ausgleichskonzept vorgibt bzw. bestätigt. Notwendig ist ferner eine Bestandsaufnahme des ursprünglichen Zustands der Ausgleichsflächen, um die ökologische Wertsteigerung bestimmen zu können.

3.1 Landschaftspflegerische Begleitplanung in der Flurbereinigung

Im Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen in der Flurbereinigung (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan) können die beabsichtigten Ausgleichsmaßnahmen nach § 41 FlurbG mit planfestgestellt werden. Dies ist auch sinnvoll, weil ein flächendeckender Biotopverbund aus landschaftsgestaltenden Maßnahmen im gemeinschaftlichen und öffentlichen Interesse wirksam und flächensparend nur als eine einheitliche Planentscheidung konzipiert und aufgebaut werden kann /Schumann 2014/.

Der Biotopverbund besteht zum Beispiel aus Gewässerbepflanzungen, Hecken und Rainen zur Verbesserung der agrarökologischen Situation einschließlich Bodenschutz als gemeinschaftliche Anlagen der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens nach § 39 FlurbG in Kombination mit landschaftspflegerischen Vorhaben verschiedener anderer Träger als öffentliche Anlagen nach § 40 FlurbG. Hierzu zählen etwa die Ausweisung von Uferrandstreifen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, die Anlage von Kleingewässern und Flutmulden für den dezentralen Hochwasserschutz in der Region, der Aufbau naturnaher Waldränder im Rahmen des Waldumbaus zu klimaresistenten Mischbeständen, die Sicherung und Erweiterung vorhandener Biotope für den Natur- und Artenschutz, die Pflanzung von Baumreihen und Gehölzen zur Aufwertung des Landschaftsbilds und eben auch die Realisierung vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen verschiedenster Art als Bestandteil eines kommunalen Kompensationsflächen- und -maßnahmenpools (Ökokonto).

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass die landschaftspflegerischen Vorhaben in der Regel multifunktional in Bezug auf die Agrarökologie und den Gewässer-, Biotop- und Artenschutz sowie die landschaftsbezogene Erholungsvorsorge wirken und sich gegenseitig positiv beeinflussen. Daher sollte eine gemeinsame und abgestimmte Planung über § 41 FlurbG erfolgen, was seit Jahrzehnten auch überaus erfolgreich geübte Praxis in der Flurbereinigung ist /ArgeLandentwicklung 2016/.

3.2 Flächenbereitstellung

Im Weiteren kann die Flurbereinigung im Rahmen der wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer (§ 44 Abs. 1 – 5 FlurbG) die benötigten Flächen durch ein gezieltes Flächenmanagement bereitstellen, Dabei stammt das Land in der Regel aus folgenden Quellen, wobei die Reihung zugleich auch eine Prioritätenfolge in der Akquise darstellt /Thiemann 2011/, /Thiemann 2017/:

1. eigene, im Verfahrensgebiet gelegene Grundstücke der Gemeinde, welche an der benötigten Stelle zusammengelegt werden,
2. direkt von einzelnen Teilnehmern erworbene Abfindungsansprüche (gezielte und von der Flurbereinigungsbehörde vermittelte Landabfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG),
3. von der Flurbereinigungsbehörde bzw. von der Teilnehmergemeinschaft oder von einem Verband der Teilnehmergemeinschaften über § 52 FlurbG erworbene und zur Verfügung gestellte Abfindungsansprüche (sog. Landzwischenerwerb),
4. über eine mäßige Erhöhung des Landbeitrags nach § 40 Satz 3 in Verbindung mit § 47 Abs. 1 FlurbG gegen Geldausgleich an die Teilnehmergemeinschaft zur Verfügung gestellte Flächen.

Theoretisch ist auch das von der Teilnehmergemeinschaft im Verfahren nicht benötigte und gemäß § 54 Abs. 2 FlurbG gegen Geldausgleich zur Verfügung gestellte Masseland zu nennen. Es steht jedoch erst vergleichsweise spät im Verfahren nach Abschluss der Zuteilung zur Verfügung, sodass hiermit nicht im Sinne eines gezielten Flächenmanagements für Vorhaben Dritter geplant werden kann.

Ergänzend ist hervorzuheben, dass die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen – wie oben dargelegt – über ihre multifunktionale Nutzung und ihre agrarökologischen Wirkungen auch den wirtschaftlichen Interessen der Teilnehmer dienen. Daher ist nach herrschender Rechtsauffassung (statt vieler /Held 2012/ und /Kleinschnittger 2019/) § 40 Satz 3 FlurbG anwendbar, und zwar sowohl im Regelverfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG als auch im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG (vgl. /Wingerter & Mayr 2018, § 86, Rd.-Nr. 4/). Gleiches dürfte auch für § 54 Abs. 2 FlurbG gelten, dessen Anwendung allerdings nur sehr bedingt infrage kommt.

Das Flächenmanagement ist insbesondere für die Gemeinde von großer Bedeutung, weil ihre Grundstücke an die benötigte Stelle verlegt und um weitere Flächen ergänzt werden können. Dadurch sind die Ausgleichsmaßnahmen nicht mehr in der zufällig vorhandenen Lage der gemeindeeigenen Flächen durchzuführen, sondern können am ökologisch wertigeren Platz realisiert werden. Zudem steigt infolge der Abstimmung mit den landschaftspflegerischen Vorhaben der anderen Träger der ökologische und landschaftsästhetische Wert der Ausgleichsmaßnahmen, sodass mit geringerem Aufwand ein ökologisch höherer Ausgleichseffekt erreicht werden kann. Dies kommt wiederum den Bauherrn in der Gemeinde zugute, die die Ausgleichsmaßnahmen nach § 135a Abs. 2 und 3 BauGB zu finanzieren haben. Ferner kann anderweitig nicht benötigtes Fiskalvermögen in Form von Acker- und Grünlandgrundstücken für das Ökokonto verwendet und damit finanziell verwertet werden, weil nach § 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB auch die Bereitstellung der zum Ausgleich erforderlichen Flächen von den Eigentümern der zugeordneten Baugrundstücke zu tragen ist. Damit hat die Gemeinde zusätzliche Einnahmen aus der Verwertung ihrer landwirtschaftlichen Grundstücke für städtebauliche Ausgleichsflächen. Diese Einnahmen können dann frei verfügbar für andere kommunale Aufgaben und Investitionen verwendet werden.

3.3 Sicherung der Unterhaltung und Pflege

Zum Dritten ist darauf hinzuweisen, dass im Flurbereinigungsplan auch Fragen der Sicherung sowie der Unterhaltung und Pflege der Ausgleichsmaßnahmen geregelt werden können. Dabei haben die Festsetzungen im öffentlichen Interesse gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG die Wirkung von Gemeindesatzungen und sind somit allgemein verbindlich, können jedoch nach Beendigung des Flurbereinigungsverfahrens mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde durch Gemeindesatzung geändert oder aufgehoben werden. Hierdurch ist einerseits der dauerhafte Bestand der getroffenen Regelungen gesichert und Willkür ausgeschlossen, andererseits besteht gerade für die Gemeinde eine sehr praktikable Möglichkeit der späteren Anpassung an geänderte Verhältnisse.

