

## 2. RAUMORDNUNG UND LANDENTWICKLUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

In den Niederlanden hat die Raumordnung großen Einfluß auf die Gestaltung des ländlichen Raumes. Die Funktionen, die Grundflächen im Rahmen der Raumordnung zugewiesen worden sind, sind richtungsweisend für Maßnahmen der Landentwicklung und für Bodennutzungsregelungen. Vor einer Erläuterung des Landentwicklungsgesetzes soll daher zunächst ein Überblick über das Raumordnungsrecht gegeben werden.

### 2.1. Das Raumordnungsgesetz

#### 2.1.1. Anwendungsbereich und System des Gesetzes

Für die Festlegung der Art der Bodennutzung bildet das Raumordnungsgesetz (Wet op de Ruimtelijke Ordening; Stb. 1962, 286) den formellen Rahmen. Dieses Gesetz regelt die behördlichen Zuständigkeiten bei der Raumordnung, stellt Instrumente zur Verwirklichung der Raumordnungspolitik zur Verfügung und enthält die Verfahren, die dabei eingehalten werden müssen. Dabei wird nicht zwischen städtischem und ländlichem Raum unterschieden.

Zuständig für die Raumordnung sind alle drei staatlichen Ebenen: der Gesamtstaat, die Provinzen und die Gemeinden. Dem Raumordnungsgesetz lassen sich folgende Regeln über das Verhältnis dieser drei Planungsebenen zueinander entnehmen:

- Zwischen den drei staatlichen Ebenen besteht keine Planungshierarchie, d.h. die unteren Ebenen besitzen die Freiheit, den Inhalt ihrer Planung selbst zu bestimmen; Pläne, die auf niedrigerer Ebene erlassen worden sind, treten nicht automatisch hinter Plänen zurück, die auf einer übergeordneten Planungsebene erlassen worden sind.
- Die höherstufige Ebene kann in Verhandlungen und im Einwendungsverfahren Einfluß auf den Inhalt der Pläne der niedrigeren Ebene ausüben. Umgekehrt kann die untere Ebene auch auf den Inhalt der Planungen auf höherer Ebene in Verhandlungen und im Einwendungsverfahren Einfluß ausüben.
- Sind die Pläne auf der höherstufigen Planungsebene jedoch einmal festgestellt, bilden sie den Prüfungsmaßstab für die Be-

urteilung der Pläne und Planungsbeschlüsse (besluiten) auf den unteren Ebenen.

- Treten Konflikte zwischen Plänen verschiedener Planungsebenen auf, hat der höherstufige Planungsträger die Möglichkeit, insbesondere durch Weisung an die Planungsträger auf niedriger Ebene, in deren Pläne einzugreifen. Ferner bedürfen die gemeindlichen Bebauungspläne der Genehmigung durch die Provinzialverwaltung.

### 2.1.2. Strukturschemata (structuurschema's)

Die Raumordnungspolitik für den ländlichen Raum findet auf gesamtstaatlicher Ebene ihre Ausprägung vor allem in Raumordnungsprogrammen und als Strukturschemata bezeichneten sektorbezogenen Raumordnungsplänen (structuurschema's). Ein Strukturschema bezieht sich auf die Grundzüge und Prinzipien der langfristigen Politik für einen bestimmten Sektor; es verdeutlicht insbesondere die raumbedeutsamen Aspekte dieser Politik. Strukturschemata befinden sich somit auf der Schnittstelle von raumbezogener und sektorieller Planung. Die für den ländlichen Raum bedeutsamsten Pläne sind die Strukturschemata für Landentwicklung, für Natur- und Landschaftsschutz und für Erholung. Es ist beabsichtigt, diese drei "grünen" Strukturschemata zu einem einzigen zusammenzufassen.

Strukturschemata kommen im sog. Verfahren für planerische Grundsatzentscheidungen zustande (procedure voor planologische kernbeslissingen). Dieses Verfahren verlangt die Beteiligung der Bevölkerung wie auch der unteren staatlichen Ebenen; die Verordnung (besluit) der Regierung bedarf der Bestätigung durch beide Kammern der Generalstaaten (Art. 2a).

Angesichts dieses besonderen Verfahrens und ihrer Anordnung an der Schnittstelle von raumbezogener und sektorieller Planung sind die Strukturschemata sowohl für Entscheidungen im Bereich der Raumordnung als auch für Entscheidungen in den jeweiligen Sektoren - soweit es sich um raumbedeutsame Entscheidungen handelt - richtungweisend. Zugleich bilden die Strukturschemata zusammen mit den Raumordnungsprogrammen den Prüfungsmaßstab für die Raumplanung auf den unteren staatlichen Ebenen.

### 2.1.3. Regionalpläne (streekplannen)

Auf der Ebene der Provinzen bildet der Regionalplan das Instrument, womit die Provinzialverwaltung ihrer Raumordnungspolitik Ausdruck verleihen kann. Ein Regionalplan enthält für die gesamte Provinz oder einen Teil davon die Grundlinien der räumlichen Entwicklung (Art. 4a). Es handelt sich dabei um eine Beschreibung der angestrebten räumlichen Entwicklung und der Phasen, in denen diese sich vollziehen soll. Ein Regionalplan wird nach einem Einwendungsverfahren vom Provinziallandtag verabschiedet. Die Provinzen sind nicht verpflichtet, Regionalpläne zu erlassen; gegenwärtig bestehen jedoch nahezu für das gesamte Gebiet der Niederlande derartige Pläne.

