

Große Anfrage

des Abgeordneten Werner (Dierstorf) und der Fraktion DIE GRÜNEN

Reform des Flurbereinigungsrechts

Die Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Recht und der gegenwärtigen Praxis der Flurbereinigung hat sich in den letzten Jahren immer mehr ausgeweitet. Es haben sich eine Vielzahl von Interessengemeinschaften gegen Flurbereinigungen gebildet, zuletzt hat sich im Herbst eine landesweite Interessengemeinschaft aus Bauern und Naturschützern gegen die Flurbereinigung in Bayern gegründet.

Die Umweltschutzverbände stehen der Flurbereinigung einhellig ablehnend gegenüber. Es hat schließlich nicht an Presseberichten über erschreckende Auswüchse der Flurbereinigung gefehlt.

Die Ursachen dieser Unzufriedenheit liegen zum einen in der Erkenntnis, daß die Flurbereinigung den betroffenen Bauern sinnlose und nicht mehr bezahlbare Kosten auferlegt, Nutzen aber nur für eine kleine Zahl wachstumswilliger Betriebe bringt, während die Masse der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe durch sie ins Abseits des Strukturwandels getrieben wird.

Zum zweiten hat die Unzufriedenheit ihren Grund in dem gewaltigen Ausmaß an Naturzerstörung, das die Flurbereinigung bewirkt hat.

Schließlich ist es in allen Fällen die Erfahrung der Ohnmacht, mit der Betroffene und Naturschutzverbände dem Treiben der Flurbereinigungsbehörden zusehen müssen, weil das Flurbereinigungsgesetz keinerlei effektive demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Demokratische Legitimation

- a) Hält die Bundesregierung es für demokratisch legitim, daß die Regelflurbereinigung angeordnet werden darf, ohne daß es gemäß § 4 FlurbG auf den Willen der Mehrheit der betroffenen Grundeigentümer ankommt?
- b) Hält es die Bundesregierung für vertretbar, daß die obere Flurbereinigungsbehörde als interessen geleitete Behörde

damit ihre Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der Interessen durch die Betroffenen selbst setzt?

- c) Ist sich die Bundesregierung bewußt, daß die Anordnung der Flurbereinigung von Amts wegen ohne Berücksichtigung des Willens der betroffenen Bauern erstmals in der nationalsozialistischen Zeit eingeführt wurde und insofern § 4 des FlurbG in der Tradition nationalsozialistischer Gesetzgebung steht?
- d) Hält die Bundesregierung die Ignorierung des Mehrheitswillens der Beteiligten bei elementaren Fragen im Bereich der Flurbereinigung mit dem Demokratieprinzip für vereinbar, zumal ungleich harmlosere Maßnahmen wie etwa die Jagdverpachtung ganz selbstverständlich von der Zustimmung der Mehrheit der Jagdgenossen und der Mehrheit der bei der Beschlußfassung vertretenen Grundfläche abhängig gemacht wird (§ 9 Abs. 3, § 10 Abs. 1 Bundesjagdgesetz)?
- e) Wie beurteilt die Bundesregierung die neue Praxis der Landesregierung von Hessen, Flurbereinigungen nur noch dann anzuordnen, wenn die Mehrheit der betroffenen Grundeigentümer sich dafür ausgesprochen hat?

2. Umfang der Verfahren

- a) Welchen Anteil an den Flurbereinigungsverfahren haben augenblicklich
 - die Regelflurbereinigung,
 - die Unternehmensflurbereinigung,
 - die parallele Anordnung von Regel- und Unternehmensflurbereinigung,
 - der freiwillige Landtauschabsolut und in Prozenten?
- b) Wie haben sich diese Anteile in den letzten 15 Jahren geändert?
- c) Wie erklärt sich die Bundesregierung, daß das einzige Flurbereinigungsverfahren auf freiwilliger Basis, der freiwillige Landtausch nach den §§ 103 ff. FlurbG, von den Flurbereinigungsbehörden so gut wie überhaupt nicht genutzt wird, und was müßte getan werden, um dies zu ändern?
- d) Wie steht die Bundesregierung zu der Tatsache, daß der private freiwillige Landtausch durch die Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes von 1982 erschwert worden ist, weil nunmehr 2 % Grunderwerbsteuer für die Tauschflächen entrichtet werden müssen?

3. Folgen für die Betroffenen

- a) Wie groß ist der durchschnittliche Abzug in Prozent der eingebrachten Grundfläche für die gemeinschaftlichen Anlagen und für die Anlagen im öffentlichen Interesse bei der Regelflurbereinigung?