Wie in Abschnitt 2 dargelegt, handelt es sich bei den im Flurbereinigungsverfahren ausgeführten Ausgleichsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1a BauGB entsprechend der zwingend anzuwendenden Vorgabe aus § 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB um gemeindeeigene Anlagen, deren Flächenbereitstellung und Herstellung vollständig von der Gemeinde vorfinanziert und von den Eigentümern der Grundstücke, denen diese Maßnahmen zugeordnet sind, komplett refinanziert wurden (s. § 135a Abs. 2 f. BauGB). Daher stehen sie nicht wie mit öffentlichen Mitteln geförderte Landschaftspflegemaßnahmen unter Aufsicht der Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden, sondern fallen in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Die für ländliche Wege geltenden grundsätzlichen Kriterien zur Anwendung von § 58 Abs. 4 FlurbG dürften damit analog gelten.

4 KOLLISION VON PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN FÜR VORHABEN VON ÜBERÖRTLICHER BEDEUTUNG MIT DER BAULEITPLANUNG

In der Landes- und Regionalplanung werden gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 ROG die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abgestimmt und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte ausgeglichen. Das Ergebnis dieser Koordination umfasst neben der Festlegung von Gebietskategorien (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 3 ROG) vor allem Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu den Standorten und Trassen für Infrastrukturvorhaben als verbindliche Ziele der Raumordnung (§ 4 ROG), an die die Gemeinden ihre Bauleitpläne anzupassen haben (§ 1 Abs. 4 BauGB). Trotz dieser Harmonisierung sind Konflikte von Planungen für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung mit der Bauleitplanung nicht auszuschließen, weil § 5 ROG die Bindungswirkung für Vorhaben des Bundes beschränkt und nach § 6 ROG in den Raumordnungsplänen selbst Ausnahmen festgelegt oder in Zielabweichungsverfahren (§ 6 Abs. 2 ROG) nachträglich zugelassen werden können.

§ 7 Satz 3–6 BauGB gibt öffentlichen Planungsträgern daher die Möglichkeit, nicht nur im Aufstellungsverfahren, sondern auch bei geänderter Sachlage dem Flächennutzungsplan zu widersprechen, wenn ein Einvernehmen mit der Gemeinde nicht zu erzielen ist und die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden städtebaulichen Belange nicht nur unwesentlich überwiegen. Der Widerspruch bewirkt eine Freistellung von der generellen Anpassungspflicht des Fachplanungsträgers an den Flächennutzungsplan (§ 7 Satz 1 BauGB) und ist nach § 38 Satz 2 BauGB Voraussetzung, seine Planfeststellung gegen die Darstellungen des Flächennutzungsplans und daraus abgeleiteter Bebauungspläne durchzusetzen.

Sofern die Planfeststellung nicht im Widerspruch zum Flächennutzungsplan steht, privilegiert § 38 BauGB die überörtliche Planung unmittelbar. Denn nach § 38 Satz 1 BauGB sind die Vorschriften in §§ 29–37 BauGB über die Zulässigkeit von Bauvorhaben nicht auf Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung anzuwenden, vielmehr muss die Gemeinde nach § 7 Satz 6 bzw. § 38 Satz 3 BauGB den Flächennutzungsplan anpassen und die betroffene Bebauungspläne ändern, ergänzen oder aufheben. In diesem Zusammenhang hat der Maßnahmenträger ihr gemäß § 37 Abs. 3 BauGB die Kosten für die Planverfahren zu ersetzen und eventuelle Aufwendungen zur Befriedigung von Planungsschäden, die den Grundstückseigentümern bzw. -nutzern nach §§ 39 ff. BauGB entstehen, zu erstatten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung in Ausnahmefällen unter den genannten Voraussetzungen von den Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung abweichen und diese quasi überplanen dürfen. Die Gemeinde muss im Nachgang gegen Erstattung der ihr dadurch entstehenden Kosten den Flächennutzungsplan und die betroffenen Bebauungspläne an den jeweiligen Planfeststellungsbeschluss anpassen.

5 KOLLISION VON PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN NACH § 41 FLURBG MIT DER BAULEITPLANUNG

Für die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung nach § 41 FlurbG gelten die in Abschnitt 4 skizzierten Vorrang- und Priorisierungsregelungen nicht, weil es sich um eine Planung für Vorhaben von örtlicher Bedeutung handelt. Stattdessen enthält § 187 BauGB allgemeine Vorschriften zur Abstimmung zwischen städtebaulichen Maßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und § 188 BauGB spezielle Regelungen zur Koordination von Bauleitplanung und Flurbereinigung.

In diesem Zusammenhang ist die Verbindlichkeit der Bauleitplanung für eine nachfolgende Flurbereinigung von besonderem Interesse. Dazu hat sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Beschluss vom 23.4.1979 (Az.: 5 C 68.77, RzF 43 zu § 37 Abs. 1 FlurbG) wie folgt geäußert: „Für eine flurbereinigungsbehördliche Neugestaltung des Verfahrensgebiets ist jedoch insoweit kein Raum, als durch eine rechtsverbindliche Planung der Gemeinde eine bestimmte bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke vorgeschrieben ist. Dies gilt auch für die Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere der Straßen und Wege im Flurbereinigungsgebiet."

Speziell zur Verbindlichkeit der Bebauungspläne heißt es in der Entscheidung weiter: „Enthält bereits ein Bebauungsplan gemäß § 30 BBauG Festsetzungen über die örtlichen Verkehrsflächen, so beschränkt sich die Befugnis der Flurbereinigungsbehörde, gemäß § 41 Abs. 1 FlurbG im Wege- und Gewässerplan die Änderung oder Neuanlage öffentlicher Wege und Straßen anzuordnen, auf den außerhalb der Festsetzungen des Bebauungsplans liegenden Bereich." Diese Aussage aus der Begründung ist zugleich als amtlicher Leitsatz übernommen worden, um deren grundsätzliche Bedeutung herauszustellen. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass Festsetzungen eines Bebauungsplans in den Plan nach § 41 FlurbG übernommen werden, um die Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen darauf abzustimmen. Das BVerwG stellt hierzu aber ausdrücklich fest, dass solchen Übernahmen keine rechtsbegründende, sondern nur deklatorische Wirkung zukommt: „Soweit der Wegeplan darüber hinaus die bereits in einem Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen hinsichtlich der öffentlichen Straßen und Wege übernimmt, kommt ihm insoweit keine konstitutive Bedeutung zu."

Im Standardkommentar zum FlurbG fassen /Wingerter & Mayr 2018, § 37, Rd.-Nr. 27, Satz 1/ den o.g. Beschluss des BVerwG dahin gehend zusammen, dass die Flurbereinigungsbehörde keine Festsetzungen treffen darf, die einem Bebauungsplan widersprechen. Ferner wird zur Planfeststellung nach § 41 FlurbG weiter ausgeführt, dass diese als Verwaltungsakt nur andere Verwaltungsakte ändern kann und somit die Änderung eines Bebauungsplans als kommunale Satzung ausgeschlossen ist /Wingerter & Mayr 2018, § 41, Rd.-Nr. 32, Abs. 2/.

