

Betr.: Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform
- 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz (1. VwStrukturRG) -
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/5941

hier: Anhörung von Sachverständigen
am 24.11.1993

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/3005
A22

S T E L L U N G N A H M E

1. Vorbemerkungen

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich schwerpunktmäßig nur auf den Teil des Gesetzentwurfs der Landesregierung (zum Stand vom 7.9.1993), der die beabsichtigte Umstrukturierung der Landesoberbehörde "Landesamt für Agrarordnung" sowie der Unteren Landesbehörden "Ämter für Agrarordnung" betrifft. Nach den bisherigen Vorstellungen der Landesregierung zur Neuordnung der Behördenstruktur im Bereich des "Grünen Umweltschutzes" soll das Landesamt für Agrarordnung zwar den Charakter einer Landesbehörde behalten, jedoch organisatorisch mit der neuen Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten verbunden werden. Die Anzahl der Ämter für Agrarordnung soll von derzeit 12 auf 8 reduziert werden.

In der vorliegenden Stellungnahme wird davon ausgegangen, daß die Diskussion im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform zur zukünftigen organisatorischen Zuordnung der Ämter für Agrarordnung (einerseits Angliederung an die Regierungspräsidien/"Bündelungsbehörde" oder andererseits Erhaltung als selbständige, unmittelbar dem Landesamt für Agrarordnung/"Sonderbehörde" unterstellte Verwaltung) inzwischen wegen der besonderen "Treuhandfunktion" der Flurbereinigungsverwaltung zu der überwiegenden Auffassung geführt hat, sie auch zukünftig als Sonderverwaltung zu erhalten. Gleichwohl sieht sich der Sachverständige veranlaßt, im ersten Teil seiner Stellungnahme die wesentlichen Argumente für diese Beibehaltung der Sonderverwaltung kurz zusammenzufassen. Im zweiten Teil werden sodann vor dem Hintergrund des heutigen und zukünftigen Aufgabenspektrums der Flurbereinigungsverwaltung die Strukturreformvorschläge kritisch analysiert und kommentiert.

2. Zum Erhalt der Flurbereinigungsverwaltung als Sonderverwaltung

Für die Beibehaltung der Flurbereinigungsverwaltung als Sonderverwaltung sprechen gleichermaßen die rechtlichen Regelungen des FlurbG zur Behördeneinrichtung und zum Verwaltungsverfahren sowie zur Regelung der Gerichtsbarkeit (Spruchstellen) als auch die Besonderheiten der Flurbereinigungsmaterie (insbesondere die treuhänderische Verwaltung fremden Vermögens).