Ein Regionalplan hat vor allem Bedeutung als Richtschnur für raumbezogene Entscheidungen durch die Provinzen selbst, als Grundlage für die Beurteilung von gemeindlichen Bebauungsplänen (bestimmingsplannen) sowie für die Erteilung von Weisungen an die Gemeindeverwaltungen. Auch im Hinblick auf Landentwicklungsvorhaben ist der Regionalplan bedeutsam: bevor ein Landentwicklungsplan oder -programm durch die Provinzialverwaltung beschlossen wird, muß er am Maßstab der Raumordnungspolitik der betreffenden Provinz, die sich in der Regel aus dem Regionalplan ergibt, überprüft werden.

### 2.1.4. Bebauungspläne (bestemmingsplannen)

Auf Gemeindeebene ist der Bebauungsplan das wichtigste Instrument der Raumordnung. Ein Bebauungsplan legt - soweit dies für eine sinnvolle Raumordnung erforderlich ist - die Nutzungsart von Flächen im Plangebiet fest und stellt, soweit erforderlich, im Zusammenhang damit Vorschriften über die Nutzung von Boden und Gebäuden auf (Art. 10). Diese Vorschriften dürfen nur Verbotbestimmungen umfassen (keine Gebote) und können festlegen, daß für bestimmte bauliche Anlagen und Baumaßnahmen eine Anlagenehmigung (aanlegvergunning) erforderlich ist.

Jeder Gemeinderat ist verpflichtet, für den Teil seines Gemeindegebietes, der außerhalb des zusammenhängend bebauten Bereichs liegt (also für den Außenbereich), einen oder mehrere Bebauungspläne zu erlassen; für den Innenbereich ist der Rat zwar befugt,

nicht aber verpflichtet, einen Bebauungsplan aufzustellen. Die Festsetzungen des Planes dürfen nur aus zwingenden Gründen eine Beschränkung der effizientesten Nutzung beinhalten und dürfen keine Anforderungen an die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe enthalten. Diese Bestimmung schließt nicht aus, daß in einem Bebauungsplan (beispielsweise aus Gründen des Landschaftschutzes oder aus naturwissenschaftlichen Erwägungen heraus) Beschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung sowie der Art und Lage landwirtschaftlicher Betriebe festgesetzt werden.

Ein Bebauungsplan wird nach Durchführung eines Einwendungsverfahrens durch den Gemeinderat beschlossen. Er bedarf, wiederum nach erfolgtem Einwendungsverfahren, der Genehmigung des Provinzialausschusses (gedeputeerde staten). Danach besteht noch die Möglichkeit, Rechtsbeschwerde einzulegen ((beroep op de kroon) Art. 23-29).

Der Bebauungsplan ist der einzige Plan im Raumordnungsgesetz, der Normen enthalten kann, die Bürger und Verwaltung unmittelbar binden, etwa durch das Erfordernis von Bau- bzw. Anlagegenehmigungen oder durch sonstige Nutzungsregelungen. Eine Baugenehmigung bezieht sich auf die Errichtung von Gebäuden, eine Anlagegenehmigung ist dagegen nur für solche bauliche Anlagen und Baumaßnahmen erforderlich, für die der Bebauungsplan eine solche Genehmigung vorschreibt. Beide Genehmigungen müssen beim Magistrat (college van burgemeester en wethouders) beantragt werden, der den Antrag am Maßstab des Bebauungsplanes prüft. Widerspricht der Antrag den Festsetzungen des Bebauungsplanes, dann *muß* die Genehmigung versagt werden; stimmt er mit ihnen jedoch überein, dann *muß* die Genehmigung erteilt werden (Art. 48 Wohnungsgesetz, bzw. Art. 44 Raumordnungsgesetz). Schließlich bildet der Bebauungsplan für die Gemeindeverwaltung noch die Grundlage, falls erforderlich Flächen zu enteignen, wenn der Eigentümer nämlich die vorgesehene Nutzung selbst nicht gewährleisten kann oder will (Art. 77 Enteignungsgesetz). Durch diese mit dem Bebauungsplan verbundenen Konsequenzen können derartige Pläne von großer Bedeutung für die Entwicklung und Erhaltung des ländlichen Raumes sein.

### 2.1.5. Aufträge und Weisungen

Im Bereich der Raumordnung sind die unteren staatlichen Ebenen also grundsätzlich frei, selbst den Inhalt ihrer Pläne zu bestimmen. Obwohl die Durchführung der landesweiten Raumordnungspolitik durch die unteren Ebenen durchgehend in Verhandlungen abgestimmt wird, verfügt der Minister für Raumordnung doch auch über die Möglichkeit, selbst tätig zu werden, wenn die Verhandlungen nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen. So kann der Minister dem Provinziallandtag den Auftrag geben, innerhalb einer bestimmten Frist einen Regionalplan zu erlassen oder zu revidieren und dabei Weisungen hinsichtlich des Inhalts des Regionalplanes erteilen (Art. 6). Vergleichbare Befugnisse hat der Minister auch gegenüber den Gemeinden: er kann einen Gemeinderat beauftragen, einen Bebauungsplan zu erlassen oder zu ändern und dabei - soweit es die überörtlichen Interessen erfordern - Weisungen über den Inhalt des Planes erteilen (Art. 37).