In Anbetracht des zitierten Wortlauts der Entscheidung des BVerwG vom 23.4.1979 erscheint diese Auslegung jedoch zu eng, indem sie nur auf die Bebauungsplanung abstellt und andere planungsrechtlich verbindliche Festlegungen der Gemeinde nicht mit einbezieht. Diese sind jedoch in der Flurbereinigung ebenso zu beachten, wie es das BVerwG im Beschluss vom 15.9.1993 (Az.: 11 B 119.33, RzF 53 zu § 37 Abs. 1 FlurbG) unmissverständlich ausführt: „Wenn in dem Beschluss (vom 23.4.1979) ausgeführt worden ist, dass für eine flurbereinigungsbehördliche Neugestaltung des Verfahrensgebiets insoweit kein Raum sei, als durch eine rechtsverbindliche Planung der Gemeinde eine bestimmte bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke vorgeschrieben ist, so bedeutet dies nur, dass die Flurbereinigungsbehörde an Festsetzungen gehindert ist, die den planungsrechtlich verbindlichen Festlegungen der Gemeinde zuwiderlaufen."

Damit sind auch Darstellungen im Flächennutzungsplan, die eine konkrete Landnutzung vorbereiten, wie die Ausweisung von Bauflächen und Baugebieten, Standortzuweisungen für bestimmte Anlagen und Einrichtungen, Verkehrs- und Grünflächen oder Flächen mit Nutzungsbeschränkungen, für die Flurbereinigung verbindliche Vorgaben /Quadflieg 1989, § 37, Rd.-Nrn. 86 & 193/. Dies soll hier aber nicht weiter vertieft werden. Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, werden im Flächennutzungsplan in der Regel nur die bereits festgesetzten Ausgleichsflächen gekennzeichnet und ansonsten lediglich geeignete Räume zum Ausgleich dargestellt. Die Ausweisung solcher Eignungsgebiete ist eine vergleichsweise vage Vorgabe, die zu

keinen Konflikten mit den Planungen der Flurbereinigung führen kann.

Anders verhält es sich dagegen mit den in Bebauungsplänen festgesetzten Ausgleichsflächen, weil hierdurch bestimmten Grundstücken eine konkrete Nutzung und Zweckbestimmung zugewiesen ist. Die Maßnahmen wurden unter Umständen schon ab Mitte der 1990er-Jahre – lange vor der Einleitung und Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens – geplant und ausgeführt und können nun einer zweckmäßigen Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes im Sinne von § 1 FlurbG im Wege stehen, sodass eine Verlegung notwendig wird. Diese kann – wie dargelegt – nicht ohne Weiteres über den Plan nach § 41 FlurbG erfolgen, vielmehr muss die Gemeinde nach § 188 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 8 BauGB rechtzeitig ihre Bauleitpläne ändern. Um dies zu gewährleisten, sind die Flurbereinigungsbehörde und die Gemeinde gemäß § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB verpflichtet, ihre das Gemeindegebiet betreffenden Absichten möglichst frühzeitig aufeinander abzustimmen. Daher stellt sich zunächst die Frage nach der Tragweite und Durchsetzungskraft der Regelungen in § 188 BauGB.

6 DIE SPEZIELLEN ABSTIMMUNGSREGELUNGEN IN § 188 BAUG

Nach der Rechtsprechung (insb. Verwaltungsgerichtshof Kassel, Beschluss vom 24.7.1992, Az.: F 1326/92, RzF 50 zu § 37 Abs. 1 FlurbG) und übereinstimmender Kommentierung /Ernst et al. 2018, § 188, Rd.-Nrn. 18 – 20/ stehen der Flurbereinigungsbehörde aus § 188 Abs. 1 BauGB keine Rechtsansprüche auf Änderung der Bauleitpläne zu. Eine Verletzung der gemeindlichen Pflichten zur Abstimmung und Planung kann nur im Wege der Kommunalaufsicht beanstandet und durchgesetzt werden.

Hierzu ist allgemein festzustellen, dass die Gemeinde bereits nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verpflichtet ist, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. § 188 Abs. 1 BauGB konkretisiert diese Planungspflicht für den Fall, dass sich eine beabsichtigte oder bereits angeordnete Flurbereinigung auf die bauliche Entwicklung der Gemeinde auswirkt und stellt insofern die Pflicht zur Planung unmissverständlich klar. /Quadflieg 1989, § 37, Rd.-Nr. 181/ führt hierzu aus, dass „der Flurbereinigung insoweit im Verhältnis zur Bauleitplanung eine vorrangige Stellung eingeräumt ist, indem sie eine Handlungspflicht der Gemeinde ex lege auslöste." Sie bezieht sich sowohl auf den Flächennutzungsplan als auch auf alle Arten von Bebauungsplänen. Die Verpflichtung besteht nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Norm, wenn und soweit sich die Flurbereinigung voraussichtlich auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets auswirkt. Dies ist außerhalb der Ortslagen immer dann der Fall, wenn Bebauungspläne oder deren Änderung für Maßnahmen der Flurbereinigung wesentlich sind /Battis et al. 2016, § 188, Rd.-Nr. 3/.

Damit ist eindeutig festzustellen, dass die Gemeinde planerisch tätig werden muss, wenn in Verfahren nach dem FlurbG eine Verlegung von Ausgleichsflächen aus agrarstrukturellen Gründen notwendig wird. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit und Erforderlichkeit werden jedoch hohe Maßstäbe anzulegen sein.

Ist hiernach eine Änderung der Bauleitplanung erforderlich, sollte eine eingehende Abstimmung über das weitere Vorgehen unmittelbar erfolgen. In diesem Zusammenhang zielt die Verpflichtung in § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB, dass bereits Absichten und nicht erst konkrete Planentwürfe abzustimmen sind, auf eine möglichst frühzeitige Kooperation, um Bauleitplanverfahren und Flurbereinigungsverfahren zu harmonisieren. Für die Gemeindeverwaltung bedeutet dies sowohl eine Verpflichtung als auch eine Ermächtigung für Gespräche mit der Flurbereinigungsbehörde, um im Vorfeld von Ratsentscheidungen diese fundiert vorbereiten zu können. § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist jedoch nur eine verfahrensleitende Bestimmung zur Sicherung der Koordination. Die Norm verdrängt weder die Regelungen zum Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Flurbereinigungsplanung (s. Abschnitt 5) noch die gegenseitigen förmlichen Beteiligungspflichten in den Verfahren selbst. Ziel der Vorschrift ist es, widersprechende Planungen zu verhindern und die notwendigen Planungsprozesse zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen.