a) Behördenregelung des Flurbereinigungsgesetzes

Nach § 2 Abs. 2 S. 2 FlurbG bestimmen die Länder, welche "Fachbehörden" Flurbereinigungsbehörden und Obere Flurbereinigungsbehörden sind. Sie setzen zugleich ihre Dienstbezirke fest. Der Begriff "Fachbehörde" wurde vom Bundesgesetzgeber bereits in der Fassung des FlurbG vom 14.7.1953 bewußt eingeführt und in der Neufassung vom 16.3.76 bestätigt. Damit ist es den Ländern nicht frei überlassen, wie sie die Organisation der Flurbereinigungsverwaltung vornehmen wollen. Sie sind vielmehr durch bundesgesetzliche Regelung auf bestimmte Organisationsformen und Begriffe wie Flurbereinigungsbehörde, Obere Flurbereinigungsbehörde und Fachbehörde eingeschränkt. Für eine Neuregelung des Flurbereinigungsrechts ist allein der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zuständig. Schon im Regierungsentwurf zum Flurbereinigungsgesetz (BT-Drucksache 3385/1949 S. 32 ff.) hieß es zur Begründung wörtlich: *"Diese Gesetzgebungsbefugnis des Bundes kann sich auch auf die Regelung des bei der Flurbereinigung anzuwendenden behördlichen Verfahrens sowie auf die Einrichtung der Flurbereinigungsbehörden selbst erstrecken (Art. 84 Abs. 1 GG)"*. Diese Formulierung zeigt, daß der Bundesgesetzgeber bewußt in die Organisationsfreiheit der Länder eingegriffen hat, denn hätte er ihnen eine völlig freie Ausgestaltung der Organisation überlassen wollen, hätte es dieses ausdrücklichen Hinweises auf die verfassungsrechtliche Ermächtigung nicht bedurft. Ergänzend wird im Regierungsentwurf (von 1949) zu § 2 ausgeführt: *"Zur Durchführung der Flurbereinigung haben die Länder die erforderlichen Behörden zu schaffen ... Aus der Bedeutung der Flurbereinigung ergibt sich für alle Länder die Pflicht, alle Maßnahmen zur Schaffung einer leistungsfähigen Organisation ... zu ergreifen."* Da zum Zeitpunkt des Erlasses des Flurbereinigungsgesetzes (1953) die allgemeine innere Verwaltung wiederhergestellt war, kann mit "Schaffung der erforderlichen Behörden" nur die Einrichtung von neuen "Fachbehörden" (Sonderbehörden) gemeint sein. Eine "Fachbehörde" (wie z. B. die Flurbereinigungsverwaltung) erledigt spezifische Verwaltungsaufgaben mit besonderer Fachkunde und einem besonderen Apparat. Insoweit kann man folgern, daß der Bundesgesetzgeber mit dem Begriff "Fachbehörde" bereits die Festschreibung einer Sonderverwaltung intendiert hat. Dafür spricht auch, daß nach § 2 Abs. 1 FlurbG die Flurbereinigung nicht etwa ein behördliches Verfahren, sondern vielmehr ein behördlich geleitetes Verfahren ist. Dabei wird die Mitwirkung aller beteiligten Grundeigentümer, der Träger öffentlicher Belange sowie der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, d. h. also verwaltungsfremder Einrichtungen eingeschlossen, was sinnvollerweise nur durch eine außerhalb der übrigen inneren Verwaltung stehenden Fachbehörde geregelt werden kann.

Wenn der Bundesgesetzgeber den Ländern in § 2 Abs. 2 S. 2 FlurbG die Ermächtigung gibt, zu bestimmen, welche Fachbehörden Flurbereinigungsbehörden sind und deren Dienstbezirke festzusetzen, so macht auch dies seinen Willen zur Einrichtung von Sonderbehörden deutlich. Denn nur eine Flurbereinigungsbehörde, die eine Sonderbehörde ist, bedarf einer besonderen Festsetzung ihres Dienstbezirks. Wäre sie in die allgemeine Verwaltung eingegliedert, wäre der Dienstbezirk damit bereits festgelegt.

b) Einrichtung von Spruchstellen

Nach § 141 FlurbG ist die Obere Flurbereinigungsbehörde als Fachbehörde zugleich die Widerspruchsbehörde. Mit der Einrichtung von Spruchstellen sind die Oberen Flurbereinigungsbehörden bewußt aus dem allgemeinen Behördenaufbau ausgegliedert worden. § 141 Abs. 2 S. 2 FlurbG entzieht die Spruchstellen auch dem Weisungsrecht, dem sonst Widerspruchsbehörden unterliegen. Die meisten Länder haben von der bereits im Flurbereinigungsgesetz von 1953 enthaltenen Ermächtigung

