

Karl-Ludwig Völkel, Verm. Direktor
c/o Ministerium für Landwirtschaft,
Umweltschutz und Raumordnung
Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam
Tel. 0172-5331337
Datum: 30.12.1999

K.-L.Völkel, c/o MLUR, Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

An den
Präsidenten des Landtages NRW
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
hier: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 12/4320

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Schreiben vom 16.11.1999 haben Sie mich gebeten, zu dem Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW (Drucksache 12/4320) Stellung zu nehmen. Ich komme dieser Bitte sehr gerne nach und gebe zu dem Gesetzentwurf und zu den von den Fraktionen zu den einzelnen Artikeln gestellten konkreten Fragen die nachfolgende Stellungnahme ab, die ich im Rahmen der mündlichen Anhörung weiter ergänzen und vertiefen kann.

zu Artikel 2

Änderung des Ausführungsgesetzes zum Flurbereinigungsgesetz

Gegen die beabsichtigte Änderung des Ausführungsgesetzes zum Flurbereinigungsgesetz und die Eingliederung der Flurbereinigungsverwaltung in die innere Verwaltung (staatliche Regionaldirektion Münster) bestehen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken.

1. Die Flurbereinigung unterscheidet sich von allen anderen raumbedeutsamen Maßnahmen dadurch, dass sie zwar zu einem bestimmten Zweck angeordnet wird, in ihrer praktischen Durchführung jedoch alle raumbedeutsamen öffentlichen Maßnahmen fördern kann, das Flurbereinigungsgebiet ohne Rücksicht auf vorhandene Grundstücksgrenzen allumfassend neu gestaltet und dabei das Eigentumsrecht jedes Einzelnen grundsätzlich unberührt läßt, da die Teilnehmer einen Rechtsanspruch auf eine wertgleiche Landabfindung haben.

Bei der Verfahrensbearbeitung sind die folgenden Grundsätze des Flurbereinigungsrechtes zu beachten, die dem allgemeinen Verwaltungsrecht fremd sind:

- Die Flurbereinigung ist ein behördlich geleitetes Verfahren unter Beteiligung der im Flurbereinigungsgebiet gelegenen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten, die die Teilnehmergeinschaft bilden.

- Die Teilnehmergeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist der rechtliche, wirtschaftliche und finanzielle Träger des Flurbereinigungsverfahrens.

- Als Voraussetzung für die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens muß das objektive Interesse der Beteiligten vorliegen, die Privatnützigkeit.

- Jeder Teilnehmer hat einen Rechtsanspruch auf eine wertgleiche Abfindung in Land, dies unterscheidet die Flurbereinigung von der Enteignung.

Der Auftrag der Flurbereinigungsbehörde zur Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§ 5 Abs. 3 sowie §§ 37, 38 und 41 Abs. 2 FlurbG) erfordert es, dass im Verfahrensgebiet sämtliche raumbedeutsamen Maßnahmen koordiniert werden müssen. Diese Koordination besteht in der rechtzeitigen Abstimmung aller Vorhaben im unmittelbaren und selbständigen Kontakt aller Planungsträger zueinander. Dabei ist ein rechtliches und tatsächliches Ergebnis zu erzielen, das einerseits den öffentlichen und privaten Erfordernissen und andererseits den wirtschaftlichen und sonstigen Bedürfnissen Rechnung trägt (Quadflieg, Kommentar zum FlurbG).

Gerade den anderen Planungsträgern - Gemeinden, Kreisen, Bahn AG, Straßenverwaltung und spezifische Einrichtungen wie etwa den Wasser- und Bodenverbänden, den Rheinischen Braunkohlewerken, dem Ruhrtalsperrenverein und den Energieversorgungsunternehmen - muß bei der Zusammenarbeit das größere Gewicht beigemessen werden. Insofern muß besonders diesen Planungsträgern gegenüber die Unabhängigkeit der Flurbereinigungsverwaltung gegeben sein. Diese Unabhängigkeit ginge bei einer Eingliederung in die staatliche Regionaldirektion Münster jedoch weitgehend verloren.

2. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile der Organisationsform der Sonderbehörden ist deshalb Unbefangenheit unverzichtbar.

Diese hat ihre Begründung im allgemeinen Wohl und im Interesse des Staatsbürgers, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der treuhänderischen Verwaltung fremden Eigentums. Letztere darf nicht dadurch das Opfer von Ressortegoismen werden, dass die das Flurbereinigungsverfahren durchführende Behörde als Verfahrensbeteiligte i. S. von § 10 FlurbG als Eigentümerin eigene privatrechtliche und damit wirtschaftliche Interessen gegen die Interessen aller anderen Beteiligten verfolgt. Für den Staatsbürger muss nicht zuletzt bei der zunehmenden Spezialisierung aller Lebensbereiche und bei steigender Verfeinerung von Verwaltungshandlungen der Grundsatz der Übersichtlichkeit und Durchschaubarkeit gewahrt bleiben.

Selbst wenn auf Grund der Initiative Nordrhein-Westfalens der Bundestag § 2 Abs. 2 und 3 FlurbG ändert, müssen die Überlegungen zum Behördenaufbau der Flurbereinigungsverwaltung dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz des von den Teilnehmern in das Flurbereinigungsverfahren eingebrachten Eigentums Rechnung tragen. Die verfassungsrechtlichen Hürden von Art. 14 GG müssen bei der Organisationsform beachtet werden. Dies verbietet auf der Ebene der unteren und der oberen Flurbereinigungsbehörde jede Bündelung in einem Behördenstrang, der gleichzeitig konkurrierenden Flächenansprüchen dient.

Aus der Aufgabe der Flurbereinigung, bei der Bearbeitung der Verfahren mit fremdem Eigentum an Grund und Boden und den Rechten daran treuhänderisch umzugehen, ergibt sich die Verpflichtung zu Neutralität und Objektivität. Sachgerechte Entscheidungen können aber nur dann getroffen werden, wenn Interessenkollisionen von vorneherein vermieden werden. Diese Interessenkollisionen liegen insbesondere zwischen den öffentlichen Interessen (Bund, Land, staatliche Regionaldirektion, Kreis, Gemeinde) und denen der betroffenen Bürger. Deshalb muß jeder Interessenkonflikt von der Flurbereinigungsverwaltung ferngehalten und schon der Anschein mangelnder Objektivität und Neutralität vermieden werden. Das muß schon durch eine entsprechende Organisationsform geschehen. Dies gebietet auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn seinen Beschäftigten gegenüber, um sie nicht in Interessenkonflikte zu bringen. Gewährleistet ist diese Neutralität aber nur bei einer Sonderverwaltung.

3. Die Flurbereinigung ist privatnützig, dies gilt im besonderen Maße im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Bei einer Eingliederung in die innere Verwaltung würde jedoch der Druck verstärkt werden, die öffentlichen Interessen nach § 37 Abs. 2 FlurbG stärker zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn den vorgesehenen Regionalräten erweiterte Kompetenzen zugestanden werden. Danach sollen die Kommunen künftig bei allen regional bedeutsamen und strukturwirksamen Planungen mitreden. Daraus ergibt sich das Bestreben, einmal beschlossene strukturwirksame Planungen auch zu realisieren - vor allem mit Hilfe des Instrumentes Flurbereinigung - und damit der Versuch, über die staatliche Regionaldirektion Einfluß auf die Anordnung und Durchführung der entsprechenden Verfahren zu nehmen. Es ist somit zu erwarten, dass dann die eigenen Interessen der kommunalen