7 VORSCHLAG ZU VORGEHEN UND UMSETZUNG

Der folgende Vorschlag zu Vorgehen und Umsetzung geht davon aus, dass eine Flurbereinigung nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG oder § 86 FlurbG eingeleitet worden ist und im Flurbereinigungsgebiet städtebauliche Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 9 Abs. 1a BauGB liegen, die über Bebauungspläne festgesetzt sind. Im laufenden Flurbereinigungsverfahren stellt sich vergleichsweise früh heraus, welche von diesen Ausgleichsmaßnahmen aus agrarstrukturellen Gründen verlegt werden müssen und welche Bebauungspläne davon betroffen sind. Art und Umfang der Verlegung können jedoch erst mit dem Plan nach § 41 FlurbG exakt bestimmt werden. Daher sollte die Verlegung von der Flurbereinigung angeregt und dann – wie nachfolgend in Abschnitt 7.1 bis 7.3 dargestellt – durchgeführt werden und nicht in der Bauleitplanung erfolgen. Denn andernfalls müsste die Gemeinde mit der Änderung der Bebauungspläne so lange warten, bis die genaue Lage der neuen Ausgleichsflächen in der Wege- und Gewässernetzplanung mit landschaftspflegerischer Begleitplanung eindeutig bestimmt ist. Ferner dürfte der Plan nach § 41 FlurbG erst planfestgestellt bzw. plangenehmigt werden, wenn die Änderungen der Bebauungspläne gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB in Kraft getreten sind, weil die betroffenen (alten) Ausgleichsflächen vorher nicht von der Flurbereinigung überplant werden dürfen. Wegen dieser zeitlichen Verzögerungen wird vorgeschlagen, die Bebauungsplanfestsetzungen für die alten zu verlegenden Ausgleichsflächen durch Bebauungsplanänderungen bis zur Bestandskraft der Feststellung bzw. Genehmigung des Plans nach § 41 FlurbG mit einer zeitlichen Befristung zu versehen, damit ab diesem Zeitpunkt für die neuen Ausgleichsflächen in anderer Lage der bestandskräftige Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan der Flurbereinigung gelten kann. Der Wechsel im Vollzugsrecht vom BauGB auf das FlurbG, der mit den Möglichkeiten der instrumentellen Trennung (s. Abschnitt 3) möglich ist, erfolgt damit zum selben Zeitpunkt ohne Zeitverzug. Im Einzelnen sollte dazu wie folgt vorgegangen werden:

7.1 Abstimmung nach § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB – öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Verlegung von Ausgleichsflächen

Die Verlegung der städtebaulichen Ausgleichsflächen setzt zunächst eine Abstimmung zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde über das weitere gemeinsame Vorgehen voraus. Um die Abstimmung verbindlich festzulegen, bietet sich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach §§ 54 – 62 VwVfG an. /Schumann 2017/ hält in weitaus komplexeren Planungssituationen den öffentlich-rechtlichen Vertrag für anwendbar und für ein probates Mittel, um die wesentlichen Aspekte des gemeinsamen weiteren Vorgehens verbindlich zu regeln, auch wenn in den nachfolgenden förmlichen Planungsverfahren weitere Träger öffentlicher Belange mit einbezogen werden müssen.

Im vorliegenden Fall sind in dem Vertrag zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde die betroffenen Ausgleichsgrundstücke mit ihrer Katasterbezeichnung exakt zu benennen und ihre Verlegung an andere Stellen möglichst genau zu beschreiben. Sofern dabei auch der Biotoptyp verändert wird, sollte im Sinne des naturschutzfachlichen Ersatzes eine landschaftsökologische Gleichwertigkeit durch die neuen Anlagen angestrebt werden. Wie in Abschnitt 2 dargelegt, unterliegt die Ausgleichsregelung in der Bauleitplanung – im Gegensatz zur allgemeinen Kompensationsbewältigung nach §§ 13 – 17 BNatSchG – gemäß § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB der Abwägung mit allen anderen öffentlichen und privaten Belangen. Daher besteht bei der zu vereinbarenden Verlegung durchaus ein gewisser Gestaltungsspielraum seitens der Gemeinde. Denn in Analogie zu § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB (Ausgleich als naturschutzfachlicher Ersatz durch landespflegerische Maßnahmen an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs) können die verlegten Ausgleichsmaßnahmen in Art und Umfang von den alten abweichen, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag bindet als bilaterale Regelung zunächst nur die Gemeinde und die Flurbereinigungsbehörde im Binnenverhältnis, was ein gewisses Risiko in sich birgt /Schumann 2017/. Um sicherzustellen, dass in den nachfolgenden vereinfachten Verfahren zur Änderung der betroffenen Bebauungspläne (s. Abschnitt 7.2.2 und § 13 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) und bei Erstellung des Plans nach § 41 FlurbG (s. Abschnitt 7.3 und § 41 Abs. 2 FlurbG) insbesondere die Beteiligung der Naturschutzbehörde reibungslos vonstattengeht, sollte sie in die Erarbeitung des öffentlich-rechtlichen Vertrags mit einbezogen werden. Nach außen wird der Vertrag in der Regel vom Bürgermeister abgeschlossen; innerhalb der Gemeinde müssen die nach der Gemeindeordnung zuständigen Organe den Vertrag billigen, also abschließend der Gemeinderat darüber befinden. Insofern wird die kommunale Selbstverwaltung nicht angetastet, sondern nach dem Willen der Gemeinde nur die Umsetzung außerhalb des Baurechts vollzogen, was nach § 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB ausdrücklich erlaubt ist (s. hierzu auch Abschnitt 7.2.1, Lit. f).

7.2 Änderung der Bauleitplanung nach § 188 Abs. 1 BauGB – bedingte Aufhebung der Festsetzungen bezüglich der zu verlegenden Ausgleichsflächen

Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB „kann im Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur 1.) für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder 2.) bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind.“ Diese Vorschrift ermöglicht eine Änderung der jeweils betroffenen Bebauungspläne dahin gehend, dass die Nutzung der besagten Grundstücke für Ausgleichszwecke zum Zeitpunkt der Bestandskraft der Feststellung bzw. Genehmigung des Plans nach § 41 FlurbG aufgehoben wird und die Flächen gemäß § 9 Abs. 7 BauGB aus dem räumlichen Geltungsbereich des jeweiligen Bebauungsplans herausgenommen werden. Denn Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB sind auch bei Änderungen oder Ergänzungen von rechtskräftigen Bebauungsplänen möglich (vgl. /MIL 2014, B 27, S. 4/). Verfahrensmäßig wird diese Änderung der betroffenen Bebauungspläne durch eine aufschiebend bedingte Teilaufhebung (vgl. /MIL

2014, D 6, S. 3/) umgesetzt. Als Begründung für diese Änderung ist anzuführen, dass die Ausgleichsmaßnahmen durch im Flurbereinigungsverfahren neu festgesetzte gleiche oder gleichwertige landschaftsgestaltende Maßnahmen in veränderter bzw. anderer Lage ersetzt werden und dies gleichzeitig Zug um Zug erfolgt.

Die konkrete Umsetzung dieses Vorschlags im Zusammenspiel von Bauleitplanung und Flurbereinigung wird in Abschnitt 7.3 näher dargestellt. Vorweg ist der Frage nachzugehen, ob die entsprechende Anwendung von § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB im vorliegenden Fall rechtlich zulässig ist, was insbesondere anhand der in der Norm genannten Voraussetzungen und zulässigen Regelungsinhalten geprüft werden muss.

