

Justen

SCHRIFTENREIHE FÜR FLURBEREINIGUNG

Herausgegeben vom
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Heft 57

Entwicklungsziele

**der in der Bundesrepublik Deutschland
mit der Verbesserung der Agrarstruktur befaßten Behörden
und Institutionen im Vergleich
mit der Organisation im benachbarten Ausland unter
besonderer Berücksichtigung der Flurbereinigung**

von

**Ltd. Ministerialrat i. R.
Thomas Claus Schwede**



1971

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH. HILTRUP (WESTF.)

Druck: Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup bei Münster (Westf.)

Entwicklungsziele

**der in der Bundesrepublik Deutschland
mit der Verbesserung der Agrarstruktur befaßten Behörden
und Institutionen im Vergleich
mit der Organisation im benachbarten Ausland unter
besonderer Berücksichtigung der Flurbereinigung**

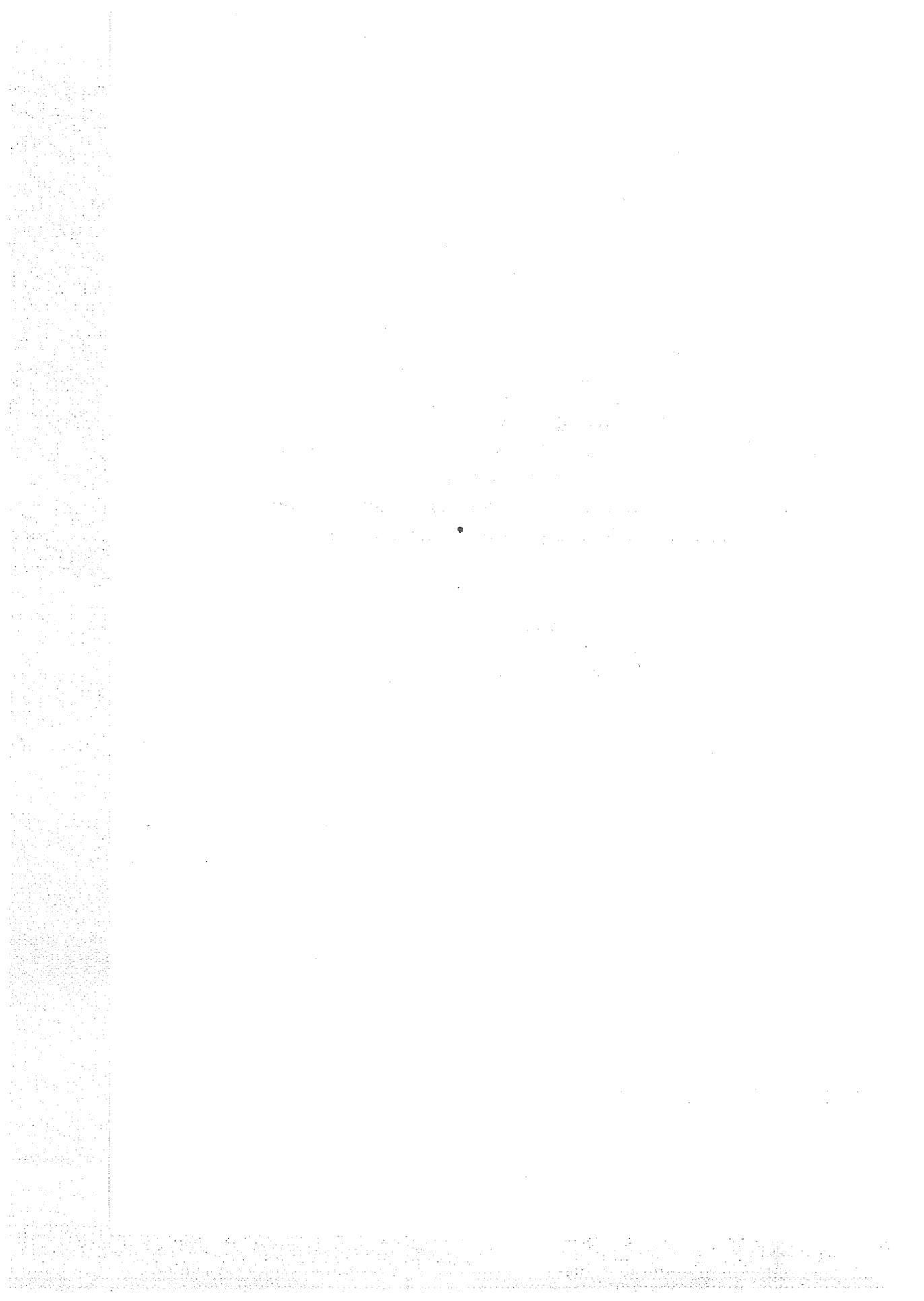
von

**Ltd. Ministerialrat i. R.
Thomas Claus Schwede**



1971

LANDWIRTSCHAFTSVERLAG GMBH. HILTRUP (WESTF.)



Geleitwort

Die Schaffung besserer Lebens- und Einkommensverhältnisse in wirtschaftsschwächeren ländlichen Räumen und die Angleichung an die im städtischen Bereich ist vordringliche Aufgabe der Agrarstrukturpolitik der Bundesregierung. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es ständiger größter Anstrengung nicht nur der Landwirtschaft selbst, sondern insbesondere aller mit der Verbesserung der Agrarstruktur und der Neuordnung des ländlichen Raumes befaßten Institutionen und Behörden, die ihre Maßnahmen den sich unter dem Einfluß der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung wandelnden Forderungen der Gesellschaft an ihre Umwelt und den Raum angleichen müssen.