- b) Warum fehlt bei der Regelflurbereinigung eine dem § 88 Nr. 4 Satz 2 FlurbG entsprechende Vorschrift, die sicherstellt, daß ein Landabzug bei Existenzgefährdung des Betriebes unterbleibt?
- c) Wie hoch sind augenblicklich die durchschnittlichen Kosten pro Hektar für jeden Teilnehmer, wie haben sie sich in den letzten 15 Jahren verändert, und wie hoch sind die vergleichbaren Kosten für die Rebflurbereinigung (durchschnittlich, minimal und maximal DM/ha)?
- d) Die Flurbereinigung dient nach ihrer eigenen Zielsetzung wie auch nach Aussagen ihrer führenden Behördenvertreter (etwa Lilotte in Ernst/Hoppe, Das öffentliche Boden-, Bau- und Raumordnungsrecht, 2. Aufl. 1981, S. 370) der „Förderung“ der Agrarstruktur und damit der Förderung wachstumswilliger Betriebe. Das führt notwendig zu einer Verdrängung der kleineren und mittleren bäuerlichen Betriebe.

Stehen der Bundesregierung Untersuchungen zur Verfügung, aus denen hervorgeht, wieviel Betriebe aufgrund von Flurbereinigungsmaßnahmen ihre Existenz aufgeben mußten?
- e) Hält die Bundesregierung an der Aussage fest, daß die Flurbereinigung die Entwicklung zum größeren Betrieb beschleunigen soll (so das BML in: Das neue Flurbereinigungsgesetz, Münster 1976, S. 5 f.)?

4. Besetzung der Teilnehmervorstände

- a) Hat die Bundesregierung untersuchen lassen, in welchem Umfang Mitglieder des Teilnehmervorstandes bei der Flurbereinigung bevorzugt werden?
- b) Ist es angesichts der langen Verfahrensdauer von oft 10 bis 15 Jahren nicht angebracht, den Teilnehmervorstand alle zwei Jahre wählen zu lassen, um eine demokratische Kontrolle sicherzustellen?
- c) Ist es nach Auffassung der Bundesregierung richtig, daß die Flurbereinigungsbehörde durch die Abberufung ihr nicht geeignet erscheinender Vorstandsmitglieder in den demokratischen Willensbildungsprozeß eingreifen kann, ohne daß dafür eine zwingende Rechtfertigung und eine genaue gesetzliche Umschreibung gegeben ist?
- d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Pächter landwirtschaftlicher Grundstücke an der Wahl des Teilnehmervorstandes nicht beteiligt werden?

5. Wertermittlung

Wie steht die Bundesregierung zu der Tatsache, daß die Wertermittlung nach wie vor nach den Grundsätzen der Reichsbodenschätzung vorgenommen wird und neue Wertermittlungsgesichtspunkte lediglich zur Nachschätzung herangezogen werden?

6. Flurbereinigung und Naturschutz

- a) Welche Mittel sind seit dem Inkrafttreten des FlurbG von 1976 für den Naturschutz aufgewandt worden, und in welchem prozentualen Verhältnis steht dieser Aufwand zum Gesamtaufwand für Flurbereinigungsverfahren in diesem Zeitraum?
- b) Wie groß ist der Anteil der für den Naturschutz ausgewiesenen Flächen seit 1976 im Verhältnis zur gesamten seither flurbereinigten Fläche, und wieviel Fläche ist im gleichen Zeitraum für Verkehrswege, Gewässerausbau, Umbruch und Dränung, Städtebau und Dorferneuerung und Erholungszwecke genommen worden?
- c) Welche Konsequenzen beabsichtigt die Bundesregierung daraus zu ziehen, daß die Naturzerstörung durch Flurbereinigungsverfahren trotz formal stärkerer Betonung des Naturschutzes durch die FlurbG-Novelle von 1976 unvermindert angehalten hat, wie dies die Veröffentlichungen (in natur: „natur überprüft Vorzeigeprojekte“; in Natur und Landschaft, Heft 4/82: „Artenverlust trotz ökologischer Planung“; in Natur und Umwelt Nr. 5/82: „Bilanz 1982: Nach wie vor negativ!“) zeigen?
- d) Hält es die Bundesregierung für vertretbar, daß die Naturschutzbehörden als Fachbehörden bei der Aufstellung des landschaftspflegerischen Begleitplans lediglich angehört werden, während die fachfremden Flurbereinigungsbehörden die Entscheidungskompetenzen haben?
- e) Hält es die Bundesregierung angesichts der durch die Flurbereinigungsverfahren eingetretenen Umweltschäden für richtig, daß den Naturschutzverbänden nur in beschränktem Umfang Anhörungsrechte und kein Klagerecht gegen den Wege- und Gewässerplan samt landschaftspflegerischem Begleitplan zugestanden werden?
- f) Welche Vorbereitungen trifft die Bundesregierung zur Einführung des Verbandsklagerechts?
- g) Ist es mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes des Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes vereinbar, daß dem einzelnen Teilnehmer zu Beginn kein Klagerecht und auch kein sonstiger Rechtsbehelf gegen den Wege- und Gewässerplan zusteht, sondern nur im nachhinein gegen den ihn betreffenden Teil im Rahmen des Flurbereinigungsplans? Sieht sie darin keine Beeinträchtigung der persönlichen Rechte, obwohl der einzelne Teilnehmer aus seinen Beiträgen den gesamten Wege- und Gewässerplan mitfinanziert und damit durch einen über- teuerten oder unnötigen Ausbau von Wegen, Gewässern und anderen Anlagen unmittelbar betroffen ist?
- h) Ist die spätere Widerspruchsmöglichkeit im Flurbereinigungsplan realisierbar angesichts der Tatsache, daß in den meisten Fällen die Ausführungen des Wege- und Gewässerplans abgeschlossen ist, ehe der Flurbereinigungsplan aufgestellt wird?