7.2.1 Rechtliche Zulässigkeit der bedingten Befristung

a) Besonderer Fall

Wie aus der amtlichen Gesetzesbegründung /Bundesregierung 2003, S. 34, 49/ hervorgeht, bestand die Intention des Gesetzgebers zur Einführung eines sog. Baurechts auf Zeit darin, die Gemeinden in die Lage zu versetzen, den unterschiedlichen städtebaulichen Situationen und Erfordernissen flexibel Rechnung tragen zu können. Grundsätzlich gelten die in Bebauungsplänen getroffenen Festsetzungen unbedingt und unmittelbar und ihre Wirksamkeit ist unbefristet, d. h. Abweichungen hiervon können allein durch eine förmliche Änderung oder Aufhebung des jeweiligen Bebauungsplans herbeigeführt werden. Diese starre Rechtslage sollte durch die mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I, Nr. 31, S. 1359) neu geschaffene Festsetzungsmöglichkeit flexibilisiert werden.

Nach dem Eingangshalbsatz von § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB darf ein Baurecht auf Zeit jedoch nur „in besonderen Fällen" festgesetzt werden. Damit ist das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe erforderlich, die eine Abweichung von dem Grundsatz rechtfertigen, dass die Festsetzungen in der verbindlichen Bauleitplanung grundsätzlich auf Dauer angelegt sein sollen. Wie /Schröer 2005/darlegt, dürfen die Anforderungen hieran aber nicht überspannt werden. Der Nachweis besonderer städtebaulicher Gründe stellt eher eine Anforderung an die Begründung der Planfestsetzung dar, als eine echte Hürde, die der Anwendung des Regelungsinstruments entgegenstehen könnte. Im Leitsatz zum Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 23.9.2015 (Az.: 3 S 1078/14, openJur 2015, 19482) kommt dies sehr deutlich zum Ausdruck: „Ein ‚besonderer Fall' im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist anzunehmen, wenn die jeweilige Aufgabe der planerischen Ordnung der Bodennutzung besser mit einer Befristung oder Bedingung … zu lösen ist als mit einer Festsetzung ohne solche Einschränkung …".

Bei der hier betrachteten Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen ergibt sich die städtebauliche Begründung aus der in Abschnitt 6 näher dargelegten Planungspflicht der Gemeinde nach § 188 BauGB in Verbindung mit dem Beschleunigungsgrundsatz der Flurbereinigung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 FlurbG. Denn § 188 BauGB zielt darauf ab, Bauleitplanverfahren und Flurbereinigungsverfahren sowohl inhaltlich als auch zeitlich aufeinander abzustimmen und die Planungsprozesse zu harmonisieren. Damit ist die Gemeinde gehalten, bei einer aus agrarstrukturellen Gründen notwendig werdenden Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen auf die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB zurückzugreifen, wenn hierdurch eine sachgerechte Lösung der Konfliktsituation und koordinierte Durchführung beider Planungsprozesse möglich ist. Das Vorliegen eines besonderen Falls dürfte also gegeben sein.

b) Im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung

Mit § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist ein neues Planungsinstrument geschaffen worden, nach dem in besonderen Fällen ein Baurecht auf Zeit festgesetzt werden kann. Wie sich aus dem unmissverständlichen Wortlaut der Norm ergibt, knüpft § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB an die Festsetzungsmöglichkeiten der verbindlichen Bauleitplanung an und bringt so zum Ausdruck, dass die Norm den abschließenden Festsetzungskatalog nicht erweitern soll, jedoch grundsätzlich alle durch § 9 Abs. 1, Abs. 1a und Abs. 2a – 4 BauGB sowie die BauNVO vorgegebenen Festsetzungsmöglichkeiten zeitlich oder bedingt befristet werden können (hierzu ausführlich /Ernst et al. 2018, § 9, Rd.-Nr. 240g/). Damit steht außer Frage, dass auch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1a Satz 1 BauGB (Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB) unter den Anwendungsbereich der Norm fallen. Dies geht auch aus § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB hervor, denn in der Norm wird der gesamte Katalog möglicher Festsetzungen nach § 9 BauGB in Bezug auf die städtebauliche Eingriffsbewältigung in der verbindlichen Bauleitplanung angesprochen und für anwendbar erklärt.

c) Eintritt bestimmter Umstände

§ 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB regelt insgesamt drei verschiedene Fallgestaltungen. Nr. 1 lässt eine befristete Zulassung von Nutzungen und Anlagen bis zu einem bestimmten Datum oder in einem bestimmten Zeitraum ab Inkrafttreten des Bebauungsplans zu. In Nr. 2 werden zwei weitere Anwendungsfälle zusammengefasst, nämlich das auflösend bedingte Baurecht und das aufschiebend bedingte Baurecht. Der in Nr. 1 geregelte Fall unterscheidet sich von den anderen Fällen nur dadurch, dass bei der Befristung ein festes Datum bzw. ein fester Zeitraum ab Inkrafttreten des Bebauungsplans festgesetzt wird, an dem die Geltungsdauer des Baurechts endet, während es beim bedingten Baurecht auf ein bestimmtes zukünftiges Ereignis ankommt, dessen Eintritt bei Erlass des Bebauungsplans aber noch nicht feststeht. Dabei muss der Umstand, der zum Bedingungseintritt führen soll, städtebaulich relevant sein und in einer dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot genügenden Art und Weise eindeutig festgelegt werden. Die Bedingung muss also auf eine objektive Tatsache abgestellt sein, deren Eintritt für die Betroffenen klar erkennbar ist.

Nach herrschender Meinung sind mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB vor allem bei der aufschiebenden Bedingung in erster Linie Umstände tatsächlicher Art gemeint, wie die Errichtung einer Lärmschutzwand als Voraussetzung zur Bebauung eines Wohngebiets /Spannowsky & Uechtritz 2018, § 9, Rd.-Nr. 140/. Die Frage, ob die maßgeblichen Umstände auch rechtlicher Art sein können, ist differenziert zu beurteilen. /Battis et al. 2016, § 9, Rd.-Nr. 168/ bejahen dies allgemein, insbesondere in Bezug auf städtebaulich relevante Rechtsakte anderer Behörden (so schon /Schröer 2005/). Nach /Ernst et. al. 2018, § 9, Rd.-Nrn. 240m f./ kommen Umstände rechtlicher Art vor allem dann in Betracht, wenn es sich um Vorgaben für (tatsächliche) Maßnahmen handelt, die vorzusehen sind,

um die Bauleitplanung realisieren zu können. Dies ist bei der hier betrachteten Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen der Fall, weil durch den Plan nach § 41 FlurbG die Flächennutzung in den besagten Bereichen anders geregelt wird. Damit erfüllt das Anknüpfen an die Bestandskraft der Feststellung bzw. Genehmigung des Wege- und Gewässerplans (§ 41 Abs. 3 bzw. § 41 Abs. 4 Satz 1 FlurbG) als eindeutig festgelegter Zeitpunkt die Anforderungen nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB für den Eintritt bestimmter Umstände.

d) Regelung der Folgenutzung

Nach § 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB soll auch die Folgenutzung festgesetzt werden. Wie /Ernst et al. 2018, § 9, Rd.-Nr. 241h) darlegen, soll die Vorschrift eine geordnete städtebauliche Entwicklung sicherstellen und verhindern, dass nach dem gewollten Ende der Zulässigkeit der bisherigen Nutzung die weitere Verwendung der Flächen offenbleibt. Die Ausgestaltung von § 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB als Soll-Regelung ermöglicht es aber auch, in atypischen Fällen auf die Festsetzung einer Folgenutzung zu verzichten, wenn andere Nutzungsregelungen im Zusammenwirken mit der Festsetzung des Bebauungsplans greifen. Genau dies ist hier der Fall.