Der vorliegende Forschungsauftrag „Entwicklungsziele der in der Bundesrepublik Deutschland mit der Verbesserung der Agrarstruktur befaßten Behörden und Institutionen im Vergleich mit der Organisation im benachbarten Ausland unter besonderer Berücksichtigung der Flurbereinigung“ untersucht an Hand von Erfahrungen in Österreich, der Schweiz, Frankreich und den Niederlanden, ob das bisher eingesetzte Instrumentarium und die gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen den zukünftigen Anforderungen genügen können.

Das Ergebnis dieser Arbeit — nach dem es auch in Zukunft kein anderes Verfahren geben dürfte, das für die koordinierende Durchführung von Neuordnungsverfahren besser geeignet wäre, als die Flurbereinigung, wenn sie flexibel und zeitnah gehandhabt wird — läßt erkennen, daß auch die Organisation der Institutionen und Behörden, die mit der Neuordnung befaßt sind, den sich wandelnden Aufgaben angepaßt werden muß. Vergleiche mit den Behördenorganisationen der Nachbarländer, die sich mit ähnlichen Problemen befassen, sind dazu angetan, den eigenen Standpunkt und die eigene Behördenorganisation ständig zu überprüfen.

Möge die vorliegende Arbeit allen mit der Neuordnung des ländlichen Raumes befaßten Stellen Anregungen für eine zeitnahe und flexible Organisation der Behörden und Institutionen geben.

B o n n , im März 1971

Logemann
Parl. Staatssekretär im
Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Gliederung