Gebrauch gemacht, zu Widerspruchsentscheidungen zwei landwirtschaftliche Beisitzer ehrenamtlich hinzuzuziehen. Wenn die Spruchstelle einerseits Widerspruchsbehörde, andererseits aber auch unabhängige Entscheidungsinstanz sein kann (was dem allgemeinen Verfassungsrecht fremd ist), so kann sie ihre Aufgaben nur innerhalb einer Sonderverwaltung erfüllen. Würden die Aufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde auf die Regierungspräsidien übertragen, wäre damit ein Abgehen von dem allgemeinen Rechtsprinzip zu sehen, wonach über förmliche Rechtsbehelfe nicht eine bereits mit dem angefochtenen Verwaltungsakt befaßte Behörde, sondern nur eine neutrale, unvoreingenommene Behörde entscheiden soll. Die Regierungspräsidien sind stets auf vielfältige Weise von den innerhalb ihrer Dienstbezirke durchgeführten Flurbereinigungsverfahren betroffen (vor allem durch die Feststellung oder Genehmigung des Planes über die gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen nach § 41 Abs. 3 u. 4 S. 1 FlurbG, durch die Genehmigung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Abs. 3 FlurbG, durch Entscheidungen über Widersprüche gegen die Anordnung der vorläufigen Besitzeinweisung nach § 35 FlurbG und durch Ausführungsanordnungen nach §§ 61 ff. FlurbG). Da üblicherweise Mitglieder einer Spruchstelle von der Ausübung ihres Amtes ausgeschlossen sind, wenn sie bei dem vorausgegangenen Verwaltungsverfahren mitgewirkt haben, müßten bei einer Verlagerung der Spruchstellen auf die Regierungspräsidien zusätzliche Beamte des höheren Dienstes eingestellt werden, die den Anforderungen der Neutralität genügen.

- c) Ein wesentliches Argument für die Einrichtung der Flurbereinigung als Sonderverwaltung ist die aus der treuhänderischen Verwaltung fremden Eigentums resultierende Verpflichtung zur absoluten Neutralität und Objektivität. Sie kann nur bei einer unabhängigen Sonderverwaltung gewährleistet sein, die nicht dem Weisungsrecht sonstiger Planungsträger unterliegt, selbst wenn sie deren Interessen nach § 37 Abs. 2 FlurbG zu berücksichtigen hat. Die Flurbereinigungsverwaltung kann nur als Sonderbehörde ihrer Verantwortung gerecht werden, das Grundeigentum der Bürger und der übrigen Verfahrensteilnehmer (auch der Gemeinden) unter Beachtung der im Grundgesetz verankerten Eigentumsgarantie neu zu ordnen und wertgleich abzufinden. Nur als Sonderverwaltung außerhalb der allgemeinen inneren Verwaltung kann die Flurbereinigung, frei von externer Einflußnahme, die **Privatnützigkeit** der Bodenordnungsverfahren und den Anspruch der Teilnehmer auf wertgleiche Abfindung sichern (gerade deshalb stellt die Flurbereinigung auch keine Enteignung dar). Die Gemeinden sind regelmäßig selbst Grundeigentümer und damit gleichfalls Teilnehmer an Flurbereinigungsverfahren. Regelmäßig versuchen sie auch, aus dem Flurbereinigungsverfahren Vorteile für die Befriedigung ihres Flächenbedarfs zu ziehen, was zwangsläufig zu Interessenskollisionen führt. Nur eine Flurbereinigungsbehörde, die außerhalb der "befangenen" Verwaltung steht, kann objektiv und neutral Entscheidungen und Festsetzungen treffen. Auch die Regierungspräsidien als Kommunalaufsicht sind nicht frei von Interessenskollisionen.

Es kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß

- der Bundesgesetzgeber im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG bewußt in die Organisationsgewalt der Länder eingegriffen hat, indem er den Flurbereinigungsbehörden eine **bundeseinheitliche Grundstruktur als Fachbehörden und Sonderverwaltung** gegeben hat,
- Anbindung, Organisation und Aufgaben der Spruchstellen nur innerhalb einer Sonderverwaltung rechtmäßig wirken können und
- der Grundsatz der **treuhänderischen Verwaltung fremden Eigentums** und die sich daraus ergebende Pflicht zu Neutralität und Objektivität nur bei einer unabhängigen Sonderverwaltung gewährleistet sind.