Wie in Abschnitt 3 dargelegt, hat die Gemeinde nach § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB einen großen Handlungsspielraum, Ausgleichsmaßnahmen im Kontext der Bauleitplanung auch mit anderen Instrumenten verbindlich zu regeln. Durch den vorgeschlagenen Ersatz der Festsetzungen des Bebauungsplans bezüglich der zu verlegenden Ausgleichsflächen durch entsprechende Regelungen in der Flurbereinigung ist die Festsetzung einer Folgenutzung im Bebauungsplan selbstredend entbehrlich.

e) Weitere materielle Voraussetzungen (Erforderlichkeit und Abwägung)

Jede Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans muss im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich sein. Auf das Erforderlichkeitsgebot muss an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden, weil sich im vorliegenden Fall – wie in Abschnitt 6 näher dargelegt – die Planungsoption zu einer Planungspflicht verdichtet, wenn Bebauungspläne oder deren Änderung für Maßnahmen der Flurbereinigung wesentlich sind /Battis et al. 2016, § 188, Rd.-Nr. 3/.

Inhaltlich muss die Bauleitplanung dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB entsprechen, d. h. einen sachgerechten Ausgleich aller berührten öffentlichen und privaten Interessen vornehmen. Im vorliegenden Fall geht es um die Verlegung von Ausgleichsflächen, damit sie sich nach Abschluss des Flurbereinigungsverfahrens harmonisch in die ländliche Infrastruktur (Wege- und Gewässernetz) einfügen, den im Flurbereinigungsverfahren geschaffenen Biotopverbund möglichst optimal ergänzen und gegenseitige Störungen mit der landwirtschaftlichen Nutzung minimiert werden. Hierzu ist eine flächendeckende Planung „aus einem Guss“ erforderlich, die ihrerseits wiederum dem flurbereinigungsrechtlichen Abwägungsgebot nach § 37 Abs. 1 Satz 1 entsprechen muss. Einer Bebauungsplanänderung, die zum Ziel hat, eine solche Planung zu ermöglichen und die gemeindeeigenen Ausgleichsflächen in diesem Sinn zu gestalten, können keine Abwägungsdefizite vorgehalten werden. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Gemeinde als Träger öffentlicher Belange an der Feststellung bzw. Genehmigung des Wege- und Gewässerplans beteiligt (§ 41 Abs. 2 bzw. § 41 Abs. 4 Satz 1 FlurbG) und als Vorhabenträger nach § 41 Abs. 6 FlurbG auch widerspruchsberechtigt ist; ferner ist sie als Eigentümer und Teilnehmer in die Erstellung des Flurbereinigungsplans einbezogen (§ 57 FlurbG) und auch hier widerspruchsberechtigt (§ 59 FlurbG).

f) Kommunale Planungshoheit

Zur grundgesetzlich gesicherten kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) gehört auch die Planungshoheit nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Dies bedeutet, dass eine geänderte Sachlage in der Bauleitplanung grundsätzlich von der Gemeinde in eigener Verantwortung zu behandeln ist. Für die städtebauliche Eingriffsbewältigung ermöglicht die instrumentelle Trennung (§ 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB) dabei, auf alle geeigneten Regelungsmöglichkeiten – gerade auch außerhalb des Baurechts – zurückzugreifen. Insofern können keine Bedenken dagegen bestehen, dass die Gemeinde bisherige Bebauungsplanfestsetzungen für Ausgleichsflächen aufhebt, damit sie anderweitig neu geregelt werden können, um einer durch die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens geänderten Sachlage gerecht zu werden. Gleiches gilt für die Übertragung auf die Flurbereinigungsbehörde, dies im Flurbereinigungsverfahren auszuführen, insbesondere, wenn Art und Umfang der Neuregelung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag genau festgelegt sind. Denn der öffentlich-rechtliche Vertrag muss innerhalb der Gemeinde abschließend von Gemeinderat beschlossen werden (s. Abschnitt 7.1). Der Flurbereinigung kommt insofern nur die Aufgabe der Umsetzung bzw. Ausführung zu; die Entscheidungshoheit liegt nach wie vor beim Gemeinderat als demokratisch legitimierter Vertreter der Gemeinde.

7.2.2. Vereinfachtes Verfahren zur Bebauungsplanänderung

Sowohl Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 BauGB als auch deren Änderung oder Ergänzung in vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB setzen als wesentliches Kriterium voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Das BVerwG hat sich im Zusammenhang mit der Erteilung von Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB mehrfach grundlegend zu diesem Begriff geäußert (insb. Urteile vom 5. 3. 1999, Az.: 4 B 5.99; 19. 5. 2004, Az.: 4 B 35.04 und 24. 9. 2009, Az.: 4 B 29.09). Danach ist mit den Grundzügen der Planung das von der Gemeinde als Plangeber erstellte Grundkonzept gemeint, wie es unter Abwägung aller relevanten öffentlichen und privaten Interessen im jeweiligen Bebauungsplan als planerischer Interessenausgleich seinen Niederschlag gefunden hat. Bei der Frage, was die Grundzüge der Planung im konkreten Einzelfall sind, muss die jeweilige Planungssituation individuell bewertet werden, weil der Begriff nicht allgemeingültig mit festen Vorgaben definiert und umrissen werden kann. Die Änderung oder Ergänzung darf keine derartige Bedeutung haben, dass die mit dem Bebauungsplan verfolgte städtebauliche Ordnung in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung vom bisherigen Bebauungsplan muss letztlich noch im Bereich dessen liegen, was die Gemeinde als Plangeber insgesamt gewollt hat. Damit kann aber auch festgestellt werden, dass Korrekturen von

minderem Gewicht oder Planänderungen, die sich nur auf einzelne Grundstücke beziehen, die Grundzüge der Planung nicht berühren, wenn deren Konzeption als solche erhalten bleibt.