Einleitung

Erster Teil

Begriff Agrarstruktur

Zweiter Teil

I. BRD

1. Die bisherige Entwicklung der Flurbereinigung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung	
1.1 Norddeutschland	15
1.2 Süddeutschland	16
Organisation	16
Bemühungen zur Vereinheitlichung und Beschleunigung	17
1.3 Deutsches Reich	17
1.4 BRD	18
Organisation	18
Gesamtmelioration	20
Vorbereitung der Flurbereinigung	20
Vorplanung	20
Landesgestaltung	22
Beschleunigte Zusammenlegung	23
Vereinfachtes Verfahren	24
Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen	24
2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsziele	
Der ländliche Raum	25
EWG-Vertrag	26
Landwirtschaftsgesetz	26
Bundesflurbereinigungsgesetz	27
Verwaltungsabkommen	27
Bundesraumordnungsgesetz	28
3. Bisherige Maßnahmen und deren Erfolg	
Sanierungs- und Förderungsprogramm	29
Zweiter Raumordnungsbericht	29
Entwicklungstendenz der Agrarstruktur	30
Sozialpolitische Maßnahmen	31
Außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze	32
Vergrößerung landwirtschaftlicher Produktionseinheiten	32
4. Neue Programme und Gesetze	
Arbeitsprogramm der Bundesregierung	33
Leitsätze des DBV	33
Mansholt-Plan	34
Koordinierung der Planungen und Maßnahmen	34
Empfehlungen des Beirates beim Bundesinnenminister	35
Bundesraumordnungsprogramm	36
Troeger Gutachten	37

Gemeinschaftsaufgaben	38
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	39
Rahmenplan	41
Planungsausschuß	42
Prognose und Forgerungen	43
5. Die Möglichkeiten und Hilfen der Flurbereinigung bei der Lösung der Probleme und Erreichung der Entwicklungsziele	
Landesgestaltung	45
Landesplanung	46
5.1 bei der Verkehrsplanung und dem Straßen- und Wegebau	47
5.2 bei der Bauleitplanung und deren Verwirklichung	49
Regelung der Zusammenarbeit in den Bundesländern	52
5.3 bei der Dorferneuerung	53
Versuchsgemeinden	55
Städtebauförderungsgesetz	57
Deutscher Rat für Stadtentwicklung	58
Städtebauliche Maßnahmen und agrarstrukturelle Verbesserungen.....	58
5.4 bei der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft	60
Landespflege	61
Grüne Charta von der Mainau	61
Deutscher Rat für Landespflege	62
Landschaftsplanung	63
Landschaftsplan	63
5.5 bei der Förderung des Fremdenverkehrs	65
5.6 bei der Herausnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen zur Aufforstung und Waldbildung	72
5.7 Ergebnis	72

II. Schweiz

Verfassungsgeschichtlicher Überblick	74
Bundesverfassung und Landwirtschaft.....	75
1. Die Entwicklung der Güterzusammenlegung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung	
1.1 Kantonales Recht.....	75
1.2 Eidgenössisches Bundesrecht	
Änderung der Bundesverfassung zugunsten der Landwirtschaft	76
Landwirtschaftliche Bundesgesetze.....	77
Einleitungsverfahren	78
Verfahrensregelung	78
2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich aus ihnen ergebenden Entwicklungsziele	
Landwirtschaft und Bevölkerung	81
Änderung der kantonalen Gesetze	82
Aussiedlung	83
Mehrwertverfahren	84
Landwirtschaftliche Siedlung	85
Investitionskredite und Betriebshilfen	86
Entwicklungsziele	87
3. Bisherige Maßnahmen und deren Erfolg	
3.1 Die Güterzusammenlegung als Instrument der Neuordnung des ländlichen Raumes	89
Erweiterter Aufgabenbereich der Güterzusammenlegung	89
3.2 Die Preispolitik und deren Erfolg	90

4. Geplante Maßnahmen	91
4.1 Verstärkter Einsatz der Güterzusammenlegung	91
4.2 Preispolitik und Produktionsbeschränkung	93
4.3 Gesamtschweizerische Raumordnung	94
Bericht der Expertenkommission	94
Volksentscheid	96
5. Ergebnis	97