7. Ökologische Auswirkungen der Flurbereinigung

- a) Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Flurbereinigung als einem die Artenvielfalt gefährdenden Einflußfaktor bei, und welche Maßnahmen plant sie zum Schutz der Artenvielfalt von Tier- und Pflanzenarten?
- b) Ist es vorgesehen, im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren für die Erhaltung und Wiedereingliederung von in der Roten Liste erfaßten Arten umgehend geeignete Maßnahmen zu ergreifen und regional schon ausgestorbene Arten gegebenenfalls wiederanzusiedeln?
- c) Beabsichtigt die Bundesregierung, ihre Kompetenz beim Flurbereinigungsrecht zu nutzen, um die Länder dazu anzuhalten, ökologischen Gegebenheiten und Erfordernissen im Flurbereinigungsverfahren Priorität einzuräumen?
- d) Wie steht die Bundesregierung zur Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse als Voraussetzung für die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens und wie zu einer Kosten-Nutzen-Analyse, die die ökologischen Auswirkungen einer Flurbereinigung mit berücksichtigt, und wäre sie dazu bereit, sich für die Einführung einer umfassenden ökologischen Gesamtbilanz für solche Eingriffe in den Naturhaushalt einzusetzen?
- e) Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für geplante Flurbereinigungsverfahren, um ökologisch nicht verträgliche Verfahren schon im frühen Stadium, in dem noch keine Eingriffe in den Naturhaushalt stattgefunden haben, stoppen zu können? Wäre die Bundesregierung bereit, eine solche Forderung zu unterstützen und speziell den Wege- und Gewässerplan einer differenzierten Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen?
- f) Welche ökologischen Folgewirkungen/Veränderungen bewirkt eine Flurbereinigung, in der durch wasserbauliche und kulturbautechnische Maßnahmen der Wasser- und Nährstoffhaushalt und die gesamten Lebensbedingungen sehr stark verändert werden gegenüber einer Flächenzusammenlegung durch freiwilligen Landtausch, und wäre die Bundesregierung bereit, den freiwilligen Landtausch als eine ökologisch viel verträglichere Maßnahme verstärkt zu fördern?
- g) Kann die Bundesregierung angeben, auf welchem Anteil der flurbereinigten Flächen Meliorationsmaßnahmen durchgeführt wurden, welcher Art die Meliorationsmaßnahmen waren, welche Flächen jeweils „behandelt“ wurden und welche Art ökologischer Auswirkungen der Bundesregierung bekannt sind?
- h) Vermag die Bundesregierung einen Zusammenhang zu erkennen zwischen Ausbaumaßnahmen bei Fließgewässern und der Zunahme von Hochwasser in der Folge Flurbereinigungsverfahren, bzw. liegen aus Bundesländern Daten oder Erkenntnisse vor, die einen solchen Zusammenhang erkennen oder vermuten lassen?