Bei der hier betrachteten Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen im Zusammenspiel von Bauleitplanung und Flurbereinigung geht es letztlich um den nach § 1a Abs. 3 Satz 4 Alternative 2 BauGB möglichen Ersatz von Bebauungsplanfestsetzungen durch „sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen". Daher muss zur Beurteilung der Frage, ob für die vorgeschlagene Bebauungsplanänderung das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB angewandt werden kann, auf den Gesamtprozess abgestellt werden, zumal ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde (s. Abschnitt 7.1) das gemeinsame Vorgehen verbindlich vorgibt. Wie aus Abschnitt 7.3 hervorgeht, werden die besagten Bebauungsplanfestsetzungen lediglich durch inhaltsgleiche Regelungen und Festsetzungen der Flurbereinigung abgelöst, die die gleichen Rechtswirkungen entfalten (öffentlich-rechtliche Zweckbindung als städtebauliche Ausgleichsflächen im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB im Wege- und Gewässerplan – Überführung in Gemeindeeigentum und nähere Bestimmung der Zweckbindung sowie Festsetzungen zur Sicherung, Unterhaltung und Pflege im Flurbereinigungsplan mit der Wirkung von Gemeindesatzungen gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG). Dabei werden die Ausgleichsflächen entweder in ihrer Lage oft nur geringfügig verschoben oder an eine andere Stelle verlegt, wobei der Biotoptyp in der Regel erhalten bleibt und nur in Ausnahmefällen durch ökologisch gleichwertige Landschaftselemente anderer Art ersetzt wird.

Dies verdeutlicht, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und auch die weiteren in § 13 Abs. 1 BauGB genannten Voraussetzungen für das vereinfachte Verfahren erfüllt sind. Bezüglich des Ablaufs sei auf /Krautzberger 2007/ verwiesen. Ein möglicher Time-lag-Effekt ist durch die Größe und Gestaltung der neuen Ausgleichsflächen oder zusätzliche landschaftspflegerische Maßnahmen in der Flurbereinigung auszugleichen, was in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde näher festzulegen ist.

7.3 Verlegung der Ausgleichsflächen durch Regelungen und Festsetzungen in der Flurbereinigung

Bei den zu verlegenden Ausgleichsflächen handelt es sich um gemeindeeigene Grundstücke in der freien Landschaft, da nur hier Konflikte mit der Flurbereinigungsplanung auftreten können (s. *Abb. 1*). Die Bebauungsplanfestsetzungen werden durch die vorgeschlagene Planänderung mit der Bestandskraft der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung des Wege- und Gewässerplans der Flurbereinigung aufgehoben. Im selben Zeitpunkt weist der bestandskräftige Plan nach § 41 FlurbG dann für die alten Ausgleichsflächen neue Ausgleichsflächen in veränderter Lage mit derselben Zweckbestimmung aus. Ihre Herrichtung erfolgt unmittelbar danach im Zuge des sog. Vorausbaus (§ 42 Abs. 1 FlurbG) der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen. Hierzu kann die Flurbereinigungsbehörde eine vorläufige Anordnung nach § 36 FlurbG erlassen, um Besitz und Nutzung der benötigten Flächen zu regeln. Denn die Verlegung der Ausgleichsflächen ist eine mit der Gemeinde vereinbarte Planung der Flurbereinigungsbehörde und Voraussetzung, um die gemeinschaftlichen Anlagen wie vorgesehen planen und realisieren zu können. Ohne die Verlegung wäre die sog. gemeinschaftliche Anlagenplanung im Interesse der Flurbereinigungsteilnehmer nicht möglich und ausführbar. Hieraus ergibt sich sachlogisch, dass die Verlegung der Ausgleichsflächen von der Notwendigkeit des Vorausbaus der gemeinschaftlichen Anlagen mit erfasst wird. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Kosten für die dazu notwendigen landschaftspflegerischen Maßnahmen gemäß dem Verursacherprinzip von der Teilnehmergemeinschaft des Flurbereinigungsverfahrens als Ausführungskosten nach § 105 FlurbG zu tragen sind. Damit sind die neuen Ausgleichsflächen vorhanden und entfalten ihre ökologische Wirkung. Die Ausweisung als gemeindeeigene Grundstücke erfolgt mit dem Flurbereinigungsplan nach § 58 FlurbG im Zuge der Neuordnung aller Grundstücke des Verfahrensgebiets. Die im Flurbereinigungsplan ausgewiesenen neuen Grundstücke werden mit der (vorzeitigen) Ausführungsanordnung (§§ 61 ff. FlurbG) neues Grundstücks- und Liegenschaftsrecht und die öffentlichen Bücher (Grundbuch und Liegenschaftskataster) anschließend berichtigt (§§ 79 ff. FlurbG).

Ein rechtsfreier Raum ist ausgeschlossen, weil die Bebauungsplanfestsetzungen erst mit der Bestandskraft des Wege- und Gewässerplans aufgehoben werden, und der bestandskräftige Plan nach § 41 FlurbG die neuen Ausgleichsflächen einschließlich ihrer Zweckbestimmung rechtsverbindlich ausweist. Durch diese Planvorgaben müssen im Flurbereinigungsverfahren die neuen Ausgleichsflächen als sog. bedingte Zuteilung zwangsläufig der Gemeinde als gemeindeeigene Grundstücke zugewiesen werden. Ferner können im Flurbereinigungsplan auch Festsetzungen zur Sicherung, Unterhaltung und Pflege getroffen werden, die nach Abschluss des Flurbereinigungsverfahrens gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG die Wirkung von Gemeindesatzungen haben. Die Gemeinde hat also einen Zugriff auf diese Festsetzungen und kann sie bei Bedarf über eine Gemeindesatzung mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde jederzeit ändern und gewandelten Erfordernissen anpassen. Damit ist die Verlegung der Ausgleichsflächen abschließend in der Flurbereinigung gelöst und ein Zugriffsrecht der Gemeinde für künftige Erfordernisse gewährleistet.

8 Fazit und Ausblick

Nach der Rechtsprechung des BVerwG dürfen in der Bauleitplanung ausgewiesene Ausgleichsflächen (§ 9 Abs. 1a BauGB) innerhalb von Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG weder überplant noch verlegt werden. Es ist lediglich möglich, sie deklatorisch in den Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzunehmen. Sofern in einem laufenden Flurbereinigungsverfahren eine Verlegung aus agrarstrukturellen Gründen notwendig wird, sollte sie gemäß dem Abstimmungsgebot nach § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart werden. Nach § 188 Abs. 1 BauGB ist die Gemeinde verpflichtet, rechtzeitig ihre Bauleitplanung an die Erfordernisse

der Flurbereinigung anzupassen, was auch für die darin festgesetzten Ausgleichsflächen gilt. Hierzu wird vorgeschlagen, dass die Gemeinde entsprechend § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB die betroffenen Bebauungspläne dahin gehend ändert, dass die Nutzung der zu verlegenden Ausgleichsflächen für Ausgleichszwecke zum Zeitpunkt Bestandskraft der Feststellung bzw. Genehmigung des Plans nach § 41 FlurbG aufgehoben ist und die Flächen aus dem räumlichen Geltungsbereich der Bebauungspläne ausgeschlossen sind. Denn Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB sind auch bei Änderungen oder Ergänzungen von rechtskräftigen Bebauungsplänen möglich. Verfahrensmäßig wird diese Änderung der betroffenen Bebauungspläne durch eine aufschiebend bedingte Teilaufhebung umgesetzt. Damit ist der Weg frei, die Ausgleichsmaßnahmen gleichzeitig im Flurbereinigungsverfahren neu festzusetzen, d. h. an eine andere Stelle zu verlegen und dabei eventuell auch nach Art und Umfang zu verändern. Dies erfolgt, indem die neuen Ausgleichsflächen gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB als öffentliche Anlagen im Plan nach § 41 FlurbG festgestellt und im Flurbereinigungsplan der Gemeinde zu Eigentum zugeteilt werden. Ferner können im Flurbereinigungsplan gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG auch eine dauerhafte Sicherung sowie die Unterhaltung und Pflege mit der Wirkung von Gemeindesatzungen festgesetzt werden.