Gebietskörperschaften denen der anderen Beteiligten vorangestellt werden müssen. Damit ist dann die in § 37 Abs. 2 FlurbG geforderte Abwägung der Interessen nicht mehr möglich, die unbedingt notwendige neutrale Mittlerfunktion der Flurbereinigungsbehörde nicht mehr gegeben. Da das rechtsstaatliche Abwägungsgebot jedoch verfassungsrechtlich gesichert ist würde ein Verstoß dagegen eine Verletzung verfassungsrechtlich gebotener Pflichten bedeuten (BVerwG vom 11.12.1981, BVerwGE 64, 270). Den öffentlichen Interessen darf jedoch im Flurbereinigungsverfahren nur dann Rechnung getragen werden, wenn dabei eine wertgleiche Landabfindung (§ 44 ff FlurbG) aller Beteiligten (§ 10 FlurbG) möglich bleibt und die Flurbereinigung nicht oder nur unwesentlich verzögert wird. Diese Ermessensentscheidung der Flurbereinigungsbehörde ist im Rahmen des § 146 Nr. 2 FlurbG durch das Flurbereinigungsgericht überprüfbar (OVG Münster vom 21.11.1968, RdL 1969, S. 272).

Insofern kann jeder Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens bei einer Klage wegen Benachteiligung (gegen die Gleichwertigkeit seiner Abfindung) einen Verstoß gegen Art. 14 GG begründen und damit die Rechtmäßigkeit dieser Verwaltungsorganisationsentscheidung gerichtlich überprüfen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sog. Boxberg-Urteil vom 24.3.1987 (BVerfGE 74,264) bestätigt, dass die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung und die dazu ergangenen Entscheidungen in dem angegriffenen Flurbereinigungsbeschluss enteignenden Charakter hatten, mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Enteignung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG unvereinbar waren und deshalb die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verletzten.

Daraus ergibt sich, dass bei der Berücksichtigung öffentlicher Belange nach § 37 Abs. 2 FlurbG im Flurbereinigungsverfahren gegen die berechtigten Interessen der anderen Verfahrensteilnehmer immer ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu erwarten ist.

Gerade deshalb ist es besonders wichtig, von vorneherein jeden Anschein zu vermeiden, der eine solche Kollision mit Art. 14 GG auch nur andeutungsweise zulässt. Dazu gehört in erster Linie die Art der Organisation der Flurbereinigungsverwaltung.

Bei einer Eingliederung der Flurbereinigungsverwaltung in die innere Verwaltung ist jedoch immer der "böse Schein" gegeben, dass die eigenen Interessen der Verwaltung denen der anderen Teilnehmer vorangestellt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat diese Gefahr sehr wohl gesehen. Daher hat er den Ländern die Organisationsform durch § 2 Abs. 2 FlurbG vorgegeben und die Sonderverwaltung festgeschrieben.

4. Diese Art der Unabhängigkeit einer Verwaltung hat der Bundesgesetzgeber auch bei der Verabschiedung des BauGB (wie auch schon bei der Verabschiedung des BBauG) und der Landesgesetzge-

ber bei der entsprechenden Durchführungsverordnung für die Konstruktion der Umlegungsausschüsse gewählt.

Danach hat der Rat der Gemeinde einen Umlegungsausschuss zu bestellen, der die Umlegungsverfahren nach BauGB durchzuführen hat. Die Entscheidungskompetenz liegt bei diesem neutralen Umlegungsausschuss, der sich aus sachkundigen Fachleuten und Ratsmitgliedern zusammensetzt, die nicht der Behörde (Gemeinde) angehören dürfen. Diesem Umlegungsausschuss obliegt die Durchführung der Umlegungsverfahren mit Rechtswirkung nach außen, er ist an keine inhaltlichen Weisungen gebunden und entscheidet nach seiner freien aus den gesamten Verhandlungen und Ermittlungen gewonnenen Überzeugung. Es gibt jedoch einen gravierenden Unterschied zu der Flurbereinigungsverwaltung: Der Umlegungsausschuss hat keinerlei Planungsbefugnis, wie sie der Flurbereinigungsbehörde aus den §§ 5 Abs. 3, 37, 38 und 41 Abs. 2 FlurbG zur Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes zusteht.

Wenn aber schon der Umlegungsausschuss unabhängig und neutral ist, muss das umso mehr für die Flurbereinigungsverwaltung gelten.

