Bundesrat Drucksache 125/1/85

13.05.85

A - In - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes

- Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen -

Punkt der 551. Sitzung des Bundesrates am 24. Mai 1985

A.

1. Der federführende Agrarausschuß (A) und
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)
empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag **n i c h t** einzubringen.

2. (A) Begründung:

Mit dem Änderungsgesetz von 1976 hat die Flurbereinigung einen eigenständigen landespflegerischen Erhaltungs-, Gestaltungs- und Ordnungsauftrag für die land- und forstwirtschaftlich genutzte Landschaft erhalten. Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurden im Gesetzestext fest verankert (im wesentlichen § 37 Abs. 1 und 2). Die bestehenden gesetzlichen Regelungen und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften der Länder reichen aus, um auch den stark gestiegenen Ansprüchen von seiten des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung zu tragen.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Der landschaftspflegerische Auftrag findet jedoch dort seine Grenzen, wo die für landschaftspflegerische Maßnahmen erforderlichen Flächen nicht mehr ohne Verletzung der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 GG bereitgestellt werden können.

Dieses Problem der Flächenbeschaffung kann nicht durch vermehrte Planung, die Einführung von Beiräten usw. gelöst werden. Ein wirksamer Schritt, um dieses Nadelöhr der Flurbereinigung zu überwinden, ist allein die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln, um in Flurbereinigungsverfahren Flächen für Zwecke der Landespflege ankaufen zu können, wie es bereits jetzt in den meisten Ländern geschieht.

Die beabsichtigte Regelung, das überwiegende objektive Interesse der Beteiligten als Voraussetzung für die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens zu fordern, führt dazu, daß den hauptberuflichen Landwirten, die praktisch in allen Flurbereinigungsverfahren zahlenmäßig in der Minderheit sind - durchweg aber den größten Teil der Fläche des Flurbereinigungsgebietes bewirtschaften -, die Verbesserung ihrer Betriebsverhältnisse durch Strukturmaßnahmen abgeschnitten wird. Die Maßnahme läuft damit auf einen Stillstand aller bodenordnenden Agrarstrukturverbesserungsmaßnahmen hinaus. Denn aus der Begründung zum Gesetzesantrag wird deutlich, daß die Anordnung nicht - wie formuliert - vom objektiven, sondern vom Interesse der Mehrheit der Beteiligten (subjektives Interesse) abhängen soll. Am objektiven Interesse muß aber festgehalten werden, da die Flurbereinigung nicht nur privatnützig ist, sondern als öffentliche Aufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur (§ 2 FlurbG) und zur Verwirklichung öffentlicher Belange (§ 37) als vordringliche Maßnahme zu betreiben ist. Liegt ein objektives Interesse vor, so erübrigt sich das Verlangen nach einem "überwiegenden" objektiven Interesse.

Eine gesonderte Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Durchführung von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz ist nicht erforderlich. Die Umweltverträglichkeit wird im Rahmen des nach § 37 FlurbG vorgeschriebenen Abwägungsprozesses und in dem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren nach § 41 FlurbG hinreichend geprüft. Da die Auswirkungen der Flurbereinigung auf die Umwelt nicht schon vor der Anordnung des Verfahrens, sondern erst bei der Planung der konkreten Flurbereinigungsmaßnahmen beurteilt werden können, kann die Prüfung der Umweltverträglichkeit sinnvollerweise nur nach der Verfahrensanordnung und dann erst im Rahmen des behördlichen Planfeststellungsverfahrens erfolgen. Die jeder Flurbereinigung vorausgehende umfangreiche agrarstrukturelle Vorplanung enthält im übrigen grundlegende Aussagen zu den landschaftsökologischen Gegebenheiten des Flurbereinigungsgebietes, wobei die Landespflegebehörden und die anerkannten Landespflegeorganisationen beteiligt werden.