III. Österreich

Bemühungen um die Vermeidung der Besitzersplitterung	99
1. Die Entwicklung der Zusammenlegung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung	100
Reichsrahmengesetze	100
Behördenorganisation	101
Flurverfassungsgrundsatzgesetz 1951	103
Flurverfassungsnovelle 1967	104
Flurbereinigung	108
Flurbereinigungsverträge und -übereinkommen	108
Siedlungsgrundsatzgesetz	110
Siedlungsträger	112
Siedlungsgemeinschaft	112
Güter- und Seilwegegesetz	113
Agrarverfassungsnovelle 1967	115
2. Agrarstrukturelle Probleme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsziele	116
Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft	116
Landwirtschaftsgesetz 1960	117
Bäuerlicher Besitzstrukturfonds	117
Soziale Maßnahmen	118
3. Bundesraumordnungs- und Aktionsprogramm der Bundesregierung	120
Raumordnungsgutachten	120
Leitlinien	121
Aktionsprogramm	121
Bundesraumordnungsgesetz	123
Landesgesetze für Raumordnung	124
Zusammenarbeit und Koordinierung	124
4. Ergebnis	126

IV. Frankreich

1. Die Entwicklung der Flurbereinigung — „la réorganisation foncière“ und „le remembrement“ — ihre rechtliche und organisatorische Regelung	127
1.1 Die gesetzliche Regelung von 1884 bis 1960	127
Landwirtschaftssyndikate	128
Gemeindekommission	129
Departementskommission	131
Beirat (Conseil supérieur de l'aménagement rural)	132
1.2 Gesetz über Flurbereinigung, Austausch und Abgaben von landwirtschaftlichem Grundbesitz, Benutzung von Irrigationsgewässern und Aufforstung vom 2. August 1960	132
Analyse des Gesetzes	132
wesentliche Änderungen und Ergänzungen	136
Ausbauarbeiten	136

Teilnehmergemeinschaft	136
(Association des Propriétaires)	
Austausch von Eigentum und Nutzungsrechten	137
Organisation	138
2. Die Planifikation nach 1945 und die Entwicklungsziele	140
Die Gesetze des Jahres 1960	141
Loi d'Orientation agricole und weitere Agrargesetze	143
Die Gesetzgebung des Jahres 1962	145
Loi complémentaire à la loi d'orientation agricole	146
Folgegesetze (wasser- und forstwirtschaftliche)	146
Sozialpolitische Maßnahmen	
Cumulation	148
Erzeugervereinigungen	149
Sozialfonds	151
Organisationen	
Association nationale de migration et d'établissement ruraux (ANMER)	153
Sociétés d'aménagement foncière et d'établissement rural (SAFER)	154
Bisherige Ergebnisse und daraus gezogene bzw. zu ziehende Folgerungen	156

V. Niederlande

1. Die Entwicklung der Flurbereinigung, ihre rechtliche Regelung	163
Gesetzesentwurf 1908	164
Gesetz vom 20. Mai 1938	164
Flurbereinigungsgesetz 1954	164
2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich aus ihnen ergebenden Entwicklungsziele	166
Lage und Probleme	166
Bevölkerungsentwicklung	166
Die Landwirtschaft	167
Ziele der Strukturverbesserung (Streek verbetering)	167
Die Nationalplanung	170
Gebietsentwicklung	170
Mehrjahresplan für Flurbereinigung	172
3. Organisation der Flurbereinigungsbehörden und Dienststellen	174
Übersicht über den Staatsaufbau	174
Centrale Cultuurtechnische Commission (CCC)	175
Cultuurtechnischer Dienst (CD)	176
Örtliche Commission (PC) und die ihr beigegebenen Dienste	177
4. Möglichkeiten und Hilfen der Flurbereinigung bei der Erreichung der Entwicklungsziele	179
Vorbereitung	179
Bestandsaufnahme	179
Landschaftsplanung	180
Vorschlag der Maßnahmen	180
Abstimmungsversammlung	181
Einleitung und Bestellung des Richter Commissar	182
Ausführung	182
Liste der Berechtigten	182
Schätzung	183
Wege- und Wasserläufeplan	184
Vorbereitung der Neuzuteilung	184
Zuteilungsplan und -akte	184
Zweite Schätzung	185
Finanzielle Regelung und Finanzierung	185
Mitarbeit von Institutionen	187