Breuer hat in Schrödter, BauGB, § 45 Rdn. 5 kommentiert, dass "das Rechtsinstitut der Umlegung auf einer Reihe konstitutiver Leitprinzipien beruht, die seine instrumentelle Ausgestaltung prägen. Sie bilden nicht nur den Schlüssel für die Auslegung und Anwendung der einfachgesetzlichen Vorschriften der §§ 45 ff. BauGB, sondern tragen auch die verfassungsrechtliche Einstufung des Umlegungsrechts als gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die gleichen Prinzipien liegen der Flurbereinigung im Anwendungsbereich des ländlichen Grundbesitzes zugrunde. Infolgedessen stehen die städtebauliche Umlegung und die land- und forstwirtschaftliche Flurbereinigung in einer rechtssystematischen Parallele, aus der übergreifende Interpretationen und Postulate abgeleitet werden können." In Rdn. 20 wird festgestellt, dass "auf der verfassungsrechtlichen Beurteilungsebene die städtebauliche Umlegung - ebenso wie die land- und forstwirtschaftliche Flurbereinigung - in ständiger Rechtsprechung als Institut einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG qualifiziert wird. Durch die gesetzliche Regelung sowie durch die gesetzmäßige Durchführung einer Umlegung wird die Institutsgarantie des Eigentums und die Grundrechtsgarantie des konkreten Eigentumsbestandes nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewahrt." Nach Rdn. 25 "darf die Qualifizierung der städtebaulichen Umlegung - wie auch der land- und forstwirtschaftlichen Flurbereinigung - als Inhalts- und Schrankenbestimmung sowie als Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG allerdings nicht als floskelhafte Schablone verstanden werden. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine rechtsgrundsätzliche Einstufung, die an die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Abgrenzungskriterien gebunden ist. Daher trifft die in Rechtsprechung und Lehre immer wieder bestätigte Qualifizierung der Umlegung nur zu, soweit die hervorgehobenen konstitutiven Leitprinzipien erfüllt sind."

Nach Schmaltz in Schrödter, BauGB, § 46 Rdn. 4 "begegnet die verfahrensmäßige Trennung zwischen der Anordnung der Umlegung und der Durchführung der Umlegung Interessenkonflikten, die zwischen der Gemeinde und den Umlegungsteilnehmern entstehen können."

Daraus ergibt sich, dass der Umlegungsausschuss als "weisungsfreier Treuhänder mit hoheitlichen Befugnissen handelt" (Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Kommentar zum BauGB, § 46 Rdn. 46), er hat eine dem Eigentumsschutz dienende verfassungspolitische Bedeutung (Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O. § 46 Rdn. 21 a). Da die Flurbereinigungsbehörde, genau wie der Umlegungsausschuß, bei der Durchführung der Bodenordnungsverfahren unabhängig und interessenneutral entscheiden muß, ist eine entsprechende Sonderbehördenorganisation unverzichtbar.

5. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Verwaltungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz des jeweiligen Bundeslandes geregelt. Verwaltungsverfahrensgesetz NW sagt in § 20 Abs. 1, dass für eine Behörde in einem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden darf, wer selbst Beteiligter ist, einen Beteiligten kraft Gesetz vertritt, bei ihm beschäftigt oder als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist. Dem Beteiligten steht gleich, wer durch die Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil erlangen kann.

Liegt ein Grund vor, der geeignet ist, Mißtrauen gegen eine unparteiische Amtsausführung zu rechtfertigen, oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet, so hat die Mitwirkung zu unterbleiben (§ 21 VwVfG NW).

Damit darf auch eine Behörde in einem Verwaltungsverfahren selbst nicht tätig werden, in dem sie selbst Beteiligter (§ 10 FlurbG) und über die Kommunalaufsicht Aufsichtsbehörde (§ 46 Kreisordnung) über die Landkreise ist.