Die vorgeschlagene Anwendung von § 9 Abs. 2 BauGB zur Verlegung von städtebaulichen Ausgleichsflächen nach § 9 Abs. 1a BauGB in einem laufenden Flurbereinigungsverfahren im Zusammenspiel mit der Planung nach § 41 FlurbG ist neu und innovativ. Daher gibt es keine Literatur und Rechtsprechung, auf die unmittelbar zurückgegriffen werden kann. Ehrlicherweise ist anzumerken, dass im Peer-Review-Verfahren grundsätzliche Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit dem BauGB geäußert wurden. Endgültige Gewissheit wird daher erst die höchstrichterliche Rechtsprechung schaffen können. So hat zum Beispiel das BVerwG im Urteil vom 7. 3. 2017 (Az.: 9 C 20.15) die Bedenken der Vorinstanzen zerschlagen und im Leitsatz Nr. 2 seiner Entscheidung für vergleichbare Flächen folgendes festgestellt: „Eine Verkehrsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB kann auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 BauGB auflösend bedingt festgesetzt werden, wenn eine solche Festsetzung durch städtebauliche Gründe ausreichend gerechtfertigt und damit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist.“ Warum soll dies nicht gleichermaßen auch für die hier behandelten Ausgleichsflächen und deren Zugehörigkeit zum Geltungsbereich eines Bebauungsplanes gelten? Konkrete Gegenargumente sind dem Autor bisher nicht bekannt.

DANK

Der Autor möchte sich an dieser Stelle ausdrücklich bei den Gutachtern des Peer-Review-Verfahrens bedanken. Die Gutachter haben überaus wertvolle Anregungen und Hinweise insbesondere aus städtebaurechtlicher Sicht zur Erarbeitung des Beitrags gegeben und damit zur Lösung eines Problems in der ländlichen Bodenordnung beigetragen.

LITERATUR

ArgeLandentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2016): Strategische Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele zum Thema Landentwicklung und Naturschutz. Schriftenreihe der ArgeLandentwicklung, 24.

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2016): Baugesetzbuch – Kommentar. 13. Auflage. C. H. Beck, München.

Bundesregierung (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Bundestagsdrucksache 15/2250 vom 17. 12. 2003.

Busse, J.; Dirnberger, F.; Pröbstl, U.; Schmid, W. (2001): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung mit Erläuterungen zum Ökokonto. Rehm, München.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2018): Baugesetzbuch – Kommentar. Loseblatt, 128. Ergänzungslieferung. C. H. Beck, München.

gpa – Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2008): Kostenerstattungen für Ausgleichsmaßnahmen i. S. des § 1a Abs. 3 BauGB. GPA-Mitteilung 4/2008.

Held, J. (2012): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Landbereitstellung für öffentliche Anlagen nach § 40 FlurbG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 64(2012)12, 320 – 323.

Helmstädter, S.; Lorenzl, H. (2018): Die neuen Richtlinien für den Ländlichen Wegebau (RLW). In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv) 143(2018)6, 349 – 353.

Kleinschnittger, A. (2019): Die Berücksichtigung öffentlicher Belange im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 71(2019)1, 1 – 9.

Krautzberger, M. (2007): Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 27(2007)5, 170 – 174.

Kuschnerus, U. (2010): Der sachgerechte Bebauungsplan – Handreichungen für die kommunale Planung. 4. Auflage. vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Bonn.

MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (2014): Arbeitshilfe Bebauungsplanung. Eigenverlag, Potsdam, November 2014.

Quadflieg, F. (1989): Recht der Flurbereinigung – Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz mit weiteren Vorschriften zur ländlichen Bodenordnung. 12. Ergänzungslieferung. Kohlhammer, Stuttgart.

Scheidler, A. (2010): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im BNatSchG 2010. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 30(2010)4, 134 – 141.

Schröer, T. (2005): Baurecht auf Zeit. In: Monatsinformation zum Öffentlichen Baurecht (ÖffBauR) (2005)8, 85 – 87.

Schumacher, J.; Fischer-Hüftle, P. (2010): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar. 2. Auflage. Kohlhammer, Stuttgart.

Schumann, M. (2014): Veränderungen in der ländlichen Entwicklung und der ländlichen Bodenordnung in den letzten 25 Jahren. In: allgemeine vermessungs-nachrichten (avn) 121(2014)6, 219 – 225.

Schumann, M. (2017): Öffentlich-rechtliche Verträge in der Flurbereinigung – Gefahr oder Chance? In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) 79(2017)6, 281 – 285.

Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (2018): Beck Online-Kommentar BauGB. 41. Edition (Stand: 1. 5. 2018). C. H. Beck, München.

StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003): Eingriffsregelung in der Bauleitplanung – Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft. 2. Auflage. Eigenverlag, München.

Thiemann, K.-H. (2003): Zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume im Sinne des Leitbilds der nachhaltigen Raumordnung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (avn) 110(2003)10, 322 – 327.

Thiemann, K.-H. (2009): Charakteristika und Schwerpunkte der ländlichen Bodenordnung in Deutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (avn) 116(2009)10, 356 – 362.

Thiemann, K.-H. (2011): Die Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen nach § 40 Satz 3 FlurbG aus Sicht von Art. 14 GG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (avn) 118(2011)5, 179 – 186.

Thiemann, K.-H. (2017): Flurbereinigung zur Umsetzung von Planungen Dritter – Überblick und Einführung. In: allgemeine vermessungs-nachrichten (avn) 124(2017)10, 289 – 297.

Thiemann, K.-H. (2018): Gutachterliche Stellungnahme über die rechtlichen Möglichkeiten der Verlegung von Ausgleichsflächen nach § 9 Abs. 1a BauGB in Verfahren nach dem FlurbG. Gutachten im Auftrag der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, veröffentlicht unter dem Titel: Zur städtebaulichen Eingriffsregelung und Verlegung von Ausgleichsflächen nach § 9 Abs. 1a BauGB in Verfahren nach dem FlurbG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL) 70(2018)8, 177 – 184.

Unger, H.-J. (1984): Verpflanzung von Hecken und Feldrainen – Eine neue Möglichkeit der Bestandserhaltung. In: Berichte aus der Flurbereinigung (1984)50, 75 – 80.

Wingerter, K.; Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage. Agricola, Hildesheim.

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann

UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR MÜNCHEN
INSTITUT FÜR GEODÄSIE – PROFESSUR
FÜR LANDMANAGEMENT

Werner-Heisenberg-Weg 39 | 85577 Neubiberg
k-h.thiemann@unibw.de

Manuskript eingereicht: 17.04.2018 | Im Peer-Review-Verfahren begutachtet