Umfang der Maßnahmen	188
Gebietsentwicklung	188
Beseitigung von Elendwohnungen	189
Elektrizitäts-, Trinkwasserversorgung	190
Landschaftspflege	190
Flurbereinigung und Raumordnung	190
5. Soziale Maßnahmen	191
Entwicklungs- und Rationalisierungsfonds	191
Beratungsdienst zur Vor- und Nachsorge	192
6. Ergebnis	193

Dritter Teil

VI. Zusammenfassung

Das angestrebte Einkommensniveau	194
Der Familienbetrieb	195
Preispolitik	196
Veränderte Verhältnisse	197
Der ländliche Raum	199
Gesamtprogramme	200
Wirtschaftspolitik	202
Agrarstruktur und Agrarstrukturpolitik	203
Bedeutung der Flurbereinigung	204
Organisation der Flurbereinigung	208
Sozialpolitische Maßnahmen	214
Ergebnis	214

VII. Wertung der Ergebnisse an Hand der EWG-Studie „Untersuchung über Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung bestimmter Flurbereinigungs- Verwaltungsmaßnahmen“

Die Bewertung der Grundstücke	215
Planwunschtermine	215
Landabfindung	216
Mitarbeit von Institutionen	216
Geldabfindung	216
Kreis der Beteiligten	218
Durchführung der Flurbereinigung durch ein einziges öffentlich-rechtliches Organ..	219

VIII. Schlußbetrachtungen und Folgerungen

Literaturverzeichnis	230
-----------------------------------	------------

Einleitung

Das rasche Wirtschaftswachstum und die erheblichen technischen und organisatorischen Fortschritte der meisten modernen Industrieländer nach dem zweiten Weltkrieg haben auch die Landwirtschaft vor die Notwendigkeit eines tiefgreifenden Strukturwandels gestellt. Die Landwirtschaft fast aller modernen Industriestaaten befindet sich daher in einer Umstellungsphase von größter wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Tragweite. Dieser Umstellungsprozeß ist kein isolierter Vorgang im Agrarbereich. Er ist vielmehr Bestandteil eines kontinuierlichen Strukturwandels, dem sich heute letztlich alle Bereiche unserer vom wissenschaftlichen und technischen Fortschritt geprägten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ständig neu unterziehen müssen¹.

Die Landwirtschaft ist in eine wirtschaftlich und sozial veränderte Lage gekommen.

Der in der industriellen Gesellschaft vorherrschende Prozeß der Technisierung drängt von sich aus zu steigenden Löhnen in der Gesamtwirtschaft sowie zu Kostensenkungen und Rentabilitätssteigerungen. In der Landwirtschaft führt er zur Erhöhung der Flächenproduktion und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Die Erhöhung des Gewinns und die Ausdehnung des Produktionspotentials ermöglichen im industriellen Bereich, den Arbeitnehmern Lohnerhöhungen zu gewähren.

Im Gegensatz zur Industrie ist die Landwirtschaft einer Mengenkonzunktur nicht zugänglich.

Die Industrieländer haben nur eine geringe Bevölkerungszunahme zu verzeichnen. Nach dem Engel'schen Gesetz steigt bekanntlich im Vergleich zum verfügbaren Einkommen die Nachfrage nach Agrarprodukten nur langsam.

Daraus ergibt sich, daß die Landwirte in ihrer Gesamtheit nur geringe, begrenzte Möglichkeiten haben, durch Ausweitung ihrer Produktion ihre Arbeitsproduktivität und damit ihre Einkommens- und Lebensverhältnisse zu verbessern.

Die Landwirtschaft ist als Produzent von Nahrungsgütern und als Handelspartner ein notwendiger Bestandteil und bedeutsamer Zweig der Gesamtwirtschaft. Schon aus diesem Gesichtspunkt hat sie eine unbestreitbare Bedeutung für die Gesellschaft und den Staat.