Da vor Anordnung von Bodenordnungsverfahren eine agrarstrukturelle Vorplanung durchgeführt wird, sind Aussagen über Notwendigkeit, Art, Umfang, Kosten und Wirksamkeit von Bodenordnungsmaßnahmen vorhanden. Diese Aussagen werden für die Beurteilung der Zweck-Mittel-Relation für ausreichend erachtet. Kosten-Nutzen-Untersuchungen sollten auch aus rechtssystematischen Gründen nicht durch Bundesgesetz den Ländern vorgeschrieben werden.

Dies ist Angelegenheit des Haushaltsrechts der jeweiligen Länder. Der Einsatz staatlicher Fördermittel in der Flurbereinigung sollte nicht der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen. Eine detaillierte Kosten-Nutzen-Untersuchung wäre zudem vor der Verfahrensanordnung nicht möglich und würde außerdem gerade dem mit dem Gesetzesantrag verfolgten Ziel einer möglichst ökologischen Ausrichtung der Flurbereinigung zuwiderlaufen, da der damit einhergehende Rückgang des strukturellen Erfolges eine Kosten-Nutzen-Betrachtung verschlechtert.

Die Möglichkeit, in Bodenordnungsverfahren Flächen für Biotope und Biotopverbundsysteme (naturnahe Flächen) bereitzustellen, ist nach der bestehenden Gesetzeslage bereits in dem eigenständigen Auftrag der Flurbereinigungsbehörden zur Landschaftspflege enthalten. Schon jetzt wird dieser Auftrag im Rahmen der gesetzlich zulässigen Möglichkeiten (Eigentumsgarantie) erfüllt. Er kann durch die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für den Flächenerwerb noch wirksamer gestaltet werden. Die verbale Neuformulierung dieses Auftrags würde nicht zu einer Veränderung des bestehenden Handlungsrahmens führen. Die Hervorhebung der Beachtung von Naturschutzbelangen und der Ausweisung von naturnahen Flächen wäre als öffentliche Aufgabe der Flurbereinigung im übrigen nicht in § 37 Abs. 1, sondern in Absatz 2 aufzunehmen. Denn im Gegensatz zu der im Gesetzesantrag vertretenen Auffassung kann es sich bei der Flächenbereitstellung und Schaffung von vernetzten Biotopen nicht um gemeinschaftliche, sondern nur um öffentliche Anlagen handeln.

Von der Möglichkeit, das durch Verzicht auf Landabfindung anfallende Land für die Bereitstellung naturnah zu erhaltender Flächen zu verwenden, wird schon jetzt weitgehend Gebrauch gemacht. Entscheidend ist auch in diesem Zusammenhang nicht eine Änderung des Gesetzes, sondern die Schaffung von Finanzierungsmöglichkeiten zum Erwerb der durch Landverzicht freiwerdenden Flächen. Nicht vertretbar aber ist das Anliegen des Gesetzesantrags, das nach § 52 anfallende Land ausschließlich für Naturschutzzwecke bereitzustellen, denn es muß auch möglich bleiben, bei Abwägung der jeweiligen Interessen solches Land für agrarstrukturelle und sonstige öffentliche Zwecke zu verwenden, z. B. bei Landverzichten zugunsten Dritter oder bei Unternehmensverfahren nach § 87 ff. zur Verringerung des Landabzugs.

Schon nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften werden die Landespflegebehörden und die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände und die sonstigen Landespflegeorganisationen vor und während des Verfahrens fortlaufend beteiligt und in den Entscheidungsprozeß eingebunden. Sollte die in den Ländern bereits geübte Verwaltungspraxis hinsichtlich der Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände wie Träger öffentlicher Belange in Erweiterung der derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen gesetzlich festgeschrieben werden, kann das nicht in Spezialgesetzen wie dem Flurbereinigungsgesetz, sondern nur durch eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes geschehen.

Die zusätzliche Einführung von Beiräten läßt eine Verbesserung der Planungsqualität nicht erwarten. Es ist vielmehr zu befürchten, daß die Verfahren schwerfälliger und umständlicher werden und sich dabei verzögern und verteuern. Im übrigen besteht angesichts des von den beteiligten Fachbehörden der verschiedensten Disziplinen und von den anerkannten Naturschutzverbänden in das Flurbereinigungsverfahren eingebrachten Sachverstandes kein Handlungsbedarf für die Einsetzung eines Beirats.