In einem Flurbereinigungsverfahren sind regelmäßig sowohl das Land, der Kreis als auch die Gemeinden als Verfahrensteilnehmer nach § 10 FlurbG beteiligt. Da die staatliche Regionaldirektion selbst Verfahrensbeteiligter nach § 10 FlurbG sein kann, ist eine Organisationsform, in der die staatliche Regionaldirektion einerseits Teilnehmer am Verfahren und Mitglied der Teilnehmergemeinschaft und andererseits verfahrensleitende Behörde (§ 2 Abs. 1 FlurbG) und aufsichtsführende Stelle (§ 17 Abs. 1 FlurbG) über die Teilnehmergemeinschaft ist und somit über sich selbst, mit rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht zu vereinbaren.

Diese Grundsätze haben für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1993 den Ausschlag gegeben, die Flurbereinigungsverwaltung als Sonderverwaltung beizubehalten.

In der 7. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 29. September 1993 (Drs. 11/991) hat Sts. Riotte vom Ministerium des Innern für die Landesregierung erklärt, dass sich "die Landesre-

gierung dem Argument gebeugt habe, dass die Ämter für Agrarordnung - anders als die Bezirksregierung - eine Treuhänderfunktion hätten; denn unter Umständen könnte die Bezirksregierung auf der anderen Seite stehen. Insofern wolle man die Ämter für Agrarordnung als selbständige, unmittelbar dem Landesamt für Agrarordnung unterstellte Verwaltung bestehen lassen."

An dieser Sachlage hat sich nichts geändert.

6. Die Fa. Kienbaum hat 1995 in ihrer Untersuchung der bayerischen Flurbereinigungsverwaltung den Status der Sonderverwaltung bestätigt und den Behördenaufbau als zweckmäßig und effizient hervorgehoben. Gleichzeitig hat der Gutachter eine Eingliederung der Flurbereinigungsverwaltung in die Regierungspräsidien wegen unklarer Kompetenzverteilung und ineffizienter Aufgabenerledigung für nicht empfehlenswert gehalten.

7. Nach § 87 Abs. 1 FlurbG kann auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, wenn der Landverlust, der in einem Enteignungsverfahren durch die Inanspruchnahme von ländlichen Grundstücken in großem Umfang für die Betroffenen entstände, auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden soll oder die durch das Unternehmen entstehenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden sollen. Die Flurbereinigungsbehörde wird jedoch nur auf Antrag der Enteignungsbehörde tätig. Da die Enteignungsbehörde in der staatlichen Regionaldirektion angesiedelt ist, würde bei einer Eingliederung der Flurbereinigungsverwaltung in die staatliche Regionaldirektion eine Selbstbeauftragung stattfinden. Diese Gefahr haben auch die Länder gesehen, die die obere Flurbereinigungsbehörde in die Bezirksregierungen eingegliedert haben. In den entsprechenden Anweisungen für die Durchführung der Flurbereinigung unter Anwendung der §§ 87 ff FlurbG wird darauf hingewiesen, dass dem formellen Erfordernis des Antrages der Enteignungsbehörde nach § 87 Abs. 1 FlurbG verwaltungsintern Rechnung zu tragen ist, weil die Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde und der Enteignungsbehörde von der Bezirksregierung wahrgenommen werden. Auch § 87 FlurbG spricht damit für die Sonderverwaltung.

8. Weiterhin kennt das Flurbereinigungsrecht eine besondere Organisation der Kontrollinstanzen. Nach § 141 FlurbG ist die obere Flurbereinigungsbehörde als Fachbehörde zugleich Widerspruchsbehörde. Die Eingangsinstanz bei Gericht ist nicht, wie im übrigen Verwaltungsrecht, das Verwaltungsgericht, sondern das Obergericht. Mit der Einrichtung von Spruchstellen ist die obere Flurbereinigungsbehörde ganz bewusst aus dem allgemeinen Behördenaufbau ausgegliedert worden. Gemäß § 141 Abs. 2 Satz 2 FlurbG unterliegt die Spruchstelle auch keinen Weisungen, denen sonst Widerspruchsbehörden unterliegen.