- i) Welche Auswirkungen hat die Flurbereinigung mit gleichzeitiger Ausführung von Meliorationsmaßnahmen in bezug auf den Oberflächenabfluß, die Versickerungsrate, auf die Grundwasserneubildung und die Fließgeschwindigkeit von Gewässern?
- j) Sind der Bundesregierung Untersuchungen und Erkenntnisse darüber bekannt, welchen Einfluß Maßnahmen der Flurbereinigung auf den Oberflächenabtrag und die Erosionsgefährdung landwirtschaftlicher Nutzflächen haben?
- k) Wie beurteilt die Bundesregierung die landschaftsästhetischen Auswirkungen von Flurbereinigungsmaßnahmen (Ausräumen der Landschaft, Rebflurbereinigungen, z. B. Kaiserstuhl) und deren Einfluß auf den Erholungswert der Landschaft, und beabsichtigt sie ihren Einfluß dahin gehend geltend zu machen, daß durch die Flurbereinigung das in Generationen gewachsene Landschaftsbild nicht gestört wird?

8. Öffentlichkeit der Planung

- a) Wie begründet die Bundesregierung, daß der Flurbereinigungsplan gemäß § 58 FlurbG nicht öffentlich ausgelegt wird und nicht als öffentliches Planfeststellungsverfahren ausgestaltet ist, obwohl dies bei der Planung anderer Vorhaben (Planungen nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Atomgesetz, dem Abfallbeseitigungsgesetz oder dem Bundesbaugesetz usw.) völlig selbstverständlich ist?
- b) Müßte ein demokratisch legitimiertes Flurbereinigungsverfahren nicht voraussetzen, daß die Mehrheit der Betroffenen auch dem Flurbereinigungsplan zustimmen muß, und müßte dies nicht auch für bereits eingeleitete Verfahren gelten?
- c) Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Anordnung der Flurbereinigung und den Wege- und Gewässerplan zu einem einheitlichen Planfeststellungsverfahren zusammenzufassen?

9. Mitspracherecht

Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, die vorzeitige Ausführungsverordnung und die vorläufige Besitzeinweisung an die Zustimmung der Mehrheit der Teilnehmer zu knüpfen, da diese doch am besten beurteilen können, ob ihnen aus einem Aufschub der Ausführung bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens erhebliche Nachteile erwachsen?

10. Unternehmensflurbereinigung

- a) Hält es die Bundesregierung für richtig, daß auch bei den Unternehmensflurbereinigungen gemäß § 87 FlurbG auf den Willen der Mehrheit keine Rücksicht genommen wird?
- b) Warum ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden zu einer Unternehmensflurbereinigung nicht erforderlich, obwohl

diese doch am besten die Auswirkungen auf die Landeskultur beurteilen können?

- c) Ist es mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes vereinbar, daß die Unternehmensflurbereinigung gemäß § 87 Abs. 2 bereits angeordnet werden kann, obwohl das entsprechende Planfeststellungsverfahren für das geplante Unternehmen nur eingeleitet sein muß, also der Plan noch nicht einmal ausgelegt hat, geschweige denn rechtskräftig festgestellt worden ist?

Berücksichtigt die Bundesregierung dabei zusätzlich, daß damit, bevor überhaupt genau die Planung des Unternehmens bekannt ist, ein kostenträchtiger Wege- und Gewässerplan aufgestellt und im Wege des Vorausbaus auch durchgeführt werden kann, gegen den die betroffenen Grundstückseigentümer in diesem Stadium kein Rechtsmittel haben?

- d) Ist der Bundesregierung bekannt, daß selbst die Voraussetzung, daß das Planfeststellungsverfahren eingeleitet sein muß, von den Flurbereinigungsbehörden dadurch umgangen wird, daß bereits vorher eine Regelflurbereinigung angeordnet wird und später nach § 87 Abs. 4 die Fortführung als Unternehmensflurbereinigung angeordnet wird, wie es der Präsident des Landesagraramtes NRW, Lilotte, (in: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Boden-, Bau- und Raumordnungsrecht auf S. 383 Randnr. 620) stolz beschreibt?
- e) Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß bei einer Unternehmensflurbereinigung lediglich abstrakt geprüft wird, ob eine Enteignung an und für sich zulässig wäre, ohne daß konkret geprüft wurde, ob gerade die Enteignung der benötigten Grundstücke zugunsten des geplanten Unternehmens zulässig ist? Verstößt eine solche Vorgehensweise nicht gegen Artikel 14 Abs. 3 des Grundgesetzes, wonach eine Enteignung nur zulässig ist, wenn gerade dieses Grundstück für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist?
- f) Wie ist es zu rechtfertigen, daß das FlurbG das Unternehmen nicht verpflichtet, vorher den Kauf der Flächen auf freiwilliger Basis zu versuchen, wie dies verschiedene Landesenteignungsgesetze vorschreiben?
- g) Wie viele Flurbereinigungsverfahren wurden durchgeführt für öffentliche Vorhaben und für militärische Ansprüche, und welcher Anteil der flurbereinigten Flächen wurde für solche nicht-landwirtschaftliche Nutzung verwendet?

11. Rechtsbehelfsfrist

- a) Warum sieht das FlurbG als eines der wenigen Ausnahmegesetze nur eine Rechtsbehelfsfrist von zwei Wochen vor, während im gesamten übrigen Verwaltungsverfahren (einschließlich Sozial- und Finanzverwaltung) einheitlich eine Rechtsbehelfsfrist von einem Monat gilt?

- b) Wäre es nicht angesichts der Bestrebungen zur Vereinheitlichung des gesamten Verwaltungsverfahrens geboten, die Rechtsbehelfsfrist des FlurbG an den allgemeinen Standard anzugleichen?

12. Rechtsschutz der Betroffenen

- a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorschrift des § 142 Abs. 2 FlurbG, nach der ein Widerspruch, den der Betroffene eingelegt hat, nach 9 bzw. 15 Monaten durch Nichtstun der Flurbereinigungsbehörden verfällt, wenn nicht der Betroffene vor Ablauf dieser Frist Klage erhebt?
- b) Ist sich die Bundesregierung bewußt, daß die Flurbereinigungsbehörden den Rechtsschutz eines Betroffenen, der glaubt, durch Einlegung seines Widerspruchs seine Rechte gewahrt zu haben, durch bloßes Nichtstun vereiteln kann, zumal die Behörden den Betroffenen nach der Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte über den Verfall des Rechtsbehelfs nicht belehren müssen?
- c) Berücksichtigt die Bundesregierung dabei, daß sich eine dem § 142 Abs. 2 FlurbG entsprechende Vorschrift früher auch in § 76 der Verwaltungsgerichtsordnung befand, die mit Gesetz vom 24. August 1976 (BGBl. I S. 2437) ersatzlos gestrichen wurde mit der Begründung, der Bürger, der sich mit einem Rechtsbehelf an die Behörde gewandt habe, müsse darauf vertrauen können, daß die Behörde entscheide und nicht hinterrücks den Rechtsbehelf des Betroffenen verfallen lasse (BT-Drucksache 7/4324 S. 13)?
- d) Wird § 142 Abs. 2 FlurbG dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes gerecht?
- e) Ist der Bundesregierung die Anzahl der insgesamt eingelegten Rechtsbehelfe bekannt?

13. Flurbereinigungsgerichte

- a) Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Besetzung der Flurbereinigungsgerichte, bei denen ein hauptamtlicher und ein ehrenamtlicher Richter zum höheren Dienst in der Flurbereinigungsbehörde befähigt sein müssen und dort mindestens drei Jahre lang gearbeitet haben sollen und der zweite hauptamtliche Richter meistens ebenfalls aus dem Dienst einer Flurbereinigungsbehörde kommt, ein unvoreingenommenes Gerichtsverfahren ermöglichen?
- b) Müßte die Zusammensetzung des Flurbereinigungsgerichts nicht gewährleisten, daß alle Richter der Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörden, die sie zu beurteilen haben, unvoreingenommen und unbefangen gegenüberstehen, und ist unter diesem Gesichtspunkt die vorgeschriebene Besetzung mit ehemaligen Flurbereinigungsbeamten nicht ein Verstoß gegen das auch in § 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ausgesprochene Prinzip der unabhängigen und uneingenommenen Kontrolle der Verwaltungsbehörden durch die Verwaltungsgerichte?

- c) Wie ist es zu rechtfertigen, daß der jeweilige Landeslandwirtschaftsminister als oberster Dienstherr der Flurbereinigungsbehörden gleichzeitig durch seine Vorschläge die hauptamtlichen und ehrenamtlichen Richter aussucht?
- d) Warum steht den Betroffenen im Rahmen des Klageverfahrens nur eine Tatsacheninstanz zur Verfügung?
- e) In wieviel Prozent der Fälle haben Landwirte vor dem Flurbereinigungsgericht obsiegt?

Bonn, den 11. März 1986

Werner (Dierstorf)

Borgmann, Hönes, Volmer und Fraktion