Erfüllt die betreffende untere Planungsebene die ihr auferlegten Verpflichtungen nicht, kann die übergeordnete Ebene selbst den jeweiligen Plan auf Kosten der unteren Planungsebene erlassen oder ändern.

## 2.2. Das Landentwicklungsgesetz (landinrichtingswet)

### 2.2.1. Zielsetzung und Hintergrund

Seit 1924 gibt es in den Niederlanden eine gesetzliche Regelung, die die Neuordnung des ländlichen Raumes zu agrarischen Zwecken ermöglicht. Mit diesem Flurbereinigungsgesetz (ruilverkavelingswet) wurde ursprünglich allein die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen bezweckt. Dazu stellte der Staat gesetzliche Instrumente und viel Geld zur Verfügung. Die Berücksichtigung der Belange der Landwirtschaft stand dabei im Vordergrund; bei der Durchführung von derartigen Flurbereinigungsmaßnahmen sind infolgedessen im Laufe der Jahre viele Natur- und Landschaftswerte verlorengegangen.

Im Lauf der sechziger und siebziger Jahre begann sich allerdings allmählich ein Wandel sowohl im Hinblick auf die Funktion des ländlichen Raumes als auch auf die ihm entgegengebrachte Wert-

schätzung abzuzeichnen. Neben den Belangen des Land- und Gartenbaus rückten nunmehr auch die Natur- und Landschaftswerte immer stärker in das Blickfeld, die von jeher im ländlichen Raum vorhanden waren. Die schnell wachsende Mobilität der Bevölkerung führte zu einer größeren Bedeutung dieses Raumes für die Erholung, und auch zahlreiche andere Belange (insbesondere die der Infrastruktur) rückten immer stärker in den Vordergrund. Es ergaben sich daher in zunehmendem Maße Interessenkonflikte im ländlichen Raum. Das damals geltende Flurbereinigungsgesetz von 1954, mit seiner begrenzten, rein agrarischen Zielsetzung, hatte damals als Instrument für die Neuordnung des Raumes seine Grenzen erreicht. Es entstand Bedarf für ein Instrumentarium, mit dem die Neuordnung des ländlichen Raumes im Hinblick auf verschiedene Zwecke bewerkstelligt werden konnte und mit dem auch den nicht-agrarischen Belangen besser Rechnung getragen werden konnte. Gleichzeitig bestand der Wunsch, das Landentwicklungsverfahren besser mit der Raumordnungspolitik koordinieren. Dies alles führte zum Zustandekommen des Landentwicklungsgesetzes, das 1985 in Kraft trat.

Die Zielsetzung des Landentwicklungsgesetzes ist weitgefaßt. "Landentwicklung zielt auf die Verbesserung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Übereinstimmung mit seinen Funktionen, wie sie im Rahmen der Raumordnung vorgeben sind" (Artikel 4). Artikel 5 bringt anschließend den sektorübergreifenden Charakter des Landentwicklungsgesetzes zum Ausdruck: Landentwicklung kann Maßnahmen und Einrichtungen für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Natur und Landschaft, Infrastruktur, Erholung und Kulturgeschichtliche Denkmäler umfassen. Die Verwendung der Worte "unter anderem" macht deutlich, daß diese Aufzählung nicht abschließend zu verstehen ist. So sind im Rahmen der Landentwicklung auch Maßnahmen im Interesse der Dorferneuerung, der Wassergewinnung und der Gewinnung von Bodenschätzen denkbar.

### 2.2.2. Formen der Landentwicklung

Die weitgefaßte Zielsetzung des Landentwicklungsgesetzes und der Umstand, daß dieses auf divergierende Situationen anwendbar sein muß, bringen es mit sich, daß Bedarf für verschiedene For-

men der Landentwicklung besteht. Das Gesetz kennt vier Formen: neben der Flurbereinigung (ruilverkaveling) und dem freiwilligen Landtausch (ruilverkaveling bij overeenkomst), die auch unter der früheren Gesetzgebung bereits bestanden, enthält das Gesetz als neue Formen das Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes (herinrichting) und die Unternehmensflurbereinigung (aanpassingsinrichting). Von diesen vier Formen sind das Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes und das Flurbereinigungsverfahren die wichtigsten.

Für ein *Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes* kommen Gebiete in Betracht, die neben einer agrarischen Funktion auch in erheblichem Umfang nicht-agrarische Funktionen erfüllen oder erfüllen sollen (Art. 14). Für das *Flurbereinigungsverfahren* kommen solche Gebiete in Betracht, die eine überwiegend agrarische Funktion und nicht in erheblichem Maße eine nicht-agrarische Funktion erfüllen oder erfüllen sollen (Art. 15). Diese Definitionen machen drei Dinge deutlich: eine strikte Abgrenzung zwischen diesen Formen der Landentwicklung ist nicht möglich, es bleibt vielmehr eine ausgedehnte Wahlfreiheit; die Entscheidung kann dabei in hohem Maße durch die Vorgaben der Raumordnung beeinflusst werden, weil in diesem Rahmen die Funktionen der Gebiete festgesetzt werden, und schließlich muß bei beiden Formen immer eine gewisse agrarische Funktion gegeben sein.