Damit ist klargestellt, dass die Spruchstelle als Teil der oberen Flurbereinigungsbehörde außerhalb der allgemeinen Behörden-

struktur steht. Eine derartige Rechtskonstruktion, die Spruchstelle ist einerseits Widerspruchsbehörde und andererseits unabhängige Entscheidungsinstanz, ist dem allgemeinen Verwaltungsrecht ebenfalls fremd.

Diese Rechtskonstruktion kann deshalb nur innerhalb einer Sonderverwaltung umgesetzt werden, auch der Sachverhalt der besonderen Gerichtsbarkeit spricht somit eindeutig für eine Sonderverwaltung.

9. Aus den dargelegten Gründen halte ich, unabhängig davon, ob der Bundestag § 2 Abs. 2 und 3 FlurbG ändert oder nicht, eine Übertragung der Aufgaben der Flurbereinigung und eine Zusammenführung der unteren und der oberen Flurbereinigungsbehörde in der staatlichen Regionaldirektion Münster aus verfassungsrechtlichen Gründen in gar keinem Fall für empfehlenswert.

M.E. könnte die Verfassungswidrigkeit des 2. Artikels des 2. Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung gem. Art. 75 i.V.m. Art. 4 Nr. 1 der Verfassung des Landes NRW durch den Verfassungsgerichtshof festgestellt werden.

Bei konkreten Einzelfällen in der Sache könnte von dem Betroffenen Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Nr. 4 a GG erhoben werden mit der Behauptung, durch diese Entscheidung in seinem Grundrecht nach Art. 14 GG verletzt zu sein.

Weiterhin könnte nach Art. 100 GG ein Gericht, das Art. 2 des 2. Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung für verfassungswidrig hält, bei einer Einzelentscheidung die Entscheidung des zuständigen Verfassungsgerichtes einholen.

zu Artikel 1

Zu den in Artikel 1 genannten Sonderverwaltungen kann im einzelnen nichts gesagt werden. Für einzelne Fachverwaltungen können allerdings die gleichen Kriterien zutreffen, wie sie für andere Fachverwaltungen gelten. D. h., Fachverwaltungen sollten nicht in die allgemeine innere Verwaltung integriert werden.

zu Artikel 3

wie zu Artikel 1

zu Artikel 10

Zu der geplanten Änderung des Landesplanungsgesetzes gibt es keine Anmerkungen.

Hier verweise ich nur auf die in § 7 Abs. 2 - 4 vorgesehene größere Bedeutung der Regionalräte und seinen Einfluss auf die Entwicklung in der jeweiligen Region, die ich ausdrücklich für richtig halte. Damit ist aber auch eine Kollision zwischen öffentlichen und privaten Interessen vorprogrammiert, wenn - wie vorgesehen - die Flurbereinigungsverwaltung in die staatliche Regionaldirektion Münster eingegliedert wird und Flurbereinigungsverfahren zur Durchführung von beschlossenen Maßnahmen angeordnet werden sollen. Insofern sind Klagen gegen die vorgesehene Organisationsform der Flurbereinigungsverwaltung nicht auszuschließen, da die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 14 GG besteht.

Zu den einzelnen Fragenkomplexen

Artikel 1 und 2

Im Hinblick auf das besondere Verfahren und die Stellung der Flurbereinigungsbehörde ist die vorgesehene Änderung des Flurbereinigungsgesetzes ein falsches Signal. Die geplante Eingliederung der Flurbereinigungsbehörde in die staatliche Regionaldirektion Münster ist aus verfassungsrechtlichen Gründen bedenklich, da sie gegen Art. 14 GG verstößt. Sowohl durch Klage eines einzelnen Teilnehmers bezüglich der Wertgleichheit seiner Abfindung als auch über ein Normenkontrollverfahren kann die Verfassungskonformität einer solchen Organisationsentscheidung überprüft werden. M.E. dürften diese Rechtsmittel durchaus Aussicht auf Erfolg haben.

Ich schließe ebenfalls nicht aus, dass auch durch Klagen einzelner Bediensteter gegen eine Versetzung zur staatlichen Regionaldirektion Münster die vorgesehene Organisationsform gerichtlich überprüft werden könnte.