3. Zukünftiges Aufgabenspektrum der Flurbereinigungsverwaltung

Die Verwaltung für Agrarordnung hat mit dem fortschreitenden Strukturwandel im ländlichen Raum Aufgaben zu erfüllen, die sich mit den zu erwartenden grundlegenden Veränderungen der Rahmenbedingungen (GATT, EG-Agrarreform, EG-Binnenmarkt und Öffnung der Ostgrenzen) eher noch vergrößern statt verkleinern werden. Schon bisher hat die Verwaltung für Agrarordnung einen nicht zu schmälernden Anteil an der Sicherung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft gehabt. Auf guten natürlichen Produktionsstandorten ebenso wie in den benachteiligten Gebieten hat die Verwaltung für Agrarordnung erheblich zur Erfüllung umweltpolitischer Zielsetzungen beigetragen, ohne dabei die Notwendigkeiten der Agrarstrukturverbesserung außer acht zu lassen. Sie hat Dorferneuerungen sachgerecht begleitet und dazu beigetragen, die Eigenart der Dörfer als bestimmende Elemente der Landschaftsstruktur zu erhalten und sie zugleich heutigen und zukünftigen Erfordernissen anzupassen. Zahlreiche Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsmaßnahmen sind im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren durchgeführt worden, die ohne die gleichzeitige umfassende Bodenordnung nicht so erfolgreich hätten bewältigt werden können.

Die Entwicklung des ländlichen Raums in Nordrhein-Westfalen (56 % der Landesfläche wird landwirtschaftlich, 25 % forstwirtschaftlich bewirtschaftet) ist eine Daueraufgabe von hohem gesellschaftspolitischem Rang. Im Rahmen der "Querschnittsaufgabe Landentwicklung" wird die Verwaltung für Agrarordnung (bei grober Vereinfachung) in Zukunft vor allem vier wesentlichen Aufgaben zu dienen haben.

1. Unterstützung von umweltverträglich und ökonomisch anzustrebenden Bewirtschaftungsbedingungen in Landwirtschaft und Forsten,
2. Schutz der Umwelt sowie Sicherung und Wiederherstellung eines leistungsfähigen Naturhaushalts,
3. Steuerung der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung sowie der Infrastrukturausstattung in den ländlich geprägten Räumen,
4. Entwicklung der Freizeit- und Erholungsfunktionen unter Berücksichtigung natürlicher und kultureller Besonderheiten.

Im agrarischen Bereich geht es vor allem um die Erhaltung und Förderung einer umweltverträglichen, standortgerechten und marktgerechten bäuerlichen Landwirtschaft. Die Neuordnungsmaßnahmen tragen dazu bei, den Arbeitsaufwand zu verringern, die Bewirtschaftung zu erleichtern und die notwendigen Anpassungen zu ermöglichen. Alle aus agrarischer Sicht notwendigen Maßnahmen sind zukünftig so zu konzipieren, daß damit gleichzeitig auch umwelt- und naturschützerische Interessen verwirklicht werden können.

Der Umwelt- und Naturschutzbereich wird künftig das dominierende Handlungsfeld der Landentwicklung sein. Bevor jedoch eine gezielte Unterstützung erfolgen kann, bedarf es einer möglichst flächendeckenden Landschaftsplanung, die dann durch Verfahren der Agrarordnung und Landentwicklung plankonform vollzogen werden kann. Eine wichtige Zielsetzung wird hier die Verwirklichung eines Biotopenverbundsystems sein, das bodenschützende, klimaverbessernde und landschaftsgestaltende Wirkungen entfalten und zur Erhaltung der Artenvielfalt von Fauna und Flora beitragen kann. Ein weiterer Schwerpunkt wird in den Bemühungen zum Schutz des Wassers (Oberflächengewässer, Grundwasser) durch Nutzungsverlagerung und Nutzungstrennung liegen.