Für die Regelung von Eingriffen in Natur und Landschaft und deren Ausgleich in § 37 Abs. 1 besteht kein Regelungsbedarf, da dies bereits im Naturschutzrecht geregelt ist. Eine evtl. weitergehende gesetzliche Regelung müßte nicht im Flurbereinigungsgesetz, sondern im Naturschutzrecht erfolgen.

Die bundeseinheitlich vorgesehene Berücksichtigung von Landschaftsplänen beim Plan nach § 41 ist bei der unterschiedlichen Rechtsqualität der Landschaftspläne in den einzelnen Ländern nicht angebracht.

Das Verlangen, in § 41 Abs. 3 den Planfeststellungsbeschluß in einer Detailfrage einseitig an das Einvernehmen mit einem herausgehobenen beteiligten Träger öffentlicher Belange zu binden, ist gesetzestechnisch bedenklich und mit dem Institut der Planfeststellung nicht vereinbar.

Das Flurbereinigungsverfahren hat als integrale Maßnahme durch schwierige Entscheidungsprozesse den unterschiedlichsten öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Aus rechtssystematischen Gründen ist es deshalb nicht vertretbar, den anerkannten Verbänden vorab bestimmte Sonderrechte bei der Wahl von ehrenamtlichen Richtern des Flurbereinigungsgerichts einzuräumen. Der gleiche Anspruch müßte dann auch den Vertretern anderer öffentlicher Interessen (Wasser, Straßenbau, Energieversorgung usw.) eingeräumt werden.

3. (In) Begründung:

Hinsichtlich des Anliegens des Gesetzesantrags, eine angemessene Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte bei der Flurbereinigung zu gewährleisten, besteht keine Meinungsverschiedenheit. Anders ist es jedoch bei der Frage, ob es zur Verwirklichung dieses Anliegens neuer gesetzlicher Bestimmungen bedarf. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dazu das in den Ländern gehandhabte,sehr flexible Instrument der Richtlinie, des Erlasses von Verwaltungsvorschriften, völlig ausreicht. Ein Regelungsbedarf für die vorgeschlagene Gesetzesnovelle ist daher zu verneinen.

B.

Der Rechtsausschuß
hat von einer Empfehlung zur Einbringung des Gesetzentwurfs abgesehen.
Für den Fall, daß der Bundesrat die Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag beschließen sollte, empfiehlt der Rechtsausschuß folgende Änderungen:

4. Artikel 1 Nr. 9 (§ 139 Abs. 3)

In Artikel 1 ist die Nummer 9 zu streichen.

Als Folge ist
in der Begründung die Einzelbegründung zu Nummer 9 (S. 14 der Vorlage) zu streichen.

Begründung:

Kläger in Flurbereinigungssachen sind Eigentümer und Besitzer land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke, vor allem Voll- und Nebenerwerbslandwirte. Zur Streitentscheidung stehen bei den Flurbereinigungsgerichten in erster Linie Fragen und Probleme an, die die Grundlagen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung ländlichen Grundbesitzes und die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft betreffen. Für die Mitwirkung eines in der Landespflege erfahrenen Beisitzers ist insoweit kein Raum. Das Gericht verfügt in seiner jetzigen Zusammensetzung aber auch über eine nicht unerhebliche Erfahrung in Fragen der Landschaftspflege und des Naturschutzes. Es genügt deshalb, wenn es entsprechend der bisherigen Praxis Fachleute der Landschaftspflege und des Naturschutzes dann hinzuzieht, wenn dies nach Sachlage geboten oder zweckmäßig erscheint.

5. Artikel 2 (Berlin-Klausel)

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

"Artikel 2
Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin."

Begründung:

Die Berlin-Klausel des Gesetzentwurfs wiederholt in ihrem Satz 2 die entsprechende Bestimmung der Berlin-Klausel des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591). Die Bestimmung hatte im damaligen Zusammenhang einen Sinn, ist beim Änderungsgesetz aber entbehrlich. Die vorgeschlagene Berlin-Klausel entspricht der heute üblichen Fassung.