Deshalb sollte, aufbauend auf der 1993 erfolgten Verwaltungsentscheidung, die Flurbereinigungsverwaltung

- als Sonderverwaltung und
- in der Trennung in obere und untere Flurbereinigungsbehörde

als Verwaltung für die Entwicklung der ländlichen Räume weiterentwickelt werden.

Die Aufgaben der Flurbereinigungsverwaltung zur Entwicklung der ländlichen Räume sollten mit Hilfe des Instrumentes der Flurbereinigung von "Ämtern für Landentwicklung" mit selbständiger Behördenstruktur durchgeführt werden. Die Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde sollten in der LÖFL in der Abteilung Landentwicklung angesiedelt werden.

Eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes ist vor allem mit dem Instrument der Flurbereinigung möglich. Um dieses Instrument aber auch wirkungsvoll einsetzen zu können, muß die

Flurbereinigungsverwaltung als Sonderverwaltung erhalten bleiben.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass durch die vorgesehenen Reformen der Personalabbau in der Flurbereinigungsverwaltung verstärkt werden soll. Diese Reformen bewirken jedoch, dass die bisher von der Flurbereinigungsverwaltung für den ländlichen Raum, für den Bürger und die Gemeinden erbrachten Leistungen weniger und auch teurer werden.

Bei allem Verständnis für Sparsamkeit in Zeiten leerer öffentlicher Kassen läuft dieser Trend der neuen Wertschätzung für den ländlichen Raum jedoch diametral entgegen. Angesichts der Strukturprogramme der Europäischen Union und der vielen Bekenntnisse für den ländlichen Raum, hier sei nur an den Beschluß der Agrarminister 1998 über die "Leitlinien Landentwicklung" erinnert, ergibt sich hier ein Widerspruch.

Es wird immer wieder die Frage gestellt, ob die Aufgaben der Flurbereinigung nicht in absehbarer Zeit abgeschlossen werden könnten. Es wäre jedoch eine Illusion, dies anzunehmen. Wer die Entwicklung des ländlichen Raumes will und keiner passiven Saniierung das Wort redet, braucht auch in Zukunft das Instrument der Flurbereinigung erst recht.

Artikel 8

Die vorgesehene Ausgliederung des Landesamtes für Agrarordnung aus der jetzigen LÖBF/LAfAO halte ich für falsch, verfassungsrechtlich bedenklich, nicht förderlich für die Motivation der Beschäftigten und unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für verantwortungslos.

Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz sind künftig verstärkt als Instrumente der Landentwicklung zu nutzen. Diese Überlegungen liegen in der Tatsache begründet, dass früher die Verbesserung der Agrarstruktur weitgehend identisch war mit der Entwicklung ländlicher Räume. Durch die "Leitlinien Landentwicklung" wurde der Auftrag der Landentwicklung neu bestimmt. Danach sollen die Instrumente der Landentwicklung - Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Flurbereinigung und Dorferneuerung - verstärkt als Dienstleistung zur gemeinsamen Gestaltung der Zukunft im ländlichen Raum zur Verfügung gestellt werden. Diese Aufgabe muß die Flurbereinigungsverwaltung auch in Nordrhein-Westfalen übernehmen. Da die Flurbereinigungsverwaltung selbst keinerlei Interesse an Flächen hat, kann sie als unabhängiger Vermittler treuhänderisch mit fremdem Grundeigentum und den Rechten an diesen Grundstücken umgehen. Diese Funktion leichtfertig aufs Spiel setzen wäre falsch, insbesondere da mit der jetzigen, erst 1993 geschaffenen Verwaltungslösung eine integrale Verwaltung für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorhanden ist. Deshalb sollte die vorgesehene Abteilung Landentwicklung in der künftigen LÖFL diese Aufgaben übernehmen und die Flurbereinigungsverwaltung als

Verwaltung zur Entwicklung der ländlichen Räume verstanden werden.