Die Wahl zwischen dem Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes und dem Flurbereinigungsverfahren ist in erster Linie von Bedeutung für das Beschlußverfahren: ein Beschluß über ein Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes wird von der Provinzialverwaltung getroffen, bei der Flurbereinigung sind es letztendlich die Grundeigentümer und Bodennutzer, die in einer Abstimmung darüber entscheiden, ob eine Flurbereinigung durchgeführt wird. Die Verfahrenswahl hat darüber hinaus erhebliche Folgen für die Nutzung von Flächen zu öffentlichen Zwecken. Bei Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes kann dazu eine Kürzung der Landzuteilung in dem jeweiligen Block vorgenommen werden; diese ist jedoch nur zugunsten von Wegen und Wasserläufen zulässig und auf maximal 3 % der zuzuteilenden Flächen begrenzt. Werden mehr Flächen oder Flächen zu anderen Zwecken (etwa zu Erholungs- oder Naturschutzzwecken) benötigt,

so ermöglicht das Landentwicklungsgesetz Enteignungen. Bei Flurbereinigungsverfahren ist die Kürzungsmöglichkeit erweitert (maximal 5 % und nicht allein zugunsten von Wegen und Wasserläufen sondern auch zu anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken); Enteignung ist hier jedoch nicht möglich. Ein letzter wichtiger Unterschied besteht darin, daß bei der Flurbereinigung immer eine Zusammenlegung (herverkaveling) für das ganze Flurbereinigungsgebiet stattfindet, während bei Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes die Zusammenlegung auch auf ein Teilgebiet beschränkt werden oder sogar ganz unterbleiben kann.

Neben dem Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes kennt das Landentwicklungsgesetz als zweite neue Form noch die *Unternehmensflurbereinigung* (aanpassingsinrichting). Sie ist im Zusammenhang mit selbständigen Infrastrukturmaßnahmen von nationaler oder regionaler Bedeutung vorgesehen, wie etwa Straßen, Bahnlinien, Erholungsgebieten oder Trinkwasserbecken. Die Unternehmensflurbereinigung soll die nachteiligen Folgen auffangen, die durch die Errichtung derartiger Anlagen für das Netz von Wegen und Wasserläufen, für die Landaufteilung, für die Landschaft oder die Erholung entstehen können. Eine Unternehmensflurbereinigung ist regelmäßig von beschränktem Umfang; die Infrastrukturmaßnahme selbst bleibt von der Zusammenlegung ausgenommen (Art. 16).

Als vierte Form der Landentwicklung sieht das Landentwicklungsgesetz den bereits in der früheren Regelung enthaltenen *freiwilligen Landtausch* (ruilverkaveling bij overeenkomst) vor. Hierbei verpflichten sich drei oder mehr Grundeigentümer zur Neuverteilung ihrer Flächen, wobei nur geringe oder gar keine baulichen Maßnahmen vorgenommen werden (Art. 17).

Die Reihenfolge der Verfahrensabschnitte und Beschlüsse bei der Landentwicklung läßt sich in zwei Phasen einteilen. Die erste Phase - im weiteren Vorbereitungsphase genannt - umfaßt die Initiative zu einem Landentwicklungsvorhaben, den Beschluß über die Durchführung des Landentwicklungsvorhabens und die Feststellung des Planes, auf dessen Grundlage das Verfahren durchgeführt werden soll. Die zweite Phase - im weiteren Ausführungsphase genannt - umfaßt die Realisierung des Projektes: es findet



eine Zusammenlegung statt, gegebenenfalls in Verbindung mit der Durchführung baulicher Maßnahmen, und die neue Situation wird juristisch fixiert.

Im folgenden werden diese zwei Phasen nacheinander beschrieben. In dieser Beschreibung werden nur die zwei wichtigsten Formen der Landentwicklung (Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes und Flurbereinigung) behandelt.

### 2.2.3. Die Vorbereitung der Landentwicklung

#### 2.2.3.1. Verfahrensinstrumente

In der Vorbereitungsphase eines Landentwicklungsvorhabens sind für die Beschlußfassung vier Verfahrensinstrumente von Bedeutung. In chronologischer Reihenfolge handelt es sich um das Strukturschema Landentwicklung (*structuurschema landinrichting*), das Vorbereitungsschema Landentwicklung (*voorbereidingsschema landinrichting*) und den Landentwicklungsplan (*landinrichtingsplan*). Diese Reihenfolge verdeutlicht auch den abnehmenden Abstraktionsgrad: von den Grundzügen zu den Details.

Das *Strukturschema Landentwicklung* umfaßt die Leitlinien und Grundsätze der nationalen Landentwicklungspolitik und zeigt insbesondere dessen raumbezogene Aspekte auf (Art. 6). Es wird als ein Teil der Raumordnungspolitik der Regierung angesehen. Daher muß das Schema das Verfahren für planerische Grundsatzentscheidungen (planologische Kernbeslissingen) durchlaufen (Abschnitt 2.1.2.). Wichtiger Bestandteil des Strukturschemas ist eine Karte (*beleidskaart*), die Gebiete markiert, die nach Ansicht der Regierung für ein Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder für ein Flurbereinigungsverfahren in Betracht kommen; die Karte dient als Prüfungsmaßstab bei der Beurteilung von Vorschlägen der Provinzen im Hinblick auf die Aufnahme bestimmter Projekte in das Vorbereitungsschema. Daneben enthält das Strukturschema Überlegungen im Hinblick auf die Wahl zwischen dem Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes und der Flurbereinigung sowie zwischen zweistufiger und vereinfachter Vorbereitung.

Das *Vorbereitungsschema Landentwicklung* kann als erster Schritt zur Ausführung des Strukturschemas angesehen werden: es

benennt die Gebiete, für die ein Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder ein Flurbereinigungsverfahren vorbereitet wird (Art. 18). Das Vorbereitungsschema gibt für jedes Gebiet an, ob es sich um ein Verfahren der Neuordnung des ländlichen Raumes oder um ein Flurbereinigungsverfahren, um das zweistufige oder das vereinfachte Vorbereitungsverfahren handelt (Art. 20). Das Vorbereitungsschema wird jährlich auf der Grundlage des Strukturschemas durch den Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei festgestellt. Dies geschieht auf Vorschlag der Zentralen Landentwicklungskommission, der sich wiederum auf Entwürfe der Provinzen stützt<sup>1</sup>.

Nachdem ein Gebiet erstmals im Vorbereitungsschema erwähnt ist, richtet der Provinzialausschuß (gedeputeerde staten) der Provinz, in der das Landentwicklungsvorhaben durchgeführt werden soll, für dieses Gebiet eine Landentwicklungskommission ein (Art. 27). Dieser Kommission obliegt die Vorbereitung und die Durchführung des Landentwicklungsvorhabens. Das Gesetz kennt zwei Arten der Vorbereitung: bei einer vereinfachten Vorbereitung bereitet die Kommission unmittelbar einen Landentwicklungsplan (landinrichtingsplan) vor; bei einer zweistufigen Vorbereitung wird zunächst ein Landentwicklungsprogramm (landinrichtingsprogramma) erstellt, das anschließend in einem Landentwicklungsplan durchgeführt wird.

Das *Landentwicklungsprogramm* soll für ein konkretes Landentwicklungsvorhaben die Zielsetzungen und Ausgangspunkte genauer feststellen. Auf der Grundlage dieses Programmes entscheidet die Provinzialverwaltung darüber, ob das Vorhaben durchgeführt werden soll und ob gegebenenfalls das Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder das Flurbereinigungsverfahren gewählt werden soll. Das Programm umfaßt hierzu eine genauere Ausarbeitung der Ausgangspunkte und Zielsetzungen des Verfahrens zur Neuordnung des ländlichen Raumes bzw. des Flurbereinigungsverfahrens, eine Darstellung der räumlichen Entwicklung

---

<sup>1</sup> Die Zentrale Landentwicklungskommission (Centrale Landinrichtingscommissie, CLC) ist ein beratendes Organ für das Ministerium und hat daneben in bestimmten Angelegenheiten Entscheidungsbefugnisse. Sie setzt sich zu mindestens 2/5 aus Verbandsvertretern aus den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Natur, Landschaft und Erholung zusammen und besteht im übrigen aus Beamten der verschiedenen betroffenen Ministerien.

und der raumbezogenen Aspekte der vorzunehmenden Maßnahmen und Einrichtungen, sowie eine Beschreibung der zu erwartenden Folgen für die wirtschaftliche Situation einschließlich der Beschäftigungslage, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Situation von Natur und Landschaft sowie des Zustandes von Wasser, Boden und Luft (Art. 35). Das Programm erläutert folglich sowohl die Aspekte der Landentwicklung als auch die raumbezogenen Aspekte, die für die Landentwicklung von Bedeutung sind.

Bei der zweistufigen Vorbereitung wird das Programm nachfolgend in einem *Landentwicklungsplan* (Art. 73 ff.) näher ausgeführt. Dieser Plan stellt dann die Grundlage für die Ausführung eines Verfahrens zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder eines Flurvereinigerungsverfahrens dar. Für Gebiete, für die im Vorbereitungsschema das vereinfachte Verfahren vorgesehen ist, entfällt das Landentwicklungsprogramm, und es wird sogleich ein Landentwicklungsplan aufgestellt (Art. 86). In diesem Fall umfaßt der Plan zugleich Elemente des Programms.

In der Durchführungsphase des Landentwicklungsvorhabens sind noch eine Anzahl anderer Verfahrensinstrumente von Bedeutung. Diese werden dort erörtert werden.

#### 2.2.3.2. Das Beschlußverfahren für die Landentwicklung

Die Initiative zur Landentwicklung kann nach dem Landentwicklungsgesetz von einem Minister, von öffentlichrechtlichen Körperschaften, von Vereinen oder Stiftungen, die sich Zwecken widmen, denen mit Landentwicklungsmaßnahmen gedient werden kann, sowie von einzelnen Grundeigentümern und Bodennutzern, die zusammen mindestens über 30% der Fläche des betreffenden Gebietes als Eigentümer oder sonstige Nutzungsberechtigte verfügen, ergriffen werden. Der Antrag muß schriftlich und mit Gründen versehen beim Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei eingereicht werden. Dieser leitet den Antrag an die Zentrale Landentwicklungskommission weiter, die binnen zwei Jahren dazu Stellung nimmt, ob Landentwicklungsmaßnahmen in dem betreffenden Gebiet wünschenswert sind oder nicht, und wenn ja, in welcher Form und nach welchem Verfahren (zweistufiges oder vereinfachtes Verfahren). Die Kommission stützt sich dabei unter anderem auf das Strukturschema Landentwicklung.

Sie teilt ihren Standpunkt dem Provinzialausschuß, den Gemeinden, den Wasserverbänden (waterschappen) sowie den Antragstellern mit (Art. 23-26).

Diese Stellungnahme der Zentralen Landentwicklungskommission wirkt sich auch im nachfolgenden Verfahrensabschnitt, der Feststellung des Vorbereitungsschemas Landentwicklung, aus. Die Provinziallandtage schlagen dem Minister jährlich vor, welche Gebiete in das Vorbereitungsschema einbezogen werden sollen; dabei berücksichtigen sie das Strukturschema, die Stellungnahme der Zentralen Landentwicklungskommission zu Anträgen auf Landentwicklungsmaßnahmen, sowie die Vorgaben der Raumordnungspolitik für die betreffende Provinz. Ihre Vorschläge enthalten jeweils die befürwortete Form (Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder Flurbereinigungsverfahren) sowie die Art der Vorbereitung (mehrstufiges oder vereinfachtes Verfahren). Beabsichtigen die Provinzialverwaltungen, eine andere Form der Landentwicklung vorzuschlagen als beantragt worden war, müssen die Antragsteller zuvor angehört werden. Der Minister übermittelt die Vorschläge der Provinzen der Zentralen Landentwicklungskommission, die ihm vor Feststellung des Vorbereitungsschemas Bericht erstattet. Ausschließlich die Provinziallandtage sind also berechtigt, Gebiete vorzuschlagen. Will der Minister bei der Feststellung des Vorbereitungsschemas von der durch den Provinziallandtag vorgeschlagenen Form oder Vorbereitungsweise abweichen, ist dies nur mit Zustimmung des Provinziallandtags möglich (Art. 19-20).

Nachdem ein Gebiet erstmals im Vorbereitungsschema erwähnt worden ist, richtet der Provinzialausschuß eine Landentwicklungskommission ein, der die Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens obliegt. Bei einer *mehrstufigen* Vorbereitung stellt diese Kommission nach Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden und Wasserverbänden zunächst (einen Vorentwurf für) ein Landentwicklungsprogramm auf. Nachdem Gelegenheit zur Diskussion bestand, leitet die Kommission den - gegebenenfalls geänderten - Vorentwurf an die Zentrale Landentwicklungskommission weiter. Diese überprüft den Vorentwurf am Maßstab der nationalen Vorgaben, stellt das - gegebenenfalls geänderte - Programm im Entwurf fest und leitet es anschließend an den Provinzialausschuß weiter. Das Programm wird öffentlich ausgelegt, und jedermann

hat die Gelegenheit, Einwendungen geltend zu machen. Der Provinzialausschuß legt anschließend dem Provinziallandtag einen Entwurf für ein Landentwicklungsprogramm vor. Der Provinziallandtag stellt das Programm fest, nachdem er es an den raumordnerischen Vorgaben für die betreffende Provinz überprüft hat. Will der Provinziallandtag dabei vom Entwurf abweichen (etwa um die Übereinstimmung mit den Vorgaben der Raumordnung herzustellen), muß er zunächst die Stellungnahme der Zentralen Landentwicklungskommission einholen. Stellt er das Programm entgegen dieser Stellungnahme fest, dann kann dieser Beschluß binnen eines Jahres durch die Krone wegen Verstoßes gegen das Gesetz oder das öffentliche Interesse aufgehoben werden (Art. 37-43).

Gleichzeitig mit dem Beschluß zur Feststellung des Programms faßt der Provinziallandtag auf der Grundlage dieses Programms einen Beschluß zur Einleitung eines Verfahrens zur Neuordnung des ländlichen Raumes oder eines Flurbereinigungsverfahrens. Falls das Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes gewählt wurde, bedeutet dieser Beschluß, daß ein derartiges Verfahren durchgeführt wird. Im Fall der Flurbereinigung beinhaltet der Beschluß lediglich, daß eine Abstimmung vorgenommen wird, um einen Beschluß über die Durchführung einer Flurbereinigung herbeizuführen (Art. 46 bzw. 51). Erst in dieser Abstimmung wird also endgültig über die Durchführung der Flurbereinigung entschieden. Für eine Zustimmung ist entweder die Mehrheit der abstimmenden Eigentümer und Pächter oder die Flächenmehrheit, bezogen auf die in der Abstimmung vertretene Gesamtfläche, erforderlich (Art. 66).

Sowohl bei Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes als auch bei Flurbereinigungsverfahren wird das Landentwicklungsprogramm durch den Landentwicklungsplan konkretisiert, der die Grundlage für die Durchführung dieser Vorhaben durch die Landentwicklungskommission darstellt. Das Planverfahren entspricht im wesentlichen dem für das Programm, wobei dort, wo beim Programm der Provinziallandtag zuständig ist, im Planverfahren der Provinzialausschuß zuständig ist (Art. 73-83).

Im *vereinfachten* Verfahren wird die Programmphase übersprungen; die Landentwicklungskommission entwirft sogleich einen

Landentwicklungsplan. In diesem Fall werden Elemente des Programms in den Plan einbezogen, und die Überprüfung am Maßstab der raumordnerischen Vorgaben für die betreffende Provinz findet auf der Basis des Planes statt (Art. 86-89).

Die Anwendung des vereinfachten Verfahrens ist nur dann möglich, wenn die Entscheidung hierfür bereits im Vorbereitungsschema auf Vorschlag des Provinziallandtags erfolgt ist. Eine Abweichung von der vom Provinziallandtag vorgeschlagenen Vorbereitungsweise ist ohne dessen Zustimmung nicht möglich.