Für den Siedlungs- und Infrastrukturbereich hält die Landentwicklung mit der umfassenden Bodenordnung nach dem FlurbG ein Instrument bereit, mit dem städtebauliche,

verkehrliche und andere Vorhaben mit spezifischen Standortanforderungen verwirklicht und gleichzeitig die Nachteile für die Landschaft sowie Eingriffe in die Natur und Landschaft begrenzt werden können. Die Landentwicklung hat folglich eine außerordentlich hoch einzuschätzende Mittlerfunktion zwischen den konkurrierenden Landnutzungsansprüchen wahrzunehmen. Sie vermag dadurch einen wichtigen Beitrag zu einer umweltverträglichen Raum- und Siedlungsstruktur zu leisten.

Der Freizeit- und Erholungssektor hat für die ländlichen Räume wachsende Bedeutung. Neben der Flächenbereitstellung geht es hier vor allem um verträgliche Nutzungskombinationen und Mehrfachnutzungen von Flächen (landwirtschaftliche Nutzflächen, Flächen für die Landespflege etc.). Vor dem Hintergrund der skizzierten Aufgaben erhält die Bodenfrage im ländlichen Raum eine neue quantitative und auch qualitative Bewertung (umweltverträgliche Flächennutzungsstruktur).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Verwaltung für Agrarordnung in Nordrhein-Westfalen auch in Zukunft vor wichtigen agrar- und forstwirtschaftlichen, umweltpolitischen, raumordnungspolitischen und siedlungsstrukturellen Aufgaben steht, die in ihrer Gesamtheit der Schaffung "gleichwertiger Lebensbedingungen" auch in den ländlichen Räumen dienen. Die Verwaltung für Agrarordnung muß dazu sowohl organisatorisch als auch personell und finanziell hinreichend ausgestattet sein.

Gleichwohl verlangen Grundsätze einer effizienten Aufgabenerledigung eine Konzentration auf solche Aufgaben, die zwingend als öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden müssen. Was dabei die Einleitung neuer Bodenordnungsverfahren, die treuhänderisch im Interesse der Grundeigentümer wahrgenommen werden müssen, betrifft, sind zu beachten:

- Freiwilligkeit und Akzeptanz der Bodenordnungsverfahren,
- Sicherung einer objektiven und neutralen Interessensabwägung,
- Erfüllung des Anspruchs auf wertgleiche Landabfindung
- Vermeidung von Enteignungen in "Unternehmensflurbereinigungen".

Weil in den nächsten Jahren voraussichtlich der Bedarf an Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG in Nordrhein-Westfalen eher zu- als abnehmen wird, ist angesichts der zu erwartenden Beschränkung der Kapazitäten der Verwaltung für Agrarordnung die Festlegung auf besondere Arbeitsschwerpunkte unerlässlich. In **erster Linie** wird es um Bodenordnungsverfahren gehen, die einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur ("Standort NRW") dienen. Dazu zählen Bodenordnungen für Verkehrswegeplanungen, für Energie- und Trinkwasserversorgungen sowie im Zusammenhang mit der kommunalen Bauleitplanung. Mit **zweiter Priorität** wird es um die Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gehen: Hier kann die Verwaltung für Agrarordnung durch das Instrumentarium der Bodenordnung einen wertvollen Beitrag zu Naturschutzplanungen, zur Umsetzung der Landschaftsplanung, zur Aufforstung nach EG-Richtlinien, zur Erhaltung und Wiederherstellung der Kulturlandschaft oder zum Ausgleich von ökonomischen und ökologischen Landnutzungsansprüchen leisten. Mit **dritter Priorität** geht es schließlich um Bodenordnungsverfahren, die der Erhaltung und Entwicklung umweltverträglicher land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, der Entwicklung einer ökologischen Forstwirtschaft und der Bewahrung und Entwicklung der ländlich geprägten Dörfer dienen.