Flurbereinigungsverfahren sind Verfahren, in denen das Flurbereinigungsgebiet neu zu gestalten ist, wie es § 37 Abs. 1 FlurbG festlegt. Dabei sind die öffentlichen Interessen zu wahren. Die Flurbereinigungsbehörde hat die verschiedenen Belange abzuwägen. Dies ist vor allem im Plan nach § 41 FlurbG und im Flurbereinigungsplan zu beachten. Die Bündelungswirkung in den StRD kann diese Funktion nicht übernehmen, weil das einer Sonderverwaltung innewohnende Interesse an einer schnellen Durchführung der eigenen Aufgaben und deren entsprechende Respektierung durch die anderen Träger öffentlicher Belange fehlen.

Durch die vorgesehene Zusammenführung und die Aufgabenbündelung in der StRD wird weder der Verwaltungsaufbau durchsichtiger, noch die Zusammenarbeit erleichtert und auch kein höheres Maß an Wirtschaftlichkeit und Qualität der Aufgabenerledigung erreicht. Das Gegenteil ist der Fall. Da die Flurbereinigungsbehörde in jedem einzelnen Flurbereinigungsverfahren alle Träger öffentlicher Belange - wozu nicht nur die jeweils zuständige StRD gehört - zu beteiligen hat, sind in den einzelnen Bezirken die jeweils zuständigen TÖB vor Ort zu beteiligen.

Der Verwaltungsaufbau wird undurchsichtiger, eine Behörde mit über 8.000 Bediensteten und etwa 40 Außenstellen läßt sich m.E. nicht mehr sinnvoll steuern. Wenn man dagegen die Flurbereinigungsverwaltungen der Länder betrachtet, die überall als Sonderverwaltung organisiert sind, läßt sich feststellen, dass bis auf wenige Ausnahmen alle Ziele der Verwaltungsreformmaßnahmen in der Sonderverwaltung Flurbereinigung bereits erreicht sind. So besteht ein klarer dreistufiger Verwaltungsaufbau, die Aufgabenerledigung erfolgt durch die Flurbereinigungsbehörden orts- und bürgernah, durch die Einbindung des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft sind die unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer an der Verfahrensdurchführung beteiligt (§§ 16 ff FlurbG). Einzelne Teilnehmer können im Rahmen der Versammlung der Teilnehmer (§ 22 FlurbG) das Flurbereinigungsverfahren beeinflussen. Die Aufgabenverteilung ist transparent, Doppelzuständigkeiten gibt es nicht, entbehrliche Zuständigkeiten wurden abgebaut. Gerade der Gesichtspunkt, dass eine "Zentralisierung dort notwendig ist, wo es zur rationellen Nutzung moderner Arbeitstechniken und Arbeitsverfahren oder zur sinnvollen Nutzung spezialisierten Sachverstandes notwendig ist", spricht für die Flurbereinigungsverwaltung als Sonderverwaltung, da nur in einer Sonderverwaltung die geforderte sinnvolle Ausnutzung spezialisierten und konzentrierten Sachverstandes für die Bearbeitung von Flurbereinigungsverfahren möglich ist. Generell gilt für das bisher erfolgreiche Handeln in der Flurbereinigung, dass sich die Flurbereinigungsverwaltung trotz unübersehbaren hoheitlichen Charakters vor allem als kundenorientiertes Dienstleistungs- und Serviceunternehmen sieht und auch so handelt.

Die Übertragung von Befugnissen darf nicht dazu führen, Sinn und Zweck einer in Stufen gegliederten Verwaltungsorganisation auszuhöheln. Dadurch würden aufsichtsbehördliche Funktionen, die

eine Verwaltung nach innen und nach außen wahrzunehmen hat, verlorengelassen.

Artikel 9

In der Flurbereinigungsverwaltung nehmen auch die Bediensteten des allgemeinen Verwaltungsdienstes Fachaufgaben wahr, für die sie in einer besonderen Ausbildung qualifiziert werden. Daher ist es erforderlich, dass alle Beschäftigten der Flurbereinigungsverwaltung einer ungeteilten Dienstaufsicht durch das zuständige Fachministerium unterliegen.

Mit freundlichen Grüßen


Karl-Ludwig Völkel