Wenn auch bei der Abfassung des Landentwicklungsgesetzes das vereinfachte Verfahren eher als Ausnahme vom Regelfall der zweistufigen Vorbereitung angesehen wurde, scheinen in der Praxis die Provinzialverwaltungen immer häufiger die vereinfachte Vorbereitung zu bevorzugen.

## 2.2.4. Die Durchführung von Landentwicklungsvorhaben

### 2.2.4.1. Ausgangspunkte

Ist der Beschluß zur Landentwicklung definitiv gefaßt worden (durch Feststellung des Landentwicklungsplanes durch den Provinzialausschuß, bei Flurbereinigungsverfahren mit nachfolgender Abstimmung), kann mit der Durchführung des Vorhabens begonnen werden. Den wichtigsten Teil stellt die Durchführung einer Zusammenlegung dar. Dabei wird eine neue Parzellierung vorgenommen, die Rechte von Grundeigentümern und Pächtern werden festgestellt und die neuen Parzellen zugeteilt. Jeder Eigentümer und Pächter hat Anspruch auf Erhalt eines Rechtstitels derselben Art, wie er ihn vorher im Zusammenlegungsgebiet besaß. Grundlage für die Bestimmung des Zuteilungsanspruchs ist der geschätzte Wert der Flächen, die der Eigentümer oder Pächter einbringt. Da im Rahmen einer Zusammenlegung stets auch Flächen für Maßnahmen zum Nutzen der Allgemeinheit (etwa für Wege und Wasserläufe oder zum Schutz von Natur und Landschaft) benötigt werden, kann dieser Wert gekürzt werden. Diese Kürzung beträgt im Flurbereinigungsverfahren maximal 5% für alle Maßnahmen zusammen. Im Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes beträgt die maximale Kürzung 3%, jedoch nur zugunsten von Wegen und Wasserläufen; für andere Zwecke, die

dem Nutzen der Allgemeinheit dienen, besteht im Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Raumes die Möglichkeit der Enteignung (Art. 139-149).

Die Durchführung des Landentwicklungsvorhabens kann - abhängig vom Umfang des Gebietes und dem Ausmaß der Zusammenlegung - Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Die Landentwicklungskommission ist für die Durchführung des Vorhabens verantwortlich. Sie fällt im Verlauf des Vorhabens alle wichtigen Entscheidungen, teilweise nach Genehmigung durch die Zentrale Landentwicklungskommission. Sofern bei der Zusammenlegung Konflikte auftreten, die nicht durch die Landentwicklungskommission gelöst werden können, werden diese einem unabhängigen Richter zur Entscheidung vorgelegt. Das Landgericht (rechtbank) benennt dazu aus seinen Reihen einen beauftragten Richter (rechter-commissaris), der eigens mit der Entscheidung von Streitigkeiten über Zusammenlegungen befaßt ist. Seine Aufgabe ist es, eine Einigung zwischen den Parteien zu erzielen. Gelingt ihm dies nicht, entscheidet das Landgericht.

Die Durchführung eines Landentwicklungsvorhabens erfolgt in mehreren Schritten unter Verwendung zahlreicher Verfahrensinstrumente, die im folgenden nach und nach erläutert werden sollen.

#### 2.2.4.2. Der Abgrenzungsplan (begrenzingenplan)

Bei Landentwicklungsvorhaben werden Änderungen am Wege- und Gewässernetz vorgenommen, und es werden auch Gebiete zu Zwecken des Natur- und Landschaftsschutzes und der Erholung angelegt oder erhalten. Die hiervon betroffenen Flächen müssen, nachdem die Arbeiten ausgeführt sind, öffentlichrechtlichen Körperschaften als Eigentum und zur weiteren Unterhaltung und Pflege zugewiesen werden. Hierzu stellt die Landentwicklungskommission einen Abgrenzungsplan auf. Dieser Plan enthält eine möglichst genaue Wiedergabe sowohl des Wege- und Gewässernetzes mit den zugehörigen baulichen Anlagen als auch der Gebiete, die aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes und wegen ihrer Bestandteile von landschaftlichem, kulturhistorischem, naturwissenschaftlichem oder Erholungswert von Bedeutung sind; dies geschieht entsprechend den Vorgaben im Landentwicklungs-

plan. Damit legt der Abgrenzungsplan fest, welche Flächen im Rahmen der Zusammenlegung nicht mehr für die Zuteilung an private Eigentümer zur Verfügung stehen. Diese Flächen wurden durch die pauschale Kürzung des Zuteilungsanspruchs aller Berechtigten sowie durch Enteignungen auf der Grundlage des Landentwicklungsplans geschaffen. Der Abgrenzungsplan wird durch den Provinzialausschuß festgestellt. Dabei gehen die betreffenden Flächen in das Eigentum öffentlichrechtlicher Körperschaften über (Staat, Provinzen, Gemeinden oder Wasserverbände), denen auch die weitere Unterhaltung und Pflege obliegt. Flächen, die für Naturschutz, Erholung und andere Zwecke vorgesehen sind, können auch anderen juristischen Personen, wie etwa Naturschutzverbänden, zugewiesen werden (Art. 131-138).

#### 2.2.4.3. Die Zusammenlegung (herverkaveling)

Als erster Schritt im Zusammenlegungsverfahren muß festgestellt werden, wer Anspruch auf Zuteilung von Flächen nach der Zusammenlegung hat. Dazu wird von der Landentwicklungskommission ein *Verzeichnis der Berechtigten* (lijst van rechthebbenden) erstellt, in dem Art und Umfang der jeweiligen Berechtigung festgehalten ist (Art. 161). Ebenso werden die für das Gebiet bestehenden Landpachtverträge registriert (Art. 151). Anschließend wird mit Hilfe eines Klassifikationssystems der Wert der Flächen festgestellt (erste Schätzung). Die Schätzung wird durchgeführt von Schätzern, die von der Landentwicklungskommission ernannt sind. Die Kommission stellt die Ergebnisse der Schätzung fest. Gegen die Feststellungen im Verzeichnis der Berechtigten können die Beteiligten Einwendungen geltend machen. Kann über die Einwendungen keine Übereinstimmung erzielt werden, entscheidet das Landgericht (Art. 162-188).

Soweit es im Interesse der Landentwicklung liegt, kann die Landentwicklungskommission während der Durchführung von Landentwicklungsvorhaben Flächen zeitweilig zur Nutzung überlassen. Dazu stellt die Kommission einen *Plan für die zeitweilige Nutzung* (plan van tijdelijk gebruik) auf. (Art. 189-194).

Nachdem der Abgrenzungsplan, das Verzeichnis der Berechtigten und das Verzeichnis der Wertermittlungsergebnisse endgültig festgestellt sind, kann der *Zuteilungsplan* (plan van toedeling) aufge-



stellt werden. Dieser Plan enthält die neue Parzellierung, die Zuweisung des Eigentums sowie die Regelung der Landpachtverhältnisse und der dinglichen Nutzungsrechte. Er muß den gesetzlichen Anforderungen für die neue Parzellierung genügen (so muß etwa jede Parzelle auf dem Land- oder Wasserweg erreichbar sein und über eine ordentliche Entwässerung verfügen) und den Richtlinien der Zentralen Landentwicklungskommission entsprechen. Der Plan wird durch die Landentwicklungskommission entworfen. Diese gewährt allen Eigentümern und sonstigen Nutzungsberechtigten die Gelegenheit, ihre Zuteilungswünsche zu äußern. Gegen den Plan können die Betroffenen Einwendungen vorbringen. Kann über diese Einwendungen keine Übereinstimmung erzielt werden, entscheidet auch hier das Landgericht (Art. 195-204).

Sobald der Provinzialausschuß (auf der Grundlage der Abgrenzungsplans) über den Eigentumsübergang und die Zuweisung zur weiteren Unterhaltung und Pflege entschieden hat, der Zuteilungsplan feststeht und das Verzeichnis der Berechtigten vom Landgericht geschlossen wurde, kann die *Zuteilungsurkunde* (akte van toedeling) errichtet werden. Diese Urkunde umfaßt die Zuweisung des Eigentums an den Parzellen und die Regelung der dinglichen Nutzungsrechte, ebenso wie die Zuweisung von Flächen an öffentlichrechtliche Körperschaften zu Zwecken, die dem Nutzen der Allgemeinheit dienen. Die Urkunde wird von einem Notar errichtet. Durch Eintragung dieser Akte in das Grundbuch (openbare registers) werden die darin aufgeführten Rechte erworben (Art. 207-209).

Steht die neue Parzellenaufteilung fest, findet zum zweiten Mal eine Schätzung statt. Diese ist erforderlich, um Wertveränderungen ermitteln zu können, die sich aufgrund des Landentwicklungsvorhabens ergeben haben. Diese zweite Schätzung wird von denselben Schätzern durchgeführt, die auch bereits die erste Schätzung vorgenommen haben, und zwar auf der Basis desselben Klassifikationssystems. Die Ergebnisse der Schätzungen, die Kosten und die sich daraus ergebenden finanziellen Ausgleichsforderungen unter den Eigentümern werden im *Verzeichnis über die finanziellen Regelungen* (lijst van geldelijke regelingen) aufgeführt. Auch andere Kosten und Ausgleichsforderungen, die sich als Folge des Landentwicklungsvorhabens ergeben, werden erfaßt. Das Verzeichnis wird von der Landentwicklungskommission auf der

Grundlage der Vorteile, die jedem Eigentümer aus dem Landentwicklungsvorhaben erwachsen, erstellt. Jeder Betroffene kann Einwendungen gegen dieses Verzeichnis erheben. Wird über die Einwendungen keine Übereinstimmung erzielt, entscheidet das Landgericht (Art. 210-218).

Die Kosten des Landentwicklungsvorhabens werden vom Staat, anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften und den Eigentümern getragen. Der Staat übernimmt die Verwaltungs- und Verfahrenskosten; die Kosten für Infrastrukturmaßnahmen und andere öffentliche Einrichtungen tragen die öffentlichrechtlichen Körperschaften (Gemeinden und Wasserverbände), in deren Eigentum die jeweilige Einrichtung übergegangen ist und denen die weitere Unterhaltung und Pflege obliegt; die restlichen Kosten tragen die Eigentümer (in der Praxis handelt es sich etwa um ein Viertel der Kosten). Diese letztgenannten Kosten werden vom Staat vorgeschossen und nach dem im Verzeichnis über die finanziellen Regelungen festgehaltenen Schlüssel auf die einzelnen Parzellen umgelegt. Jeder Eigentümer oder dinglich Berechtigte muß den danach geschuldeten Betrag durch Zahlung einer Rente in Höhe von jährlich 6% des auf ihn entfallenden Gesamtbetrags über einen Zeitraum von 26 Jahren tilgen (Art. 221-230).