4. Kritische Anmerkungen zu den bisherigen Strukturreformvorschlägen

In der 6. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreformen am 1.9.93 ist vorgeschlagen worden, die Ämter für Agrarordnung wegen der "Synergieeffekte" den Regierungspräsidien anzugliedern. Die vorstehenden Ausführungen widerlegen diesen Vorschlag vor allem unter Hinweis auf die "Privatnützigkeit" der Bodenordnungsverfahren und die Notwendigkeit, die Verwaltung für Agrarordnung als Sonderverwaltung beizubehalten. Ergänzend wird hier darauf aufmerksam gemacht, daß bei einer Zuordnung zu den fünf Regierungspräsidien fachkompetentes Personal dort in einer Zahl eingesetzt werden müßte, wie es bisher nicht einmal im Landesamt für Agrarordnung gegeben ist. Vielmehr müßte auch Personal von den Ämtern für Agrarordnung auf die Regierungspräsidien abgezogen werden, wie sich beispielsweise in Niedersachsen gezeigt hat.

Selbst wenn man die schwerwiegenden Argumente für eine Beibehaltung der Sonderverwaltung ignorieren und weiterhin einer Zuordnung der Verwaltung für Agrarordnung zu den Regierungspräsidien das Wort reden würde, müßten doch die zentralen Koordinationsaufgaben, die das Landesamt für Agrarordnung bisher wahrnimmt, auch zukünftig von dort aus erfüllt werden (u. a. auch Dienstleistungen des Landesamts für die Ämter für Agrarordnung). In diesem Zusammenhang muß richtiggestellt werden, daß die Aufgaben der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz auch in Zukunft nicht zurückgehen werden (es ist bisher lediglich deshalb zu einer Verringerung von Bodenordnungsverfahren gekommen, weil die Ämter für Agrarordnung angesichts finanzieller Restriktionen angewiesen worden sind, bestimmte Bodenordnungsaufgaben nicht in Angriff zu nehmen). Es geht zumindest nicht an, aus dem weisungstreuen Verhalten der Ämter für Agrarordnung zu schließen, daß sich die Aufgaben der Bodenordnung/Flurbereinigung erheblich verringert hätten.

Die insbesondere aus Effizienzgesichtspunkten naheliegende Beschränkung der Verwaltung für Agrarordnung nur noch auf solche Aufgaben, die zwingend als öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden müssen, schließt nicht aus, daß die Ämter für Agrarordnung über ihren gesetzlichen Auftrag zur Bodenordnung hinausgehend auch in die Umsetzung von Naturschutz- und Landschaftsprogramme eingeschaltet bleiben (Ackerrandstreifen-, Feuchtwiesen-, Auenprogramm usw.). Gerade die angestrebte organisatorische Verknüpfung des Landesamts für Agrarordnung mit der neuen Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten spricht für die Wahrnehmung derartiger Aufgaben durch die Ämter für Agrarordnung. Selbstverständlich kann dies nicht die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben einschließen: Die Umsetzung etwa eines Landschaftsplans liegt ausschließlich in der Kompetenz der Kreise und kreisfreien Gemeinden. Bei der Umsetzung der Ziele des Naturschutzes können aber die fachlich hochkompetenten Ämter für Agrarordnung wesentliche Hilfestellungen leisten. Dies ist vor allem auch im Hinblick auf die Novellierung des Landschaftsgesetzes von Nordrhein-Westfalen sinnvoll (§ 20 c BNatSchG, parzellenscharfer Kataster der schützenswerten Biotope im Maßstab 1 : 1000). Eine solche sinnvolle Arbeitsteilung würde sowohl der Wahrnehmung der in Zukunft wachsenden Aufgaben im Naturschutz und in der Landschaftspflege durch Kreise und Gemeinden (Untere Landschaftsbehörden) als auch der besseren Nutzung des ökologischen Fachverständs der LÖBF dienen. Daß die Ämter für Agrarordnung diese Aufgaben allerdings nicht bei einer erheblichen Stellenverminderung wahrnehmen können, versteht sich von selbst.

Bonn, den 24.11.1993

Klaus Borchard.
(Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard)