

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage des Abgeordneten Werner (Dierstorf) und der Fraktion
DIE GRÜNEN
— Drucksache 10/5167 —

Reform des Flurbereinigungsrechts

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat mit Schreiben vom 24. September 1986 namens der Bundesregierung die Große Anfrage wie folgt beantwortet:

Das wachsende Umweltbewußtsein in der Bevölkerung bezieht seit einigen Jahren die Maßnahmen der Flurbereinigung in die öffentliche Diskussion ein. Zugleich hat das Interesse der Öffentlichkeit an den ländlichen Räumen und deren Entwicklung stark zugenommen. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Länderverwaltungen die wechselseitigen Ansprüche an die ländlichen Räume immer wieder geprüft und das Instrumentarium der Flurbereinigung sowie deren praktische Durchführung verbessert und ausgebaut. Sie ist der Auffassung, daß das 1976 geänderte Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591) in der Fassung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546) der veränderten Situation in den ländlichen Räumen Rechnung trägt. Vor allem sind die Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Wahrung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege wesentlich erweitert worden.

Nach der Novellierung des Gesetzes ist in den Ländern ein erfolgreicher Prozeß engerer Zusammenarbeit mit allen Trägern öffentlicher Belange in Gang gekommen. Dies gilt besonders für die Zusammenarbeit von „Flurbereinigern und Naturschützern“. Deshalb trifft es nicht zu, daß die Flurbereinigung von den Naturschutzverbänden einhellig abgelehnt werde. Viele „Naturschützer“ ergreifen zunehmend die Chance der in den Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz liegenden Möglichkeiten, Naturschutz und Landschaftspflege zu stärken, ohne daß Verbote, Kontrollen, Aufsicht und Strafandrohungen erforderlich werden. Auch führen die Länder bereits Flurberei-

gungsverfahren ausschließlich aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch. Daher löst allgemein die Flurbereinigung heute auch nicht wegen naturzerstörender Wirkungen Unzufriedenheit aus. Ihre Eignung, unbefriedigende Verhältnisse gegebenenfalls zu verbessern, ist erkannt und in konkrete Maßnahmen umgesetzt worden. Gleichwohl nehmen Bundesregierung und Länderverwaltungen die Argumente von „Interessengemeinschaften gegen die Flurbereinigung“ ernst. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die derzeit rd. 1,4 Mio. Teilnehmer und rd. 1,6 Mio. Nebenbeteiligten nahezu vollzählig mit der Durchführung der Flurbereinigung einverstanden sind.

Die Bundesregierung weist die Unterstellung, die Flurbereinigung belaste die Bauern mit sinnlosen und nicht mehr bezahlbaren Kosten, zurück. Tatsächlich werden die Verfahrenskosten vom jeweiligen Land getragen, und zu den Ausführungskosten erhalten die Teilnehmergemeinschaften Bundes- und Landeszuschüsse, so daß die verbleibende Beitragslast der Teilnehmer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe nicht überschreitet. Vielmehr bedeuten die kostensenkenden Wirkungen der Flurbereinigungsmaßnahmen eine wertvolle Hilfe, die den landwirtschaftlichen Betrieben aller Größenordnungen zugute kommt. Untersuchungen aus den Jahren 1985 und 1986 in den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz haben gezeigt, daß aufgrund von Bodenordnungsverfahren (Flurbereinigung, beschleunigte Zusammenlegung) der Arbeitszeitbedarf je Jahr im Mittel aller Betriebe um rund 20 % sinkt. Die bei den Kosten der Arbeiterledigung und Betriebsstoffe eintretende Einsparung je Jahr und je Hektar und damit die Steigerung des Roheinkommens beträgt mit rund 160 DM etwa 15 %.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erleichtert die Arbeit und verkürzt die Arbeitszeiten; chemische Betriebsmittel lassen sich einsparen. Die Flurbereinigung dient so einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft; sie eröffnet dem Betriebsinhaber zugleich eine bessere Chance, innerhalb der allgemeinen Rahmenbedingungen eine alternative Wirtschaftsweise zu wählen.

Der Anspruch eines jeden Teilnehmers am Flurbereinigungsverfahren auf wertgleiche Abfindung in Land nach § 44 FlurbG schließt es aus, daß kleine und mittelbäuerliche Betriebe durch die Flurbereinigung „ins Abseits des Strukturwandels getrieben“ werden. Vielmehr hat die Flurbereinigung gerade für bäuerliche Familienbetriebe einen stabilisierenden Effekt.

Die Bundesregierung hält den Vorwurf, die Betroffenen müßten dem Treiben der Flurbereinigungsbehörden ohnmächtig zusehen, angesichts der auf den Rechtsschutz des einzelnen ausgerichteten Verfahrensvorschriften des Flurbereinigungsgesetzes nicht für angebracht. Die Flurbereinigungsbehörden haben in allen Verfahrensabschnitten mit den Beteiligten einzeln oder insgesamt Verbindung zu halten. Das gibt in der Praxis jedem die Möglichkeit, direkt oder indirekt am Verfahren mitzuwirken. Die Flurbereinigungsbehörden haben nur eine Mittlerrolle wahrzunehmen. Im übrigen ist ihnen auferlegt, die wachsenden Ansprüche der Allgemeinheit an die ländlichen Räume mit den Interessen und Rechten der einzelnen Grundeigentümer in Einklang zu bringen.

Die Bundesregierung sieht zur Zeit keinen Anlaß, das Flurbereinigungsrecht zu reformieren, zumal die an dem Gesetz geäußerte Kritik vielfach gegensätzliche Ansatzpunkte hat: Einerseits soll der Entscheidungsspielraum des einzelnen Teilnehmers (Grundeigentümers) zugunsten der Allgemeinheit eingeschränkt und andererseits die Bindung des einzelnen an das Gemeinwohlinteresse gelockert werden. Das geltende Flurbereinigungsrecht trägt dem in seiner Ausgewogenheit am besten Rechnung.

Die Bundesregierung wird allerdings bei der Umsetzung ihrer Bodenschutzkonzeption in enger Zusammenarbeit mit den Ländern prüfen, ob und gegebenenfalls wie der Beitrag des Flurbereinigungsgesetzes und sein Vollzug durch die Länder im Sinne dieser Konzeption verbessert werden können.

Die Bundesregierung begrüßt jede sachliche Auseinandersetzung. Darin drückt sich Meinungsvielfalt aus, der sich ein auf den Interessenausgleich angelegtes Verfahren wie die Flurbereinigung naturgemäß ausgesetzt sieht. Das Flurbereinigungsgesetz hat sich hinsichtlich der Interessen der einzelnen und des Schutzes ihrer Rechte sowie der Wahrung öffentlicher Interessen in der Praxis bewährt. Auch die seitherige Rechtsprechung läßt keinen Handlungsbedarf erkennen.

Zu den einzelnen Fragen wird wie folgt Stellung genommen:

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?

Nach § 4 i. V. mit § 1 FlurbG kann die obere Flurbereinigungsbehörde die Flurbereinigung nur anordnen, wenn sie neben der Erforderlichkeit einer Flurbereinigung auch das Interesse der Beteiligten für gegeben hält. Zur Feststellung der Erforderlichkeit hat die obere Flurbereinigungsbehörde nach objektiven Gesichtspunkten sorgfältig zu prüfen, ob das jeweilige Gebiet einer Flurbereinigung bedarf und die in § 1 FlurbG aufgeführten Ziele erreicht werden können. Im Rahmen dieser Prüfung und zur Ermittlung des Interesses der Beteiligten führt die Flurbereinigungsbehörde üblicherweise eine Vielzahl von Gesprächen mit den voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümern, den Ortslandwirten, der landwirtschaftlichen Berufsvertretung und Vertretern der Gemeinden und Verbände und hält die Ergebnisse fest. Nachdem die Flurbereinigungsbehörde sich bereits auf diese Weise auch von der subjektiven Einstellung der voraussichtlich Beteiligten ein Bild gemacht hat, hat sie alle Grundstückseigentümer zu der nach § 5 Abs. 1 FlurbG vorgeschriebenen Aufklärungsversammlung einzuladen. Anlässlich dieser Versammlung haben alle Grundstückseigentümer Gelegenheit, ihre Meinung für oder wider die vorgesehene Flurbereinigung kundzutun. Erst nach dieser Versammlung bildet sich die abschließende Meinung über die Anordnung des Verfahrens. Es trifft also nicht zu, daß bei der Anordnung von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz der Wille der betroffenen Grundeigentümer nicht in Betracht gezogen wird.

§ 4 FlurbG verlangt für die Entscheidung der oberen Flurbereinigungsbehörde nicht, daß die Mehrheit der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer zustimmt. Auch in anderen Rechtsbereichen werden beim Vollzug von Rechtsvorschriften in der Regel Entscheidungen von Behörden nicht von der Zustimmung der betroffenen Bürger abhängig gemacht. Dies entspricht auch dem Demokratieprinzip. Zum Wesen der mittelbaren Demokratie, für die sich der Verfassungsgeber entschieden hat, gehört vielmehr, daß die maßgebenden politischen Entscheidungen von der Mehrheit der Volksvertretung getroffen werden (sofern nicht in bestimmten Fällen das Volk zur Entscheidung aufgerufen ist). Dies ist auch hinsichtlich des Flurbereinigungsgesetzes geschehen. Nach Auffassung der Bundesregierung sind auch sonst verfassungsrechtliche Bedenken gegen einzelne Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes (insbesondere gegen § 4) nicht zu erheben.

Die bestehende Regelung des § 4 FlurbG bietet schließlich auch einen gewissen Minderheitenschutz, der sicherstellt, daß ein Flurbereinigungsverfahren für Betriebe, die zur Erhaltung ihrer Existenz der Flurbereinigung bedürfen, auch durchgeführt werden kann, wenn die Mehrzahl der übrigen Grundeigentümer nicht zustimmen würde (vgl. auch Beschluß des Bun-

desrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes – Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen – BR-Drucksache 125/85 vom 24. Mai 1985).

- b) Hält es die Bundesregierung für vertretbar, daß die obere Flurbereinigungsbehörde als interessengeleitete Behörde damit ihre Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der Interessen durch die Betroffenen selbst setzt?

Die obere Flurbereinigungsbehörde ist dem Gesetz unterworfen und wird nur von solchen Interessen geleitet, deren Berücksichtigung das Gesetz verlangt oder zuläßt. Die Beurteilung des Interesses der Beteiligten durch die obere Flurbereinigungsbehörde hält die Bundesregierung für sachgerecht, weil es sich dabei um eine Gesamtwertung objektiver Einzelinteressen handelt, die gerichtlich voll überprüfbar ist.

- 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?

Die Frage stellt die Rechtsentwicklung in unzulässiger Verkürzung dar. Die Regelung des § 4 FlurbG ist sowohl im Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als auch mit der Novelle zum FlurbG des Jahres 1976 vom Deutschen Bundestag beschlossen worden. Das Umlegungsgesetz vom 26. Juni 1936 (RGBl. I S. 518) und die Reichsumlegungsordnung (RUO) vom 16. Juni 1937 (RGBl. I S. 629) hatten seinerzeit eine Vereinheitlichung des Rechts bewirkt. Wesentliche Elemente der heutigen Regelung waren in den landesrechtlichen Regelungen bekannt. Die Frage verkennt im übrigen, daß gegenüber der RUO heute die Anordnung der Flurbereinigung anfechtbarer Verwaltungsakt ist und die Anordnungsvoraussetzungen gerichtlich voll nachprüfbar sind. Der Hinweis auf die Tradition nationalsozialistischer Gesetzgebung ist unzutreffend.

- 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)?

Da es bei der Lösung der in der Flurbereinigung anstehenden Fragen in erster Linie um die Lösung von existenziellen Problemen der einzelnen Grundeigentümer geht, darf die Beteiligung an der Flurbereinigung nicht ausschließlich Mehrheitsentscheidungen unterworfen sein. Aufgaben und Ablauf des behördlich geleiteten Flurbereinigungsverfahrens sind mit der autonomen Jagdverpachtung nicht vergleichbar.

Die Beteiligung an der Flurbereinigung, die als Verfahrensbeteiligung ausgestaltet ist, vollzieht sich vielmehr unmittelbar und mittelbar. Die unmittelbare Beteiligung reicht dabei von der Einleitung bis zum Abschluß des Verfahrens. Sie beinhaltet u. a.

- die mündliche Aufklärung, durch Unterrichtung und Anhörung vor Anordnung der Flurbereinigung,
- die eingehende Erörterung der Wertermittlungsergebnisse,
- die Anhörung im Planwunschtermin für die Landabfindung,
- die Bekanntgabe und individuelle Erläuterung der Abfindungs- und Planungsergebnisse an Ort und Stelle sowie in einem Anhörungstermin (auch im Fall der vorläufigen Besitzeinweisung) und
- die vorherige Anhörung bei vorläufigen Anordnungen vor oder zur Ausführung des Flurbereinigungsplanes.

Darüber hinaus besteht im Rahmen der engen Zusammenarbeit zwischen den von den Beteiligten gewählten Mitgliedern des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft und der Flurbereinigungsbehörde in jedem Stadium eine mittelbare Beteiligung. Durch die intensive Beteiligung der mitgliedschaftsrechtlich organisierten Teilnehmergemeinschaft wird erreicht, daß die Flurbereinigung ein Werk der Beteiligten bleibt.

Die Bundesregierung vertritt daher die Auffassung, daß die dem Flurbereinigungsverfahren vorhergehenden und die das Verfahren begleitenden Beteiligungen allen Formen eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens entsprechen.

- 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?

Die Anordnung und Durchführung von Flurbereinigungsverfahren erfolgen auch in Hessen auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes. Die in Hessen praktizierte Anhörung der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer im Wege vorbereitender Gespräche stellt sicher, daß eine für den Erfolg der Flurbereinigung erwünschte Kooperationsbereitschaft der Grundeigentümer besteht. Ermittlungen der Flurbereinigungsbehörde, die die ausreichende Bereitschaft der landwirtschaftlichen Betriebe für Maßnahmen der Flurbereinigung zum Gegenstand haben, sind nach Auffassung der Bundesregierung positiv zu

bewerten, soweit die Entscheidung der oberen Flurbereinigungsbehörde nicht von einer Abstimmung abhängig gemacht wird.

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 Landtausch
- absolut und in Prozenten?
- b) Wie haben sich diese Anteile in den letzten 15 Jahren geändert?

Von den am Jahresende 1985 anhängigen

4 176 (100,0 %) Verfahren sind

2 955 (70,8 %) Regelflurbereinigungen. Von den

874 (20,9 %) Verfahren, von denen 208 als vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 FlurbG und 666 als Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG durchgeführt werden, sind mit 429 etwa die Hälfte solche Verfahren, die zugleich als Regel- und Unternehmensflurbereinigungen angeordnet wurden.

347 (8,3 %) sind beschleunigte Zusammenlegungen.

Über den freiwilligen Landtausch von 3 776 Tauschbesitzstücken mit 27 181 ha haben sich 1985 in 357 Verfahren 1 536 Tauschpartner einigen können.

Auf gleichen Erfassungsmethoden basierende statistische Angaben, die eine Beantwortung der Frage 2b) erlauben, liegen wegen der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahr 1976 nicht für 15, sondern nur für 10 Jahre vor.

Am Jahresende 1975 waren von den anhängigen

4 994 (100,0 %) Verfahren

3 819 (76,5 %) Regelflurbereinigungen. Wie viele von den

546 (10,9 %) Verfahren, die mit 195 als vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 FlurbG und mit 351 als Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG durchgeführt wurden, parallel angeordnete Regel- und Unternehmensflurbereinigungen waren, ist mit einem vertretbaren Aufwand nicht festzustellen.

629 (12,6 %) waren beschleunigte Zusammenlegungsverfahren.

Über den freiwilligen Landtausch von 3 048 Tauschbesitzstücken mit 2 538 ha hatten sich 1975 in 446 Verfahren 1 424 Tauschpartner einigen können.

- 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?

Der freiwillige Landtausch ist in den vergangenen 25 Jahren sehr wohl genutzt worden und hat einen Umfang von durchschnittlich 3 000 ha pro Jahr gehabt.

Die Bundesregierung mißt dem freiwilligen Landtausch als einem schnellen und einfachen Verfahren zur Zusammenlegung ländlicher Grundstücke große Bedeutung bei. Sie weist auf die Vereinfachung der praktischen Durchführung hin, die im Zuge der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes 1976 mit der Ausgestaltung des freiwilligen Landtausches als Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (§§ 103 a bis 103 i) erreicht wurde; daraus folgen auch finanzielle Hilfen, weil die Tauschkosten von der Flurbereinigungsbehörde übernommen und die Helfergebühren durch Zuschüsse des Bundes und des Landes vollständig erstattet werden können. Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, daß es nicht im Belieben der Flurbereinigungsbehörden liegt, dieses Verfahren einzusetzen; vielmehr bedarf der freiwillige Landtausch der vollständigen Einigung tauschbereiter Grundeigentümer.

Der begrenzte Nutzen, der allein mit der reinen Zusammenlegung von Grundstücken erzielbar ist, veranlaßt die Grundeigentümer, nur bei günstigen infrastrukturellen und dem einfachen Tausch zugänglichen Verhältnissen vom freiwilligen Landtausch Gebrauch zu machen. Außerdem nimmt erfahrungsgemäß die Bereitschaft der Tauschpartner mit wachsender Zahl ab. So haben sich im Durchschnitt der letzten Jahre an einem Landtauschverfahren nicht mehr als fünf Tauschpartner mit je zwei bis drei Besitzstücken und insgesamt 12 ha beteiligt.

Unter Würdigung dieser Gesichtspunkte wertet die Bundesregierung den freiwilligen Landtausch in seinem gleichbleibenden Umfang als bemerkenswerten Anteil an den Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Ihr sind die Grenzen des Nutzens einer auf wenige Teilnehmer und Grundstücke beschränkten Neuordnung ländlichen Grundbesitzes bekannt. Sie unterstützt jedoch jede Möglichkeit zur Information der potentiellen Tauschpartner über den erreichbaren Nutzen eines freiwilligen Landtausches. Sie hält dabei engen Kontakt zu den als Helfern tätigen Stellen, Gesellschaften und Personen, um deren Erfahrungen berücksichtigen und deren Tätigkeit unterstützen zu können (vgl. auch Antworten auf die Fragen 2a), 2b) und 7f)].

- 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?

Durch das Grunderwerbsteuergesetz vom 17. Dezember 1982 ist das stark zersplitterte Landesrecht mit Wirkung vom 1. Januar 1983 bundeseinheitlich geregelt und wesentlich vereinfacht worden. In diesem Zusammenhang wurden die meisten Steuerbefreiungstatbestände beseitigt; das gilt auch für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft.

Die Abfindungen in Land im Rahmen von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz unterliegen jedoch nicht der Grunderwerbsteuer. Dazu gehört auch der freiwillige Landtausch nach § 103 a FlurbG. Insoweit ist der freiwillige Landtausch durch die Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes nicht erschwert worden.

Durch die weitgehende Streichung der landesrechtlich unterschiedlich ausgestalteten Steuerbefreiungstatbestände war es möglich, den Grunderwerbsteuersatz von 7 % auf 2 % zu senken. Dadurch hat sich in den meisten Fällen des Grundstückserwerbs und des Grundstückstausches die Bedeutung der Belastung mit Grunderwerbsteuer als Hemmnis für sinnvolle Grundstücksumlegungen verringert.

Eine generelle Steuerbefreiung für den Erwerb oder Tausch land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke hätte eine Präjudizierung für ähnliche Forderungen mit gleichwertiger sozialer oder ordnungspolitischer Bedeutung geschaffen. Damit wäre das Ziel der Grunderwerbsteuerreform, nämlich die Vereinheitlichung und Vereinfachung des stark zersplitterten Landesrechtes, vereitelt worden.

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?

Der durchschnittliche Abzug für den von allen Teilnehmern nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes aufzubringenden erforderlichen Grund und Boden läßt sich zwar angeben, er läßt jedoch keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse in dem einzelnen Verfahren zu. Wie hoch der Abzug im Einzelfall sein muß, richtet sich nach örtlichen Gegebenheiten, inwieweit der erforderliche Grund und Boden

- durch vor der Flurbereinigung vorhandene Anlagen gleicher Art zur Verfügung steht,
- durch einen bei der Neumessung des Flurbereinigungsgebietes sich ergebenden Überschuß an Flächen bereitgestellt,
- von einzelnen Teilnehmern hergegeben oder
- durch Landabfindungsverzichte nach § 52 FlurbG aufgebracht werden kann.

Außerdem haben die angestrebten infrastrukturellen Ziele des jeweiligen Flurbereinigungsverfahrens entscheidenden Einfluß auf den Flächenbedarf.

Der errechnete durchschnittliche Abzug beträgt bei der Regelflurbereinigung für gemeinschaftliche Anlagen 3,5 % und für öffentliche Anlagen 0,6 %.

- 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?

In der Unternehmensflurbereinigung können Flächen zugunsten des Unternehmens enteignet werden. Die Regelung in § 88 Nr. 4 Satz 2 FlurbG schützt einzelne Teilnehmer vor übermäßiger Betroffenheit.

Eine entsprechende Regelung ist in der Regelflurbereinigung nicht erforderlich und auch nicht gerechtfertigt, weil die Teilnehmer wertgleich in Land abgefunden werden müssen. Der für den Bau der gemeinschaftlichen Anlagen nach § 47 FlurbG notwendige Flächenabzug wird durch die betriebswirtschaftlichen Vorteile des neuen Wege- und Gewässernetzes mindestens ausgeglichen. Darüber hinaus können nach § 47 Abs. 3 FlurbG zur Vermeidung offensichtlicher und unbilliger Härten einzelne Teilnehmer ausnahmsweise von der Aufbringung ihres Anteils an den gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen ganz oder teilweise zu Lasten der übrigen Teilnehmer befreit werden.

- 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)?

Der durchschnittliche von den Teilnehmern als Beitrag nach § 19 FlurbG zu übernehmende Anteil an den Ausführungskosten nach § 105 FlurbG macht zur Zeit rd. 625 DM/ha aus; er ist damit in den letzten 15 Jahren ausgehend von rd. 525 DM/ha um 100 DM (19 %) gestiegen. Da unterstellt werden kann, daß in diesem Zeitraum die allgemeine Kostensteigerungsrate 50 % bis 100 % betrug, ist die Kostenentwicklung in der Flurbereinigung außerordentlich günstig verlaufen. Die genannten Durchschnittswerte haben aber auch nur eine sehr begrenzte Aussagekraft. Die anteiligen Kosten liegen nämlich zwischen 160 DM/ha und 2000 DM/ha und sind u. a. abhängig von der Höhe der sogenannten Vorlasten. So haben sich in den letzten 15 Jahren die durchschnittlichen Flurbereinigungskosten teilweise in ihrer absoluten Höhe nur wenig geändert oder gar verringert, weil Ausbauleistungen der Gemeinden oder der Wasser- und Bodenverbände (z. B. im Wege- und Gewässerbau) vorlagen und sich die gestiegenen Kosten in ihrer tatsächlichen Höhe nicht auswirkten.

Das Gesagte gilt insbesondere für die Kosten der Wein-

bergsflurbereinigung. Der durchschnittliche Anteil der Teilnehmer an den Ausführungskosten macht hier zur Zeit im Mittel rd. 16 169 DM/ha aus und weist eine Unterschiedsbreite zwischen 1 800 DM/ha und 100 000 DM/ha auf. Die großen Unterschiede haben ihre Ursache

- in der Verschiedenartigkeit der Topographie, der Verfahrensart und der Wirtschafts- und Betriebssysteme,
- in unterschiedlichen, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergeinschaften ausgerichteten Zuschußsätzen zwischen 50 % und 90 % sowie
- nicht zuletzt in dem gewählten Ausbaustandard der gemeinschaftlichen Anlagen, der wesentlich von der Teilnehmergeinschaft, den Gemeinden und anderen Unterhaltungsträgern beeinflußt wird.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß eine endgültige Beurteilung der Ausführungskosten und der anteiligen Kosten der Teilnehmer nur unter Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalls möglich ist.

- 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?

Die Flurbereinigung dient durch die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (§ 1 FlurbG) der Verbesserung der Agrarstruktur. Die hieraus gezogene Schlußfolgerung, daß es sich dabei um eine Förderung wachstumswilliger Betriebe handele, die notwendig zu einer Verdrängung der kleinen und mittleren bäuerlichen Betriebe führe, ist jedoch unzutreffend. Das folgt schon aus der gesetzlichen Verpflichtung in § 44 FlurbG, daß alle Betriebe eine wertgleiche Abfindung in Land erhalten müssen. Eine zwangsweise Verschiebung der Flächen im Sinne der Frage ist damit ausgeschlossen. Dieser Tatsache wird zugeschrieben, daß die Flurbereinigung einen stabilisierenden Effekt hat. Die Erfahrung hat gezeigt, daß nach der Flurbereinigung viele landwirtschaftliche Betriebe sinnvoll weitergeführt werden konnten, die unter den vorherigen Verhältnissen keine Aussicht auf ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag hatten.

Da kein Anlaß zu den in der Frage angesprochenen Untersuchungen besteht, verfügt die Bundesregierung auch nicht über entsprechende Ergebnisse.

- 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. 5f.)?

In dem zitierten Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird dargestellt, daß zwischen der Flurbereinigung als überbetrieblicher Maßnahme und den einzelbetrieblichen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur enge Beziehungen bestehen. So setzt eine ökonomisch sinnvolle Entwicklung einzelner Betriebe eine intakte Struktur des Raumes voraus. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die Flurbereinigung als betriebsgrößenneutrale Maßnahme die Voraussetzungen für sinnvolle Entscheidungen aller landwirtschaftlichen Betriebsinhaber zu verbessern vermag, die sich geänderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen anpassen müssen.

4. Besetzung der Teilnehmervorstände

- a) Hat die Bundesregierung untersuchen lassen, in welchem Umfang Mitglieder des Teilnehmervorstandes bei der Flurbereinigung bevorzugt werden?

Die Bundesregierung hat die erfragte Untersuchung nicht durchgeführt, weil sie die unterstellte Bevorzugung von Vorstandsmitgliedern aus gesetzlichen Gründen für ausgeschlossen hält.

Abgesehen von der gesetzlichen Verpflichtung zu einer Gleichbehandlung aller Teilnehmer wäre eine Ungleichbehandlung schon deshalb ausgeschlossen, weil die mit den Verhältnissen im Flurbereinigungsgebiet über Jahre vertrauten Vorstandsmitglieder genaue Ortskenntnisse haben und von daher eine starke Selbstkontrolle besteht. Schließlich bedarf der Flurbereinigungsplan der Genehmigung durch die obere Flurbereinigungsbehörde und kann von jedem Beteiligten angefochten 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?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß die in § 21 FlurbG getroffene Regelung, wonach eine periodische Neuwahl des Vorstandes nicht vorgesehen ist, den besonderen Bedürfnissen der Tätigkeit des Vorstandes gerecht wird. Die wohlverstandene Anwendung des Genossenschaftsprinzips erfordert bei den Vorstandsmitgliedern ein fundiertes und aktuelles Wissen über den jeweiligen Verfahrensstand. Derartige Kenntnisse sind nur durch langjährige Mitarbeit im Vorstand zu erwerben. Die Erfahrung hat gezeigt,

daß ein Wechsel von Vorstandsmitgliedern zu einem Verlust der für die Arbeit des Vorstandes notwendigen Kontinuität führt. Weiterhin würde die Einführung von Wahlperioden eine Aufteilung der Verantwortlichkeit des Vorstandes für das gesamte Verfahren zur Folge haben, die im Hinblick auf den engen Zusammenhang der Verfahrensabschnitte bedenklich ist. Im übrigen kann nach § 23 Abs. 1 i. V. m. § 22 Abs. 1 FlurbG die Versammlung der Teilnehmer Mitglieder des Vorstandes dadurch abberufen, daß sie an deren Stelle neue Mitglieder wählt.

- 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?

Nach § 23 Abs. 3 FlurbG kann die Flurbereinigungsbehörde ungeeignete Mitglieder des Vorstandes abberufen. Ungeeignet sind Personen, die geschäftsunfähig oder beschränkt geschäftsfähig sind, die wegen geistiger und körperlicher Gebrechen ihr Amt nicht ausüben können oder die die Amtsfähigkeit, die Wählbarkeit und das Stimmrecht verloren haben (vgl. § 45 StGB). Darüber hinaus sind solche Personen ungeeignet, die ständig das Organisationsrecht der Teilnehmergemeinschaft mißachten oder in anderer Weise die Durchführung der Flurbereinigung erschweren und dadurch der Gesamtheit wie dem Einzelnen in der Teilnehmergemeinschaft Schaden zufügen. Nach Auffassung der Bundesregierung stehen der Regelung des § 23 Abs. 3 FlurbG keine rechtsstaatlichen oder demokratischen Grundsätze entgegen. Diesen wird dadurch entsprochen, daß es sich bei der Abberufung von Vorstandsmitgliedern um einen anfechtbaren Verwaltungsakt handelt.

Demokratischen Grundsätzen widerspricht es auch nicht, wenn den unter der Kontrolle der Parlamente stehenden Aufsichtsbehörden Befugnisse verliehen werden, durch die die ordnungsgemäße Führung der Geschäfte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, wie sie von der Teilnehmergemeinschaft gebildet wird, sichergestellt wird.

- d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Pächter landwirtschaftlicher Grundstücke an der Wahl des Teilnehmervorstandes nicht beteiligt werden?

Pächter sind als Inhaber von Rechten, die zum Besitz oder zur Nutzung an zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücken berechtigen, Nebenbeteiligte i. S. von § 10 Nr. 2 Buchstabe d FlurbG.

Die materielle Beteiligung der am Flurbereinigungs-

verfahren beteiligten Personen, z. B. die Beteiligung an der Vorstandswahl, bestimmt sich nach der Betroffenheit des jeweiligen Rechts, und zwar aus diesem (selbst) heraus, weil die Flurbereinigung ihrem Wesen nach nur das Rechtsobjekt und nicht die Rechtsperson betrifft. Da Gegenstand des Flurbereinigungsverfahrens die Grundstücke und das Eigentum an ihnen ist, ist es konsequent, daß nur die Beteiligten i. S. von § 10 Nr. 1 FlurbG, d. h. die Grundstückseigentümer und die ihnen gleichstehenden Erbbauberechtigten den Vorstand wählen.

Soweit die Pächter in ihren Rechten betroffen sind, werden sie im weiteren Verlauf des Verfahrens beteiligt.

So steht den Pächtern ebenso wie den Eigentümern das Recht zu, gegen die Ergebnisse der Wertermittlung Widerspruch einzulegen. Darüber hinaus ist der Flurbereinigungsplan auch den Pächtern als Nebenbeteiligten bekanntzugeben. Die Pächter können auch Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan einlegen.

Die Bundesregierung hält eine Beteiligung, die sich nach der Betroffenheit des jeweiligen Rechtsobjekts richtet, für eine sachgerechte Lösung.

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?

Die Vorschriften über die Wertermittlung (§§ 27 bis 33 FlurbG) lassen jedes Verfahren zu, das geeignet ist, „die Teilnehmer mit Land von gleichem Wert abfinden zu können“.

Die Bundesregierung sieht keinen sachlichen Grund, der Wertermittlung nicht die Ergebnisse einer Bodenschätzung nach dem Gesetz über die Schätzung des Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz) vom 16. Oktober 1934 zugrunde zu legen. Diese Schätzung wird durch Nachschätzung auf neuestem Stand gehalten. Für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke erkennen die Grundeigentümer in der Regel die vorliegenden Ergebnisse der Bodenschätzung als Beurteilungsgrundlage der Wertverhältnisse an. Von der Möglichkeit der Abweichung nach § 28 Abs. 1 FlurbG wird jedoch häufig und sehr differenziert Gebrauch gemacht, um den örtlichen Wertverhältnissen durch „Korrekturen“ an den bundesweiten Verhältniszahlen des Bodenschätzungsgesetzes im Hinblick auf eine wertgleiche Abfindung nach § 44 FlurbG gerecht zu werden.

Die Bundesregierung mißt der Wertermittlung zur Erfüllung des Anspruchs auf wertgleiche Abfindung in Land große Bedeutung zu. Sie ist deshalb um die ständige Fortschreibung der Wertermittlungsricht-

linien bemüht, wie sie mit der Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung in der Schriftenreihe des BML veröffentlicht sind. Bund und Länder stützten sich dabei auf die Erfahrung der Flurbereinigungsbehörden und anderer Bodenwerte ermittelnder Stellen sowie auf deren Kontrolle durch die zuständigen Gerichte.

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?

Nach Angabe der Länder sind seit Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes von 1976 rd. 290 Mio. DM in Flurbereinigungsverfahren für Maßnahmen des Naturschutzes ausgegeben worden. Das entspricht im Durchschnitt einem Anteil von 4 % der gesamten Ausführungskosten.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß der Anteil der Mittel in Flurbereinigungsverfahren für Zwecke des Naturschutzes seit Inkrafttreten der Flurbereinigungsgesetzesnovelle von 1976 ständig zugenommen hat. So entfielen z. B. im Jahre 1985 in Nordrhein-Westfalen bereits 28 %, in Schleswig-Holstein 20 % und in Hessen 11 % der Ausführungskosten auf Maßnahmen des Naturschutzes.

Die Angaben schließen den landespflegerisch wertvollen Beitrag der Flurbereinigung zur Flächenbereitstellung nicht oder nur teilweise ein. Ferner sind Mittel nicht getrennt erfaßt und in den o. g. Zahlen nicht enthalten, die zumindest teilweise den Zielen des Naturschutzes dienen, z. B. Mittel für den naturnahen Gewässerausbau und die Gewässerpflege, für die Anlage von Grünwegen oder die Gestaltung von Wegeseitenstreifen und für Maßnahmen zum Schutz des Bodens vor Wasser- und Winderosion, vor Auswaschung, Versalzung und Verdichtung.

Die Maßnahmen dienen zum einen Teil dem Ausgleich von Eingriffen nach § 8 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574, 1977 I S. 650); zum anderen Teil werden sie, ohne daß Ausgleichsverpflichtungen bestehen, ausschließlich zur Anreicherung des Verfahrensgebietes mit naturnahen Elementen durchgeführt. Eine entsprechende Aufteilung ihrer Kosten ist unter diesen Aspekten nicht möglich.

- 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?

In den letzten zehn Jahren sind rd. 1,9 Mio. ha ländlicher Grundbesitz in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz neu geordnet worden. 15 447 ha (0,8 %) wurden ausschließlich für Maßnahmen des Naturschutzes ausgewiesen. Der zunehmende Flächenanteil des Naturschutzes ist deutlich daran zu erkennen, daß von dem in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz für die Abfindung der Teilnehmer nicht benötigten Land dem Naturschutz 1975 4 % (169 ha), im Mittel der Jahre 1976 bis 1979 8 % (398 ha/Jahr), im Mittel der Jahre 1980 bis 1984 12 % (470 ha/Jahr) und 1985 26 % (1 150 ha) bereitgestellt werden konnten; dies ist nicht zuletzt die Folge der umfassenden Änderung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahre 1976 sowie einer besseren finanziellen Ausstattung und sachgerechten Mitwirkung der Naturschutzbehörden und -verbände, deren diesbezügliche Möglichkeiten noch keineswegs ausgeschöpft sind.

Für den Naturhaushalt bedeutsam sind jedoch weitere, in Flurbereinigungsverfahren regelmäßig ausgewiesene Flächen wie Graswege, Seitenstreifen befestigter Wege, Verbreiterungen von Gewässer- und Grabengrundstücken (häufig zur Erhaltung des Uferbewuchses), Böschungen u. a. Der Umfang der Flächen dieser in der Regel in das Gemeindeeigentum überführten gemeinschaftlichen Anlagen ist statistisch nicht erfaßt. Er ist von der Struktur des jeweiligen Flurbereinigungsgebietes abhängig und beträgt meist ein Mehrfaches des ausschließlich für Maßnahmen des Naturschutzes verwendeten Landes.

Für sonstige Maßnahmen wie Straßenbau, Gewässerausbau, Städtebau, Dorferneuerung und kommunale Infrastruktur sowie Erholung wurden zusammen 151 570 ha (8 %) ausgewiesen. Auch ein Teil solcher Flächen kann naturnah gestaltet werden und dient zugleich dem Naturschutz. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Erhebungen zu ökologischen Fragestellungen erst in den letzten Jahren eingeführt wurden und noch verfeinert werden müssen, um alle naturschutzrelevanten Daten des jeweiligen Maßnahmenbündels eines Verfahrens nach dem Flurbereinigungsgesetz gewinnen und beurteilen zu können.

- 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?

Bund und Länder haben durch Änderung der Grundsätze für die Förderung der Flurbereinigung sowie in zahlreichen Empfehlungen, Erlassen und Dokumen-

tationen nachdrücklich auf die praktischen Möglichkeiten des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Flurbereinigung hingewiesen. Sie stützen sich dabei auf Ergebnisse der von ihnen und anderen Stellen angeregten Untersuchungen. Die Ergebnisse bestimmen seit 1976 vorrangig alle Fortbildungsveranstaltungen der Flurbereinigungsbehörden und haben durch die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und mit den Teilnehmergeinschaften im Verfahrensablauf, in der technischen Bearbeitung und in der Finanzierung sehr deutlich ihren Niederschlag gefunden. Die Bundesregierung kann daher nicht nur auf sogenannte Vorzeigeprodukte der Länder hinweisen, sondern auf den in jedem Verfahren beachteten gleichrangigen Einsatz für den Naturschutz. Die zunehmende Berücksichtigung ökologischer Belange in der Flurbereinigung belegt auch der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1986 bis 1989 Abschnitt A Teil I Nr. 5 und 6 und Teil II Grundsätze für die Förderung der Flurbereinigung Nr. 1.2.8 und 1.3 (BT-Drucksache 10/5364).

Die Bundesregierung nimmt die an einzelnen Flurbereinigungsverfahren geübte Kritik sehr ernst und ist ihr bekanntgewordenen Vorwürfen nachgegangen.

Die Bundesregierung ist sich mit den Ländern in dem Bestreben einig, die Flurbereinigung als Verfahren zum Nutzen von Natur und Landschaft einzusetzen, wie es in einer zunehmenden Zahl von Verfahren, insbesondere nach § 86 FlurbG, zum Ausdruck kommt, die allein oder vorrangig zu diesem Zweck durchgeführt werden.

- 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?

Der landschaftspflegerische Begleitplan ist Teil des nach § 41 Abs. 1 FlurbG von der Flurbereinigungsbehörde aufzustellenden Wege- und Gewässerplanes. Hierbei handelt es sich um eine Fachplanung, für deren Aufstellung sich die Flurbereinigungsbehörde erforderlicher Gutachten oder Teilentwürfe geeigneter privater oder amtlicher Stellen bedienen kann. Sie ist jedoch für deren Integration in den Gesamtplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan verantwortlich, in den im Laufe des Planfeststellungsverfahrens die Anregungen und Vorstellungen aller betroffenen Träger öffentlicher Belange einfließen. Hierzu gehört auch die Stellungnahme der Naturschutzbehörde. Im übrigen folgt das Erfordernis der Aufstellung eines landschaftspflegerischen Begleitplanes den Grundprinzipien des Naturschutzrechtes (vgl. § 8 Abs. 4 BNatSchG). Zur Aufgabe und zum Wesen einer Planfeststellung gehört es, daß sämtliche Verwaltungsentscheidungen der vom Plan berührten hoheitlichen Aufgabenbereiche durch den Planfeststellungsbeschluß kon-

zentriert werden. Die in der Planfeststellung enthaltene Vorgehensweise sichert eine Abwägung aller fachlichen Interessen. Da die von den Naturschutzbehörden zu vertretenden Belange im Vorfeld des Anhörungstermines aufgrund einer Vielzahl von Vorschriften eingehend erörtert werden und im Anhörungstermin nach § 41 Abs. 2 FlurbG Einwendungen gegen den Plan vorgebracht werden können, werden die fachlichen Belange des Naturschutzes in vielfältiger Weise berücksichtigt. Gerade im Hinblick auf die große Bedeutung des Naturschutzes und zur Wahrung seiner Interessen sieht die Bundesregierung keinen Anlaß, die Belange des Naturschutzes von der Entscheidungskonzentration der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung auszunehmen.

- 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?

Nach § 29 BNatSchG anerkannte Naturschutzverbände werden aufgrund von Ländererlassen im Flurbereinigungsverfahren angehört und zur Mitarbeit aufgefordert. Die Bundesregierung mißt der Einbringung des Sachverständigen der Verbände in die Verfahren schon in der Planungsphase große Bedeutung bei. Sie trifft aber keine Vorbereitungen zur Einführung der Verbandsklage.

Die Überprüfung der Maßnahmen im Rahmen der Flurbereinigungsverfahren obliegt den Aufsichtsbehörden und auf Antrag Beteiligter den Gerichten.

- g) Ist es mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes des Artikels 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?

Adressat des Planfeststellungsbeschlusses ist nicht der einzelne Flurbereinigungsteilnehmer, sondern deren Gesamtheit. Die Teilnehmergeinschaft, vertreten durch ihren Vorstand, nimmt die Interessen der Teilnehmer im Planfeststellungsverfahren als gemeinschaftliche Angelegenheit wahr. Ein Anfechtungsrecht

des einzelnen Teilnehmers, losgelöst vom Bestand seiner künftigen Abfindung, würde sich auf Regelungen beziehen, die sich für den einzelnen Teilnehmer noch nicht konkretisiert haben. Erst nach Vorliegen des Flurbereinigungsplanes, der die einzelne Abfindung regelt, ist konkret festzustellen, inwieweit ein Teilnehmer durch die Feststellungen des Wege- und Gewässerplanes in seiner Abfindung betroffen ist. Die Zulassung einer vorbeugenden Anfechtungsklage – schon gegen den Wege- und Gewässerplan – würde dem einzelnen Teilnehmer praktisch ein individuelles Mitbestimmungsrecht bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes einräumen. Da der Wege- und Gewässerplan lediglich ein Grundkonzept für die Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes darstellen soll, hat der Gesetzgeber in diesem Stadium bewußt die Durchsetzung von Einzelinteressen nicht zugelassen. Durch das Verfahren einer Aufstellung „im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft“ hat der Gesetzgeber sichergestellt, daß die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes im Interesse des gemeinschaftlichen Anliegens aller Teilnehmer zunächst im Vordergrund steht.

Der Verzicht auf ein Klagerecht des einzelnen Teilnehmers trägt auch dem Anliegen Rechnung, den einzelnen Teilnehmer nicht bereits zu binden und zur Wahrnehmung seiner Interessen in einem Verfahrensstand zu verpflichten, in dem er in der Regel noch nicht voll übersehen kann, wie weit er betroffen ist. Die Regelung ist daher mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes i. S. v. Artikel 19 Abs. 4 GG vereinbar. Einer etwaigen Rechtsbetroffenheit des einzelnen Teilnehmers in der Zeit nach Feststellung oder Genehmigung des Wege- und Gewässerplanes bis zur Aufnahme in den Flurbereinigungsplan wird durch anderweitigen Rechtsschutz rechtzeitig, effektiv und ausreichend Rechnung getragen (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Februar 1986 – 5 C 40.84). Weiterhin besteht nach Vorliegen des Flurbereinigungsplanes ausreichend Gelegenheit, gegen einzelne Festsetzungen des Wege- und Gewässerplanes vorzugehen (vgl. Antwort auf Frage 8).

Eine Betroffenheit des einzelnen Teilnehmers läßt sich auch nicht daraus herleiten, daß der Wege- und Gewässerplan Festsetzungen über Art und Umfang des Ausbaues enthält. Die Betroffenheit bezüglich der Beitragspflicht läßt sich auch hier nur im konkreten Bezug zur einzelnen Abfindung feststellen, da anderenfalls überhaupt nicht feststellbar und überprüfbar ist, ob die Ausbaumaßnahmen „übersteuert oder unnötig“ sind.

- h) Ist die spätere Widerspruchsmöglichkeit im Flurbereinigungsplan realisierbar angesichts der Tatsache, daß in den meisten Fällen die Ausführungen des Wege- und Gewässerplans abgeschlossen sind, ehe der Flurbereinigungsplan aufgestellt wird?

Die Möglichkeit des Vorausbaues gemeinschaftlicher Anlagen nach § 42 Abs. 1 Satz 2 FlurbG dient dem

Teilnehmerinteresse, möglichst bald in den Genuß der Flurbereinigungsvorteile zu gelangen. Weiterhin liegt es oft im Interesse der Teilnehmer, zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes die Bedeutung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen für die neuen Grundstücke in der Örtlichkeit tatsächlich beurteilen zu können. Im übrigen wird der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nicht ohne Beachtung der im Flurbereinigungsplan zu wahren Rechte der Beteiligten aufgestellt.

Die in der Frage enthaltene Behauptung, daß in den meisten Fällen die Ausführung des Wege- und Gewässerplanes schon vor der Aufstellung des Flurbereinigungsplanes abgeschlossen ist, trifft nicht zu. Die Durchführung eines Vorausbaues bezieht sich, soweit er überhaupt durchgeführt wird, zumeist nur auf Einzelmaßnahmen und Teilgebiete. Er bedarf, soweit die Teilnehmer nicht zustimmen, einer vorläufigen Anordnung nach § 36 FlurbG. Diese Anordnung ist ein anfechtbarer Verwaltungsakt; insofern ist der Rechtsschutz des einzelnen gewahrt.

Soweit Vorausbaumaßnahmen durchgeführt werden, hat die Teilnehmergeinschaft darauf Bedacht zu nehmen, daß die Flurbereinigungsbehörde bei der Abhilfe von berechtigten Widersprüchen und das Flurbereinigungsgericht bei der Entscheidung über Klagen gegen den Flurbereinigungsplan Änderungen bisher durchgeführter Ausbaumaßnahmen veranlassen können.

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?

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat in seinem Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“ dargelegt, daß sich die Landwirtschaft mit allen für sie durchgeführten landschaftsverändernden Maßnahmen wie Flurbereinigung, Wirtschaftswegebau und Melioration als Hauptverursacher des Arten- und Biotopenrückgangs erwiesen habe. Er hat aber hinzugefügt, daß man sich bei der Flurbereinigung darum bemüht, ökologischen Belangen Rechnung zu tragen.

In der Vergangenheit durchgeführte Flurbereinigungsverfahren haben infolge unzureichender Kenntnisse über ökologische Zusammenhänge einen erheblichen Anteil an der Reduzierung von Lebensräumen vieler Tier- und Pflanzenarten und damit eine Gefährdung der Artenvielfalt zur Folge gehabt. Bereits seit Beginn der 70er Jahre aber hat ein wesentlicher Umdenkungsprozeß stattgefunden. Dieser hat 1976 zur Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes geführt. Inzwischen hat sich in der Praxis gezeigt, daß das novellierte Flurbereinigungsgesetz durchaus ein geeignetes Instrument sein kann, der Artengefährdung

entgegenzuwirken. Entscheidend ist nämlich, inwieweit bei der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren auf bestehende Lebensräume für gefährdete Tier- und Pflanzenarten Rücksicht genommen und darüber hinaus sogar noch neue Lebensräume für sie geschaffen werden.

Die Bundesregierung mißt daher bei der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren denjenigen Maßnahmen für den Artenschutz besondere Bedeutung bei, die sich nicht nur auf Verbote, Untersagungen oder Einschränkungen von artengefährdenden Handlungen beschränken. So hat die Bundesregierung z. B. in ihrer Bodenschutzkonzeption gefordert, daß heute im Rahmen der Flurbereinigung über die Erhaltung hinaus der verstärkten Neuanlage von Vernetzungselementen innerhalb bestehender Landschaftsstrukturen und der Erweiterung von Schutzstreifen und Saumbiotopen am Rande von Naturschutzgebieten oder schützenswerten Biotopen Rechnung getragen wird. Davon machen die Länder bereits in vielen Fällen Gebrauch. Auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen räumt dem Einsatz der Flurbereinigung zur Verwirklichung eines Biotopverbundsystems große Chancen ein.

Die konkreten Beiträge der Flurbereinigung zum Arten- und Biotopschutz liegen heute vor allem in der Erfassung natürlicher Landschaftsbestandteile und in ihrer möglichst konfliktfreien Einordnung in die Kulturlandschaft durch Bereitstellung vorhandener, verfügbarer und erwerbbarer Flächen in der zweckmäßigsten Form und Größe sowie an der am besten geeigneten Stelle. Dies dienet vor allem der

- Erhaltung, Wiederherstellung, Vergrößerung und Neuschaffung von Biotopen,
- Vernetzung von ökologisch wertvollen Flächen, Grünbeständen und Gewässerstrukturen zu Biotopverbundsystemen,
- Anlage und Pflege von Uferrandstreifen an fließenden und stehenden Gewässern,
- Wiedereinbringung von Grünstrukturen und Biotopen in ausgeräumte Agrarlandschaften sowie Renaturierung schützenswerter Landschaftsbestandteile,
- Ausscheidung von Flächen aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung,
- Mitwirkung bei ökologischen Förderungsprogrammen sowie Entwicklung von Konzepten zur ökologisch sinnvollen Nutzung artenreicher Grenzertragsflächen,
- Unterstützung bei Ausweisung und Abgrenzung von Biotopflächen, Natur- und Landschaftsschutzgebieten sowie Wasserschutzgebieten,
- Erhaltung der Funktionsfähigkeit grundwasserabhängiger Landschaftsteile sowie
- Sicherung und Entwicklung vorhandener besonders schutzwürdiger biologisch wertvoller Landschaftselemente (z. B. Restflächen und Kleinstrukturen wie Wallhecken, Feldgehölze als Trittsteinbiotope, Böschungen und Feldraine, Streuobstbestände, Randstreifen, Feucht- und Trockenrasen sowie Tümpel als Lebensräume, Rück-

zugsgebiete und Regenerationszellen für wildlebende Tier- und Pflanzenarten) durch deren Einbindung in das neue Wege- und Gewässernetz und die Neuordnung des Grundbesitzes.

Besondere Bedeutung mißt die Bundesregierung der Flurbereinigung als Verfahren zur Ordnung der rechtlichen Verhältnisse bei. So bewähren sich zur Zeit Verfahren nach § 86 FlurbG, in denen auf freiwilliger Basis Förderungsmaßnahmen zur Biotopverdichtung durchgeführt werden; Grundlage ist ein Gestaltungsplan, der von der Teilnehmergeinschaft ausgeführt und rechtlich im Flurbereinigungsplan festgesetzt wird. Aber auch in anderen Verfahren können artenschutzrelevante Festsetzungen (z. B. eines Feuchtwiesen- oder Wiesenbrüterprogramms) durch die Ordnung rechtlicher Verhältnisse im Rahmen der Bodenordnung vorbereitet, ermöglicht und langfristig gesichert werden.

Unverzichtbare Voraussetzungen für den wirkungsvollen Beitrag der Flurbereinigung zum Arten- und Biotopschutz sind jedoch die Aufgeschlossenheit und die Unterstützung durch die Grundeigentümer sowie das einvernehmliche Vorgehen von Landwirtschafts-, Naturschutz- und Flurbereinigungsbehörden im Zusammenwirken mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung und den Naturschutzverbänden.

- 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?

Wie in der Antwort auf Frage 7a ausführlich dargestellt, können durch Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ermöglicht, gefördert oder durchgeführt werden. Für die Planung, Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen zur Erhaltung und Wiedereingliederung der in der Roten Liste erfaßten Arten oder zur Wiederansiedlung regional schon ausgestorbener Arten sind die Länder zuständig. Die Bundesregierung geht davon aus, daß insbesondere solche Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz den genannten Zielen dienen, die vorwiegend oder ausschließlich im Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingeleitet und angeordnet worden sind.

- c) Beabsichtigt die Bundesregierung, ihre Kompetenz beim Flurbereinigungsrecht zu nutzen, um die Länder dazu anzuhalten, ökologischen Gegebenheiten und Erfordernissen im Flurbereinigungsverfahren Priorität einzuräumen?

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort zu Frage 7a dargelegt hat, ist das Flurbereinigungsgesetz in der

geltenden Fassung geeignet, bei der Durchführung der Verfahren ökologischen Belangen Rechnung zu tragen. Die Länder machen davon auch zunehmend Gebrauch. Mit dem Änderungsgesetz von 1976 hat der Gesetzgeber seine Kompetenz beim Flurbereinigungsgesetz genutzt und der Flurbereinigung einen eigenständigen landespflegerischen Erhaltungs-, Gestaltungs- und Ordnungsauftrag für die land- und forstwirtschaftlich genutzte Landschaft zugewiesen. Der landespflegerische Auftrag findet jedoch dort seine Grenzen, wo die Maßnahmen nicht mehr ohne Verletzung der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 GG durchgeführt werden können. Außerdem hat die Bundesregierung in dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BT-Drucksache 10/5064 vom 20. Februar 1986) eine Verbesserung des Artenschutzrechts vorgesehen. Künftig sind danach die Länder verpflichtet, Arten- und Biotopschutzprogramme aufzustellen. Daher hält es die Bundesregierung nicht für erforderlich, zusätzlich im Flurbereinigungsrecht die Länder dazu anzuhalten, den bereits im Bundesnaturschutzgesetz geregelten ökologischen Gegebenheiten und Erfordernissen 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 mitberücksichtigt, und wäre sie dazu bereit, sich für die Einführung einer umfassenden ökologischen Gesamtbilanz für solche Eingriffe in den Naturhaushalt einzusetzen?

Jeder Flurbereinigung gehen zahlreiche Voruntersuchungen und Erhebungen voraus, die in der Regel in Vorplanungen ihren Niederschlag finden und nach § 38 FlurbG bei der Neugestaltung der Flurbereinigungsgebiete berücksichtigt werden. Die Aussagen der Vorplanungen reichen im Normalfall aus, das vorgesehene Verfahren sowohl in ökonomischer als auch in ökologischer Sicht zu beurteilen. Die Bundesregierung verkennt jedoch keinesweges, daß in Verfahren mit vielschichtigen und komplizierten Verhältnissen eine Nutzen-Kosten-Analyse erforderlich sein kann.

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat nach einer Reihe zielgerichteter Untersuchungen schließlich 1977 die Gesellschaft für Landeskultur GmbH in Bremen beauftragt, eine „Nutzen-Kosten-Untersuchung: Effizienz unterschiedlicher Maßnahmen und Maßnahmenbündel in der Flurbereinigung“ durchzuführen. Die in dem 1979 vorgelegten Abschlußbericht (Heft 69 der Schriftenreihe B des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) dargestellte Beurteilungsmethode wurde in den folgenden beiden Jahren in den Bundesländern Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erprobt (Hefte 73 und 75 der vorgenannten Schriftenreihe). Die Ergebnisse haben gezeigt, daß mit dieser Methode eine praktikable Ent-

scheidungshilfe zur Verfügung steht. Sie erlaubt es, Entscheidungen so zu treffen, daß die Erfüllung bestimmter Teilziele – also auch der umweltrelevanten Teilziele – Mindestanforderungen genügt.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Erarbeitung und Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen unter vertretbarem Aufwand durchzuführen. Dies gilt auch für eine Erfolgskontrolle, für die wegen der vielschichtigen Auswirkungen eines Flurbereinigungsverfahrens ebenfalls die o. g. Methode angewendet werden kann.

Die Bundesregierung verfolgt mit großem Interesse alle Bemühungen, die ökologische Bilanzierung zu einem praktikablen Instrument zu entwickeln; eine entsprechende Untersuchung ist u. a. von der Bayerischen Flurbereinigungsverwaltung in Auftrag gegeben. Die Möglichkeiten für ökologische Gesamtbilanzen sind aber noch begrenzt. Es kommt nicht nur darauf an, das Problem einer vergleichenden Bewertung verschiedener Landschaftsbestandteile, sondern auch das Problem einer Bewertung der Landschaftsgestaltung nach verschiedenen ökologischen Zielvorstellungen zu lösen.

- 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?

„Projekte der Flurbereinigung“ sind im Anhang II der am 27. Juni 1985 verabschiedeten EG-Richtlinie (85/337/EWG) über die Prüfung der Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten aufgeführt und können damit gemäß Artikel 4 Abs. 2 zum umzusetzenden Anwendungsbereich dieser Richtlinie gehören. Im Zuge der Umsetzung dieser Richtlinie hat die Bundesregierung daher, d. h. auch losgelöst von der oben angeführten Fragestellung, zu prüfen, inwieweit es über die bereits vorhandenen Ansätze in dem mehrstufigen Planungsverfahren hinaus geboten ist, die Auswirkungen einer Flurbereinigung auf die Umwelt stufenspezifisch zu analysieren und zu bewerten. Dazu sollten die der Anordnung einer Flurbereinigung vorausgehenden Untersuchungen z. B. der „agrarstrukturellen Vorplanung“ künftig noch stärker die ökologischen Belange in die Bewertung einbeziehen.

Weiterhin hält es die Bundesregierung für sachdienlich, daß die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Stellen verstärkt eigene Untersuchungen und Vorplanungen erstellen, deren Ergebnisse bei der Entscheidung über die Anordnung einer Flurbereinigung zu berücksichtigen sind.

Der Wege- und Gewässerplan wird schon heute im Stadium der Aufstellung und hierbei insbesondere im Abstimmungsverfahren einer sorgfältigen Prüfung hinsichtlich der Umweltbelange unterzogen. Die Bundesregierung wird darauf achten, daß bei dieser Prüfung die positiven Gestaltungsmöglichkeiten der bestehenden Verfahrensansätze zugunsten der Umwelt genutzt werden.

- 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?

Wasserbauliche und kulturbautechnische Maßnahmen bewirken Veränderungen des Wasser- und Nährstoffhaushalts und der gesamten Lebensbedingungen im Verfahrensgebiet. Die ökologischen Folgewirkungen sind unterschiedlich. Der Neugestaltungsauftrag nach § 37 FlurbG umschließt den Schutz des Wassers und des Bodens zur Sicherung und zur Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen. Mit ihren vielseitigen, auch mit den Trägern des Naturschutzes und der Landschaftspflege als eines öffentlichen Belangs zu erörternden umfassenden Maßnahmen kann die Flurbereinigung wesentlich zur Verbesserung der Verhältnisse beitragen.

Soweit bei der Entwicklung der Wirtschafts-, Wohn- und Erholungsfunktion der ländlichen Räume Eingriffe in die Landschaft und in den Naturhaushalt notwendig werden, hält die Flurbereinigung geeignete Instrumente bereit um sicherzustellen, daß nachteilige Umwelteinwirkungen weitgehend vermieden und unvermeidbare durch Ersatzmaßnahmen möglichst ausgeglichen werden.

Der freiwillige Landtausch ist wegen der beschränkten Handlungsmöglichkeiten im Verfahren nicht von vornherein eine ökologisch viel verträglichere Maßnahme. Die Bundesregierung würde es jedoch begrüßen, wenn der freiwillige Landtausch dort, wo seine ökologischen sowie seine betriebswirtschaftlichen und agrarstrukturellen Auswirkungen Erfolg haben, eine größere Nachfrage bei tauschbereiten Grundstückseigentümern auslösen würde. Die Bundesregierung mißt z. B. den Landtauschverfahren für zukünftige Bodenordnungsansprüche aus dem Umwelt- und Naturschutzbereich zur Bildung größerer und zusammenhängender Biotope, zur Sicherung landschaftsprägender Anlagen und zur Abwehr vermeidbarer Flächeninanspruchnahmen Bedeutung bei [vgl. auch Antworten auf Fragen 2 a), 2 b) und 2 c)].

- 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?

Nach Angaben der Länder sind auf etwa 9,6 % der flurbereinigten Fläche Meliorationsmaßnahmen durchgeführt worden, die sich überwiegend auf Umbruch, Untergrundlockerung, Kalkung, Dränung, Bewässerung, Entsteinung und Planierung in Weinbergen erstrecken.

Meliorationsmaßnahmen werden von Jahr zu Jahr weiter eingeschränkt. Allerdings können Meliorationsmaßnahmen der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit dienen. In der Regel werden damit Wirkungen angestrebt, die aus dieser Sicht zu einer Verbesserung des Boden-Wasserhaushalts beitragen, die Wasserspeicherung des Oberbodens und dessen Kapillarität erhöhen, Erosionsschäden vermeiden helfen und zur Bildung einer humusreichen Bodenoberschicht führen. Ökologisch nachteilig können sich Entwässerungsmaßnahmen auswirken, mit denen die Voraussetzungen zur Umwandlung von Grünland in Ackerland oder zur Intensivierung der Grünlandnutzung geschaffen werden sollen.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung von Meliorationsmaßnahmen, durch die eine Verbesserung der Ertragskraft bestimmter Flächen erzielt wird, um ohne Verstoß gegen das Gebot der wertgleichen Abfindung in Land ökologisch wertvolle andere Flächen ganz oder teilweise aus der intensiven Bewirtschaftung herausnehmen und sie geeigneten Trägern zur Pflege übertragen zu können.

- 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?

Die Bundesregierung sieht keinen Zusammenhang zwischen Ausbaumaßnahmen bei Fließgewässern in Flurbereinigungsverfahren und der Zunahme von Hochwasser. Einzelne Maßnahmen (Anlage befestigter Wirtschaftswege, Ausbau von Vorflutern), die eine Beschleunigung des Abflusses herbeiführen, sind nach den Erkenntnissen der Länder und der Bundesregierung für das Ausmaß der Hochwässer ohne Bedeutung, müssen aber bezüglich ihrer örtlichen Wirkungen beachtet werden.

Die wasserbaulichen und einige weitere Maßnahmen in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz sollen der Entstehung von Hochwasser grundsätzlich entgegenwirken. So weisen die des öfteren von Hochwasser betroffenen Bundesländer darauf hin, daß die Regelung des Wasserhaushalts besonders durch Anlage von Rückhaltebecken, Teichen und Weiern zu einer Verringerung der bei Hochwasser entstehenden Schäden führt und dazu geeignet ist, die Hochwasserspitzen abzuflachen.

Meliorationsmaßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren können bewirken, daß das Niederschlagswasser besser vom Boden aufgenommen wird. Des weiteren wird durch das größere Speichervermögen der oberflächennahen Schichten ein gleichmäßiges Abfließen des Oberflächenwassers gefördert.

- j) Sind der Bundesregierung Untersuchungen und Erkenntnisse darüber bekannt, welchen Einfluß Maßnahmen der Flurbereinigung auf den Oberflächenabtrag und die Erosionsgefährdung landwirtschaftlicher Nutzflächen haben?

Die Flurbereinigung verfolgt das Ziel, bei der Neuordnung des Grundbesitzes der Erosionsanfälligkeit des Bodens infolge der Einwirkungen von Wind, Regen und Oberflächenabfluß entgegenzuwirken.

Der Bundesregierung sind verschiedene Untersuchungen in konkreten Flurbereinigungsverfahren über den Erfolg ihrer Maßnahmen gegen die Bodenerosionsgefährdung bekannt. Obgleich die Flurbereinigung die besten Voraussetzungen bietet, Maßnahmen zur Verringerung der Bodenerosion zu planen und durchzusetzen, kann sie mit ihren Beiträgen

- Gewanngestaltung und Zuteilungsrichtung,
- Hangverkürzung, Hangterrassen,
- Wegeführung, Wegeausbau,
- Wasserableitung, Versickerung und Rückhaltung,
- Windschutz sowie
- Nutzungsregelung

das Erosionsproblem allein nicht lösen. Die von ihr geschaffenen Voraussetzungen bedürfen der Ergänzung durch zielgerichtete Maßnahmen der Grundstücksbewirtschafter. Derzeit laufende Untersuchungen, Vorplanungen und Versuche in den Ländern sind daher darauf ausgerichtet, in jedem Einzelfall aufgrund der Bodenverhältnisse, des Klimas und der Topographie die geeigneten Maßnahmen so zu gestalten, daß sie den Möglichkeiten der Landbewirtschafter entsprechen, der Erosion durch die Bewirtschaftungsart entgegenzuwirken.

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen des Bodenschutzprogramms mit Nachdruck für Maßnahmen des Schutzes vor Erosion ein.

- k) Wie beurteilt die Bundesregierung die landschaftsästhetischen Auswirkungen von Flurbereinigungs-

maßnahmen (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?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Flurbereinigung nicht nur für die Erhaltung, sondern auch für die Sicherung und ggf. für die Entwicklung von Eigenart und Vielfalt der Landschaft sowie für die Förderung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft zu nutzen. Sie vermag sich der Auffassung nicht anzuschließen, die Flurbereinigung sei stets Verursacher für die Ausräumung und die ökologische Verarmung der Landschaft. Insbesondere die nach 1976 durchgeführten Verfahren widerlegen dieses Vorurteil. Vielfach wird übersehen, daß landschaftliche Veränderungen zu allen Zeiten mit und ohne Flurbereinigung eine Folge sich wandelnder ökonomischer und technischer Rahmenbedingungen waren und heute einer zunehmenden Inanspruchnahme der ländlichen Räume durch die gesamte Gesellschaft folgen. Die Flurbereinigung bietet die Chance, Änderungsprozesse aus heutiger Sicht positiv zu beeinflussen.

Eine 1979 vom BML in Auftrag gegebene „Studie zur Wirkung der Flurbereinigung auf den Erholungswert einer Landschaft“ bestätigt, daß die Beurteilung landschaftsästhetischer Wirkungen in der Regel von subjektiven Einstellungen geprägt ist.

Bund und Länder haben in Empfehlungen, Erlassen und Dokumentationen auf die praktischen Möglichkeiten der Flurbereinigung zur Förderung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft hingewiesen. Sie stützen sich dabei auf von ihnen und anderen Stellen durchgeführte Untersuchungen.

Die Neuordnung von Weinbaugebieten ist vielfach zu deren Erhaltung erforderlich. Die Bundesregierung erkennt keineswegs, daß dabei erhebliche landschaftliche Veränderungen unvermeidbar sind. Sie mißt daher solchen landschaftsgestalterischen Bemühungen der Flurbereinigungsbehörden, der Teilnehmergemeinschaften und aller zuständigen Stellen große Bedeutung bei, die nicht nur zur Lösung derzeitiger Probleme beitragen, sondern die Voraussetzungen für eine längerfristig positive Entwicklung der Landschaft schaffen. Dies trifft auch für die Gestaltung des Kaiserstuhls in den neueren Verfahren zu, der als Erholungsgebiet und wegen seiner ökologischen Sondereigenschaften, die sich nach der Umgestaltung in vielfältiger Weise neu ergeben, an Interesse gewinnt.

Die Bundesregierung begrüßt, daß heute in der Flurbereinigung die im Rahmen der Landschaftsplanung vorzusehende Bestandserfassung der vorhandenen Landschaftselemente nicht nur nach ihrer ökologischen und das Landschaftsbild prägenden Bedeutung, sondern auch nach ihrer Eignung für die Erholungsnutzung bewertet werden. Sie geht davon aus, daß die Bewertung eine wichtige Grundlage für die zu treffenden Entscheidungen über Maßnahmen zur Sicherung und zur Verbesserung des Landschaftsbildes darstellt.

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?

Der Flurbereinigungsplan wird nach § 59 Abs. 1 FlurbG den Beteiligten bekanntgegeben, zu denen auch die Nebenbeteiligten nach § 10 FlurbG gehören. Er enthält eine gebündelte Vielzahl von Einzelfallregelungen, die sich auf das Grundeigentum und die sonstigen Rechte an im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücken beziehen. Neben der nach § 59 Abs. 3 FlurbG vorgeschriebenen Zustellung eines Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan sind im Anhörungstermin nach § 59 Abs. 2 FlurbG die die Gesamtheit der Beteiligten betreffenden Regelungen zu erläutern. Der weit überwiegende Teil dieser Regelungen bezieht sich auf die wertgleiche Abfindung der einzelnen Teilnehmer in Land. Betroffene des Flurbereinigungsplanes sind insoweit nur die Teilnehmer und deren privates Grundeigentum und nicht die Öffentlichkeit. Die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes ist daher mit öffentlichen Auslegungen nach den in der Frage beispielhaft aufgeführten Gesetzen nicht vergleichbar.

- 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?

Nein. Der Anspruch auf wertgleiche Landabfindung und die Kriterien, nach denen die Abfindungen zu gestalten sind, haben im Flurbereinigungsgesetz eine ausführliche Regelung gefunden. Es entspricht dem Verständnis einer rechtsstaatlichen Demokratie, daß der rechtmäßige Vollzug gesetzlicher Vorschriften von den zuständigen Gerichten zu kontrollieren ist.

- c) Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Anordnung der Flurbereinigung und den Wege- und Gewässerplan zu einem einheitlichen Planfeststellungsverfahren zusammenzufassen?

Das Flurbereinigungsverfahren vollzieht sich in Arbeitsabschnitten, die jeweils durch einen anfechtbaren Verwaltungsakt abgeschlossen werden. Diese Vorgehensweise dient der Übersichtlichkeit für die Beteiligten, der verwaltungsrechtlichen Kontrolle des jeweiligen Verfahrensabschnittes durch unabhängige Gerichte und der Rechtssicherheit für den Fortgang des Verfahrens.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß die Zusammenfassung der Anordnung der Flurbereinigung mit der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes zu einer einheitlichen Planfeststellung den oben genannten Anliegen nicht ausreichend Rechnung tragen würde. Sie gibt weiterhin zu bedenken, daß die bei der Anordnung durchzuführenden Arbeiten sich in ihren Zielen wesentlich von denen unterscheiden, die bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes anfallen. Es ist daher auch aus Gründen eines verwaltungsökonomischen Handelns nicht zweckdienlich, das mit erheblichem Planungs- und Abstimmungsaufwand verbundene Verfahren der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes zu betreiben, bevor über die Notwendigkeit des Flurbereinigungsverfahrens eine verbindliche Entscheidung getroffen ist.

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?

Das Flurbereinigungsverfahren ist ein behördlich geleitetes Verwaltungsverfahren, das im Interesse der Beteiligten möglichst reibungslos ablaufen soll. Die Voraussetzungen, unter denen die vorzeitige Ausführungsanordnung (§ 63 FlurbG) und die vorläufige Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG) angeordnet werden können, sind im Gesetz in der Weise geregelt, daß die Ausführung und die Besitzeinweisung dem Verfahrensfortschritt entsprechend mit dem Ziel anzuordnen sind, Nachteile für die Beteiligten zu vermeiden. Die gesetzlichen Voraussetzungen decken sich, wie die Praxis immer wieder zeigt, mit dem Interesse der Beteiligten an einer möglichst frühzeitigen vorläufigen Besitzeinweisung und vorzeitigen Ausführungsanordnung.

Da die Anordnungen nicht ohne Unterrichtung und Anhörung des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft ergehen, besteht für eine weitergehende Zustimmung der Mehrheit der Beteiligten kein Bedürfnis. Die Anordnung durch die Flurbereinigungsbehörde eröffnet den Beteiligten das uneingeschränkte von einer Mehrheitsentscheidung unabhängige Widerspruchs- und Klagerecht.

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?

Öffentliche Großbaumaßnahmen, vor allem im Bereich des Verkehrswesens und der Wasserwirtschaft, bean-

spruchen regelmäßig Grund und Boden in erheblichem Umfang und ziehen im ländlichen Raum meist landeskulturelle Schäden nach sich. Zur Minderung des damit verbundenen Eingriffs in die Rechte des einzelnen Grundeigentümers sowie zur Vermeidung und Beseitigung von landeskulturellen Schäden ist in der Regel eine Neuordnung des von der Baumaßnahme betroffenen Gebietes angezeigt. Die Flurbereinigung unter Anwendung der §§ 87 bis 89 FlurbG ist das geeignete Bodenordnungsverfahren, das allen Forderungen sowohl der betroffenen Grundeigentümer als auch des Unternehmensträgers gerecht werden kann. Das Unternehmensverfahren, das gegenüber der Enteignung der für das Unternehmen benötigten Flächen das zur Wahrung der Grundrechte zweckmäßige, verhältnismäßigere und weniger einschneidende Mittel darstellt, ist in seiner gesetzlichen Ausgestaltung auf die besonderen Gegebenheiten bei solchen Maßnahmen abgestellt. Dem Verfassungsgebot des geringstmöglichen Eingriffs wird Rechnung getragen; die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer sind im Rahmen einer ausführlichen Aufklärung auf den besonderen Zweck des Verfahrens hinzuweisen. Neben den in § 87 FlurbG aufgeführten Einleitungsvoraussetzungen kann es nicht mehr auf die Zustimmung der Mehrheit der Beteiligten ankommen.

Im übrigen werden die Teilnehmer einer Unternehmensflurbereinigung in gleicher Weise am Verfahren beteiligt wie die der Regelflurbereinigung.

- 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?

Da es sich bei der Unternehmensflurbereinigung um eine überörtliche Planung handelt, haben die Gemeinden, ebenso wie die anderen Behörden und Stellen, ein Recht auf ausreichende Beteiligung. Ob und wieweit Nachteile für die Landeskultur entstehen, ergibt sich aus dem für die Unternehmen durchzuführenden Planfeststellungsverfahren. Angesichts der vielfältigen Probleme, die im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung zur Lösung anstehen, und wegen der überörtlichen und raumwirksamen Bedeutung der Maßnahmen kann die Durchführung nicht von der Zustimmung der Gemeinden allein abhängen.

- 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 ausgelegen 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 Vorausbau auch durchge-

führt werden kann, gegen den die betroffenen Grundstückseigentümer in diesem Stadium kein Rechtsmittel haben?

Die in § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG getroffene Regelung ermöglicht es, den Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens mit dem des Unternehmens so abzustimmen, daß die agrarstrukturellen Planungsvorgaben Eingang in die Planungen des Unternehmens finden können und die Flurbereinigungsbehörde bei ihren Maßnahmen mit der Verwirklichung des Unternehmens Schritt halten kann. Zwischen der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens und der Unanfechtbarkeit kann ein längerer Zeitraum liegen, der für die Flurbereinigung zwangsläufig ungenutzt bleiben müßte. Im allgemeinen ist aber bei Unternehmen, für die Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden sollen, mit einem alsbaldigen Arbeitsbeginn nach der Planfeststellung zu rechnen.

Die nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG mögliche Verfahrensweise ist mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes vereinbar, da die betroffenen Grundstückseigentümer sowohl im Rahmen des laufenden Planfeststellungsverfahrens als auch im Flurbereinigungsverfahren Rechtsbehelfe einlegen können und weil die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes und die vorläufige Einweisung der Beteiligten in den Besitz der neuen Grundstücke erst nach Vorliegen der in § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG genannten Voraussetzungen erfolgen dürfen.

Baumaßnahmen zur Durchführung des Wege- und Gewässerplanes setzen, soweit sie im Vorausbau durchgeführt werden und keine Zustimmung der Grundstückseigentümer vorliegt, eine vorläufige Anordnung nach § 36 FlurbG voraus. Gegen die vorläufige Anordnung haben die Beteiligten den Rechtsbehelf des Widerspruchs mit nachfolgender Verwaltungsklage.

- 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?

Die Bundesregierung widerspricht der Auffassung, daß die Voraussetzungen zur Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung durch die Einleitung einer Regelflurbereinigung und eine spätere Überleitung in eine Unternehmensflurbereinigung umgangen werden. Sie wendet sich insbesondere gegen den durch die Frage vermittelten Eindruck, der Umstellung in der Verfahrensart läge eine Täuschungsabsicht zugrunde; das Gegenteil ist der Fall, weil bereits bei der Anhörung der voraussichtlichen Beteiligten sowie in der Anordnungsbegründung auf die beabsichtigte Fortführung als Unternehmensflurbereinigung hinzuweisen ist. Die

vorgezogene Anordnung der Regelflurbereinigung hilft, die Rechtsposition der Beteiligten zu sichern; sie liegt daher in deren Interesse (vgl. im übrigen die Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, BT-Drucksache 7/3020 S. 30).

Regelflurbereinigung und Unternehmensflurbereinigung dienen verschiedenen Zwecken und unterscheiden sich deshalb in ihren Anordnungsvoraussetzungen. Anlaß und Hauptzweck des Verfahrens nach § 1 FlurbG ist die Förderung des privaten Nutzens der Gesamtheit der in einem bestimmten Gebiet Land- und Forstwirtschaft betreibenden Grundeigentümer. Danach ist bei Einleitung einer Regelflurbereinigung zu beurteilen, ob ein solches Verfahren im Sinne dieser Vorschrift erforderlich ist.

Anlaß und Hauptzweck der Unternehmensflurbereinigung ist dagegen die Bewältigung der Folgen eines im öffentlichen Interesse liegenden, fremdnützigen Unternehmens im ländlichen Raum. Eine wichtige Voraussetzung ist ein Antrag der Enteignungsbehörde.

Auch wenn beide Zwecke verfolgt werden müssen und eine Kombination beider Verfahren geboten und sinnvoll ist, bedarf es für beide Verfahrensarten einer jeweils eigenständigen Begründung dafür, daß der im einzelnen verfolgte Zweck die Anordnung des Verfahrens, und zwar in einer der im Gesetz abschließend genannten Arten rechtfertigt. Soweit sich daher im Ablauf einer Regelflurbereinigung zeigt, daß eine Unternehmensflurbereinigung notwendig ist, oder soweit sich im Vorfeld der Unternehmensflurbereinigung zeigt, daß eine Regelflurbereinigung notwendig ist, sind die Anordnung der Regelflurbereinigung und eine Überleitung in ein Unternehmensverfahren oder die Kombination beider Verfahrensarten bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen und unter Überprüfung der Gebietsabgrenzung zulässig; dies liegt im Interesse der Teilnehmer und deren grundgesetzlich geschützten Eigentum [vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Oktober 1982 – 5 C 9.82 – Recht der Landwirtschaft (RdL) 1983 S. 98].

Diese Vorgehensweise stellt keine Umgehung der in § 87 FlurbG getroffenen Regelung dar, sondern ist eine Umstellung auf die gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensweise zu dem Zeitpunkt, zu dem die Voraussetzungen dafür vorliegen.

- 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?

Die Zulässigkeit der Enteignung bestimmt sich allgemein danach, ob in einem besonderen für das Unternehmen maßgebenden (Bundes- oder Landes-) Gesetz

die Rechtsgrundlage für eine Enteignung vorhanden und diese nach der jeweiligen Vorschrift zulässig ist. Die Enteignung kann mithin nicht nach dem Flurbereinigungsrecht, sondern nur nach dem jeweiligen Unternehmensrecht zulässig sein. Auf der Grundlage des Unternehmensrechts kann aber die Enteignung, statt nach dem sonst geltenden Enteignungsrecht, im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens nach den Vorschriften der §§ 87 bis 89 FlurbG vollzogen werden. Daraus folgt auch, daß durch die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung nicht etwa ein Enteignungsverfahren umgangen wird. In jedem Fall muß eine besondere Rechtsgrundlage für die Enteignung nicht abstrakt gegeben, sondern auch konkret vorhanden sein. Insofern ist der in der Fragestellung behauptete Sachverhalt unrichtig dargestellt.

Auch die Folgerung in der Fragestellung, eine Flurbereinigung zugunsten eines Unternehmens verstoße gegen den in Artikel 14 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsatz, wonach eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist, trifft nicht zu. Nach der in Rechtsprechung und Literatur im wesentlichen übereinstimmenden Definition ist eine Enteignung eine rechtmäßige, vermögensmindernde Beeinträchtigung durch einen hoheitlichen Eingriff, die den Betroffenen gegenüber vergleichbaren anderen ungleich oder unzumutbar schwer belastet. Wenn es Voraussetzung für eine Unternehmensflurbereinigung ist, daß die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bedingungen für eine Enteignung vorliegen müssen, so schließt dies die Feststellung ein, daß die Enteignung dem Wohle der Allgemeinheit entspricht.

Da die Enteignung begrifflich einen Eingriff von hoher Hand in vermögenswerte Rechte eines Einzelnen oder einer Gruppe bedeutet und dieser Vorgang für die Betroffenen ein Sonderopfer beinhaltet, ist die Enteignung im Unternehmensflurbereinigungsverfahren gegenüber der Enteignung eines einzelnen Grundstücks das verhältnismäßigere, weil weniger einschneidende Mittel (vgl. Urteil des Bundesgerichtshofes vom 11. November 1976 – III ZR 114/75 – BGHZ 67,320). Die Verteilung des unternehmensbedingten Landverlustes auf alle Teilnehmer der Unternehmensflurbereinigung führt grundsätzlich zu einer Lastenverteilung und mildert das vom einzelnen Grundstückseigentümer im Rahmen der Enteignung zu erbringende Sonderopfer.

- f) Wie ist es zu rechtfertigen, daß das FlurbG das Unternehmen nicht verpflichtet, vorher den Aufkauf der Flächen auf freiwilliger Basis zu versuchen, wie dies verschiedene Landesenteignungsgesetze vorschreiben?

Wenn sich die Zulässigkeit der Enteignung wie unter Frage 10 e) näher ausgeführt nach dem geltenden Unternehmensrecht bestimmt und die danach zulässigen Enteignungen in Unternehmensflurbereinigungen lediglich vollzogen werden sollen, stünde eine Verpflichtung des Unternehmensträgers zum Ankauf der unmittelbar benötigten Flächen im Gegensatz zu dem

mit der Unternehmensflurbereinigung verfolgten Ziel einer Lastenverteilung (vgl. Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Juni 1970 – IV B 196.69 – RdL 1970 S. 194). Im übrigen schränkt die Flurbereinigung den Erwerb der unmittelbar benötigten Flächen nicht ein, sie erweitert aber die Möglichkeiten im Bereich des Ersatzlanderwerbs erheblich. Eine entsprechende Verpflichtung erübrigt sich, weil die Unternehmensträger im Wege des freihändigen Landankaufs und die Flurbereinigungsbehörden durch Aufnahme von Zustimmungserklärungen zur Abfindung in Geld statt in Land nach § 52 FlurbG im möglichen Umfang Flächen auf freiwilliger Basis erwerben, um den unternehmensbedingten Flächenabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG auf ein Minimum reduzieren zu können [vgl. Antwort auf Frage 10 g)]; auch wegen dieser Wirkungen stellt die Flurbereinigung ein Mittel dar, dem Verfassungsgebot eines geringstmöglichen Eingriffs zu entsprechen.

Die Unternehmensflurbereinigung ist insoweit mit dem Enteignungsverfahren nach den allgemeinen Landesenteignungsgesetzen nicht zu vergleichen.

- g) Wie viele Flurbereinigungsverfahren wurden durchgeführt für öffentliche Vorhaben und für militärische Ansprüche, und welcher Anteil der flurbereinigten Flächen wurde für solche nichtlandwirtschaftliche Nutzung verwendet?

In den letzten zehn Jahren wurden 278 Verfahren mit einer Fläche von 227 545 ha in Unternehmensflurbereinigungen neu geordnet.

Der Flächenbedarf der Unternehmen ist statistisch nicht erfaßt; er beträgt erfahrungsgemäß 3 % bis 4 % der neu geordneten Fläche.

Da bei einem Unternehmensverfahren zum Zeitpunkt der Anordnung der Flurbereinigung vom Unternehmensträger in der Regel schon Land (einschließlich verwendbares Austauschland) erworben wurde, liegt der zu berücksichtigende Landabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG für das Unternehmen im Durchschnitt unter 1 % der Flurbereinigungsfläche. Dazu trägt auch bei, daß sich in einem Unternehmensverfahren der Flächenbedarf auf das unbedingt erforderliche Maß beschränken läßt und daß sich weitere Möglichkeiten des Erwerbs von Flächen eröffnen, die ohne Ordnung des Grundbesitzes hätten weder vom Veräußerer angemessen angeboten noch vom Unternehmen sinnvoll erworben werden können.

Für militärische Ansprüche wurden in den letzten zehn Jahren keine Unternehmensverfahren durchgeführt; gleichwohl muß in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz den militärischen wie allen anderen öffentlichen Belangen Rechnung getragen werden.

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?

Die gegenüber dem allgemeinen Rechtsbehelfsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung verkürzten Fristen haben ihren Grund darin, daß das Flurbereinigungsverfahren in mehreren Teilabschnitten durchgeführt wird. Ziel der verkürzten Rechtsbehelfsfristen ist, jeden Teilabschnitt abschließen zu können, ohne unnötige Verzögerungen für den Beginn des folgenden Abschnitts zu verursachen. Diese Beschleunigung stellt für die Flurbereinigungsbehörden eine verstärkte Anforderung im Interesse der Teilnehmer dar; deren Bestreben ist es nämlich, unbeschadet der Dauer jedes Durchführungsabschnitts selbst, die Flurbereinigung zügig und hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirkungen möglichst ohne Vorbehaltszeiten in Anspruch zu nehmen. Dies trifft insbesondere für die Bestandskraft von Entscheidungen zu, die sich unmittelbar auf die Bewirtschaftung der Grundstücke auswirken.

In den verkürzten Rechtsbehelfsfristen kann auch keine unangemessene Einschränkung des Rechtsschutzes gesehen werden, weil im Ablauf des Verfahrens alle unmittelbar Betroffenen nicht nur an der Vorbereitung der anfechtbaren Verwaltungsakte beteiligt, sondern auch an der Beschleunigung interessiert sind; im Ausnahmefall ist nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist die nachträgliche Zulassung des Widerspruchs im Wege der Nachsichtgewährung möglich.

Der Frage, ob in Zukunft die Anpassung der Rechtsbehelfsfristen des Flurbereinigungsgesetzes an die der Verwaltungsgerichtsordnung mit den Interessen der Teilnehmer an einer Beschleunigung des Flurbereinigungsverfahrens zu vereinbaren wäre, ist die Bundesregierung mehrfach nachgegangen; sie ist bereit, die Frage nochmals zu prüfen.

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?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Flurbereinigungsbehörde grundsätzlich bürgerfreundlich und pflichtgemäß handelt und daher über eingelegte Widersprüche so schnell entscheidet, wie es ihr möglich ist. Sie vermag kein Interesse der Flurbereinigungsbehörde zu erkennen, das darauf abzielt, den Rechtsschutz der Betroffenen zu vereiteln.

Die Vorschrift des § 142 Abs. 2 FlurbG eröffnet dem Widerspruchsführer bei Untätigkeit der Flurbereinigungsbehörde die Klagemöglichkeit zum Flurbereinigungsgericht. Hierdurch wird sichergestellt, daß der Betroffene nach Ablauf von sechs Monaten, in den Fällen des § 59 Abs. 2 FlurbG nach Ablauf eines Jahres seit Einlegung des Widerspruchs Gelegenheit zur gerichtlichen Überprüfung seines Begehrens erhält.

Da von einer Entscheidung über die Klage im flurbereinigungsgerichtlichen Verfahren eine Vielzahl von Beteiligten betroffen werden kann (vgl. §§ 144 und 146 FlurbG), liegt es im Interesse aller, daß der durch die Klagemöglichkeit nach § 142 Abs. 2 FlurbG bestehende Schwebezustand nicht unbefristet weiterbesteht. Vor allem im Hinblick auf die besondere Rechtstellung von Dritten im Flurbereinigungsverfahren gebieten es die Rechtssicherheit und der Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung, die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage zeitlich zu befristen. Angesichts der nach Ablauf der Sechsmonats- bzw. Jahresfrist für den Betroffenen bestehenden Überlegungsfrist von 3 Monaten sieht die Bundesregierung in der in § 142 Abs. 2 FlurbG getroffenen Fristenregelung eine auf die besonderen Bedürfnisse des Flurbereinigungsverfahrens zugeschnittene Regelung, die dem Interesse des Beteiligten nach umfassendem Verwaltungsrechtsschutz unter Beachtung des Bedürfnisses Dritter nach Rechtssicherheit und Rechtsfrieden im weiteren Verfahrensablauf entspricht.

Die durch Gesetz vom 28. August 1976 (BGBl. I S. 2437) aufgehobene Vorschrift des § 76 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sah für die sog. Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO eine Ausschlußfrist von einem Jahr vor. Mit dem Wegfall des § 76 VwGO sind nunmehr Klagen gemäß § 75 VwGO ohne zeitliche Grenzen möglich. Nicht berührt wird von der Aufhebung des § 76 VwGO jedoch ein Ausschluß des Klagerechts wegen Verwirkung nach allgemeinen Grundsätzen.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß in Flurbereinigungsverfahren angesichts der Folgen, die die Klageerhebung eines Betroffenen für Dritte haben kann, der Fristenregelung in § 142 Abs. 2 FlurbG gegenüber einer alleinigen Prüfung der Verwirkung der Vorzug zu geben ist.

- e) Ist der Bundesregierung die Anzahl der insgesamt eingelegten Rechtsbehelfe bekannt?

Bei einer Anzahl von jeweils rd. 60 000 Beteiligten, die jährlich von den sechs wichtigsten Verwaltungsakten

- Anordnung nach § 4,
- Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung nach § 32,
- Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes nach § 59,
- Besitzeinweisung nach §§ 65 bis 67,
- Ausführungsanordnung nach § 61 und
- Schlußfeststellung nach § 149 FlurbG

betroffen werden, beträgt die Zahl der möglichen Widersprüche rd. 360 000 je Jahr.

Eine Statistik über die Zahl der insgesamt eingelegten Rechtsbehelfe wird nicht geführt. Erfahrungsgemäß legen die Teilnehmer gegen Verwaltungsakte der Flurbereinigungsbehörde auch vorsorglich Widersprüche mit dem Ziel ein, ihre Anliegen mit der Flurbereinigungsbehörde noch einmal in einem Gespräch erörtern zu können. Ein großer Teil dieser Widersprüche wird nach ausführlichen Erläuterungen des Sachverhalts von den Teilnehmern nicht aufrechterhalten.

Die Zahl der verbliebenen Widersprüche, die sich in ihrer überwiegenden Zahl gegen die Ergebnisse der Wertermittlung und gegen den Flurbereinigungsplan richteten, betrug im Durchschnitt der letzten zehn Jahre rd. 8 550 pro Jahr. Davon ist rd. 8 000 Widersprüchen im Zuge von Verhandlungen im Widerspruchsverfahren oder durch Entscheidungen der Spruchstellen abgeholfen worden.

Die Zahl der Klagen bei den Flurbereinigungsgerichten betrug daher im Durchschnitt der letzten zehn Jahre rd. 550; dies sind etwa 0,15 % der möglichen oder 6,4 % der tatsächlich erhobenen Widersprüche.

Es kann nur überschlägig angegeben werden, in wieviel Prozent der Fälle die Flurbereinigungsgerichte die Klagen ganz oder teilweise für begründet gehalten und entweder durch prozeßerledigenden Vergleich den Verwaltungsrechtsstreit beendet oder durch Urteil nach § 144 FlurbG den angefochtenen Verwaltungsakt geändert oder aufgehoben bzw. den Widerspruchsbescheid ganz oder teilweise aufgehoben und zurückverwiesen haben. Danach hatten in den letzten zehn Jahren rd. 20 % der erledigten Klagen teilweisen oder vollen Erfolg.

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 Flurbereinigung

reinigungsbehörde 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?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß die Regelung des § 139 Abs. 2 FlurbG den Besonderheiten des Flurbereinigungsverfahrens Rechnung trägt. Eine sachverständige Würdigung der im Flurbereinigungsverfahren auftretenden Sachverhalte, die von erheblicher Bedeutung für die Existenzgrundlagen der beteiligten Grundstückseigentümer sind, setzt eingehende technische und landwirtschaftliche Kenntnisse voraus. Durch die gesetzliche Regelung, wonach ein Richter und ein ehrenamtlicher Richter und deren Stellvertreter zum höheren Dienst der Flurbereinigungsbehörden befähigt sein müssen und mindestens drei Jahre praktische Erfahrung in der Flurbereinigung haben sollen, wird sichergestellt, daß dem Spruchkörper fachlich vorgebildete und mit der Abwicklung der Flurbereinigung und mit den Problemen der landwirtschaftlichen Betriebe vertraute Richter angehören. Die in § 139 Abs. 2 FlurbG vorgeschriebene Qualifizierung der Richter muß schon im Hinblick darauf, daß das Gericht in der Mehrzahl der zu entscheidenden Fälle über Fragen der Bodenbewertung und der wertgleichen Abfindung in Land zu entscheiden hat, als zweckmäßig angesehen werden.

Für die beim Flurbereinigungsgericht tätigen Richter und ehrenamtlichen Richter, die der Flurbereinigungsverwaltung entstammen, gelten ebenso wie für die anderen Mitglieder des Spruchkörpers Artikel 97 Abs. 1 GG und § 25 des Deutschen Richtergesetzes, die bestimmen, daß Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Auch der Fachbeisitzer des Flurbereinigungsgerichts kann für die Zeit seines Richteramtes nicht zu den Geschäften der Flurbereinigungsverwaltung desselben Landes herangezogen oder an ihre Weisungen gebunden werden.

Die Bundesregierung sieht daher in der Regelung des § 139 Abs. 2 FlurbG keinen Verstoß gegen § 1 VwGO.

- 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?

Nach § 139 Abs. 2 Satz 3 FlurbG haben die für die Landwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden ein Vorschlagsrecht. Dies ermöglicht die Ernennung von qualifizierten Richtern durch die zuständigen Justizverwaltungen und trägt der Tatsache Rechnung, daß ein Richter und ein ehrenamtlicher Richter zum höheren Dienst der Flurbereinigungsbehörden befähigt sein müssen und mindestens drei Jahre in Flurbereinigungsangelegenheiten tätig gewesen sein sollen.

- d) Warum steht den Betroffenen im Rahmen des Klageverfahrens nur eine Tatsacheninstanz zur Verfügung?

Das Flurbereinigungsverfahren bedarf im besonderen Maße der Beschleunigung. Die Mehrzahl der Grundeigentümer ist darauf angewiesen, möglichst bald nach Vorliegen des Flurbereinigungsplanes die Nutzung der ihnen zugeteilten Flächen antreten zu können. Aus diesem Grunde eröffnet das flurbereinigungsgerichtliche Klageverfahren durch die Regelungen der §§ 144 und 146 FlurbG die Möglichkeit, den Flurbereinigungsplan durch Urteil zu ändern oder ganz oder teilweise aufzuheben. Hierbei kommt der vorrangigen Änderungsverpflichtung insoweit besondere Bedeutung zu, als für die Beteiligten eine Änderung eine klare Sachentscheidung durch das Gericht bedeutet, die die hinsichtlich des Bestandes der Abfindung bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt. Das Bestehen einer zweiten Tatsacheninstanz würde, insbesondere im Hinblick auf den Umstand, daß sich durch die weitere Änderung einer Abfindung eine Vielzahl von Abfindungen ändern könnten, zu einer Verzögerung des Verfahrens führen, die nicht im Interesse der Beteiligten an einem baldigen sachlichen Abschluß des Verfahrens liegt.

Die sorgfältige Prüfung der Widersprüche durch die Widerspruchsbehörde (Spruchstelle), die nach § 141 Abs. 2 Satz 2 wie das Flurbereinigungsgericht nicht an Anträge und Weisungen gebunden ist, und die Verpflichtung des Flurbereinigungsgerichts nach § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG in Verbindung mit § 86 Abs. 1 VwGO, den Sachverhalt umfassend und erschöpfend aufzuklären, stellen sicher, daß alle für die Entscheidung des Gerichts bedeutsamen Tatsachen in das Verfahren eingeführt werden und eine Würdigung durch das Gericht erfahren. Das Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren vom 4. Juli 1985 (BGBl. I S. 1274) sieht aus ähnlichen Erwägungen, insbesondere im Interesse der Beschleunigung der Verfahren, für Klagen bei bestimmten technischen Großvorhaben auch nur eine Tatsacheninstanz vor.

- e) In wieviel Prozent der Fälle haben Landwirte vor dem Flurbereinigungsgericht obsiegt?

(Siehe Antwort auf Frage 12 e).