Sie muß sich z. Z. einem kostspieligen Umstrukturierungsprozeß unterziehen, um sich den neuen ökonomischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Industriestaates anzupassen. Ein solcher Vorgang bringt Übergangsschwierigkeiten sowie wirtschaftliche und soziale Härten mit sich, die sie aus eigener Kraft nicht zu beheben vermag².

Ein reiner Paritätsausgleich durch Subventionen kann auf die Dauer nicht sinnvoll sein. Das entscheidende Problem liegt daher in der Frage, wie sowohl die Landwirtschaft selbst als auch der Staat, die Allgemeinheit, hierbei am wirkungsvollsten und dauerhaftesten Hilfe zu leisten vermögen.

¹ HOCHERL, a. a. O., S. 54/55.

² STRATHAUS, B., a. a. O., S. 29.

Die treibende Kraft der sich z. Z. vollziehenden Umwandlungen sind der unterschiedliche Wachstumsprozeß in der Volkswirtschaft und der damit verbundene Produktivitätsunterschied.

Neben der Steigerung der Produktivität der Land- und Forstwirtschaft kommt es daher für eine optimale neue und dauerhafte Ordnung der Agrarstruktur entscheidend auf eine harmonische Entwicklung des ländlichen Lebensraumes an³.

Über ihre Aufgabe der Zusammenlegung von Parzellen hinaus hat sich die Flurbereinigung zu einem Instrument der Neuordnung des ländlichen Raumes entwickelt⁴. Ihr Erfolg hängt jedoch entscheidend davon ab, ob es gelingt, den richtigen Zeitpunkt für ihre Durchführung zu finden und durch Vereinfachung, Beschleunigung sowie im Rahmen größerer Vorhaben einen möglichst großen Nutzen zu erzielen. Dabei soll nunmehr eine Generation das schaffen, was früher in drei Generationen an Umwandlung erfolgt ist⁵.

Die auf die Zukunft gerichteten Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere die Flurbereinigung, machen es notwendig, an Hand der Erfahrungen in anderen Ländern zu prüfen, ob das bisher eingesetzte Instrumentarium — Behörden, Organisationen, Gesellschaften und dergl. — sowie die gesetzlichen Bestimmungen, vor allem die Verfahrensvorschriften, den zukünftigen Anforderungen auf die Dauer genügen werden.

Da eine besondere Berücksichtigung der Flurbereinigung erfolgen soll, beschränken sich die Ausführungen auf das benachbarte Ausland, in dem in den letzten Jahrzehnten die Flurbereinigung als Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur eine bedeutende und anerkannte Rolle gespielt hat und noch spielt. Das trifft zu in der Schweiz, in Österreich, Frankreich und den Niederlanden.

³ Sozialenzyklika des Papstes Johannes XXIII. „mater et magistra“ n. 123, 124, 125, 127, 128.

⁴ Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), a. a. O., S. 19.

⁵ NIEHAUS, H., a. a. O., S. 121—138.

Erster Teil

Begriff „Agrarstruktur“

Bis vor wenigen Jahren bestand noch eine ziemlich große Verwirrung darüber, was unter „Agrarstruktur“ zu verstehen sei. Die Meinungen gingen je nach dem Ausgangspunkt z. T. erheblich auseinander. So wurden z. B. die Grundeigentums- und Betriebsgrößenverteilung, die Siedlungsform (Dörfer, Weiler, Einzelhöfe) und die Gestaltung der Feldfluren (arrondiert und zersplittert) oder, insbesondere von den Betriebswirten, die mannigfaltigen Betriebsformen darunter verstanden.

Mit Blick auf die Bedingungen des Angebots und der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen sahen dagegen die „Marktforscher“ in der Agrarstruktur die Struktur der Agrarmärkte.

Schließlich wurden von den „Agrarsoziologen“ zur Agrarstruktur auch die Formen der zwischenmenschlichen Beziehungen in den Familien, Gemeinden und mit der außerlandwirtschaftlichen Umwelt gerechnet. Diese Auffassung ging mithin am weitesten⁶.

Es entsprach daher einem sprachlichen Bedürfnis und diente der Ermöglichung einer einheitlichen Sprachführung⁷, daß bei den ersten Arbeiten der EWG-Kommission im Bereich der „Koordinierung“ und „Finanzierung“ der gemeinsamen „Agrarpolitik“ eine Einigung über den Begriff „Agrarstruktur“ und seinen Inhalt erreicht wurde. Im Sprachgebrauch der EWG wurde von einer allzu engen Auslegung des Begriffes abgegangen und hierunter zusammengefaßt:

- die Produktionsbedingungen,
- die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung,
- die Vermarktungseinrichtungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Als Bereiche der „Agrarstruktur“, für die im einzelnen wieder Elemente festgesetzt sind, gelten (NONHOFF)

— die „interne Struktur“,
das ist die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe (Elemente: Arbeitskräfte, Beschaffenheit und Umfang der Nutzflächen, Betriebsorganisation, Gebäude, Viehbesatz). Ihnen entsprechen die einzelbetrieblich orientierten, betriebs- oder grundstücksgebundenen Maßnahmen.

— die „externe Struktur“,
das ist die landwirtschaftliche Infrastruktur (Elemente: Wirtschaftswege, Vorflutverhältnisse, Windschutzsysteme, Belegenheit der Grundstücke, Vermarktungseinrichtungen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, Abwässer- und Versorgungseinrichtungen, landwirtschaftliche Schul- und Beratungseinrichtungen). Die hier vorgesehenen Maßnahmen sind überbetrieblich gerichtet und interessengemeinschaftlich gebunden.

Mit dem dargelegten Inhalt ausgestattet ist der Begriff „Agrarstruktur“ in der Verordnung Nr. 17/64 EWG des Rates vom 5. Februar 1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft vom 27. Februar 1964, S. 586) verankert. Er hat damit einen neuen Akzent erhalten und ist in diesem weiten Sinne Ausdruck für die Gesamtheit der in der Landwirtschaft bestehenden Produktions- und Lebensbedingungen.

⁶ NIEHAUS, H., a. a. O., S. 27—52.

⁷ NONHOFF, F., a. a. O., S. 61—76.

Die geschilderte Erweiterung des Begriffes „Agrarstruktur“ hat große praktische Bedeutung und wirkt sich auf die „Agrarstrukturverbesserung“ und deren Maßnahmen aus. Es müssen danach als Verbesserungsmaßnahmen alle die angesehen werden, die der Verbesserung der Produktion und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft im weitesten Sinne dienen. Sie zielen darauf ab, das im Zusammenhang mit den Markt- und Preisverhältnissen „erreichbare Produktionsergebnis“ der Betriebe und die „Arbeitsproduktivität“ der darin beschäftigten Menschen bei gleichzeitiger Verminderung eines überhöhten Arbeitsaufwandes zu steigern.

Die „Agrarstrukturanpassung“ ist damit zu einer komplexen Aufgabe geworden.

Die Funktionsfähigkeit einer „Agrarstruktur“ ergibt sich daraus, inwieweit bei einer gegebenen generellen Preis- und Marktpolitik sowie Sozialpolitik im agrarischen Bereich die in der Landwirtschaft Tätigen ein zu vergleichbaren Berufsgruppen angemessenes Einkommen erwirtschaften können.

Gegenstand dieser Untersuchung müssen, da die „Flurbereinigung“ besonders zu berücksichtigen ist, sowohl die Elemente der „Produktionsstruktur“ wie auch der „landwirtschaftlichen Infrastruktur“ sein.

Im allgemeinen wird bei der Behandlung der Probleme auf die Zeit nach dem 2. Weltkrieg abgestellt. Obwohl eine in die Zukunft weisende Gegenwartsbetrachtung angestrebt wird, können aber oft wirtschaftspolitische Überlegungen der Gegenwart sowie auf die Zukunft gerichtete Pläne und Vorhaben nur im Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung verstanden werden.

Es erscheint daher für ein besseres Verständnis erforderlich, die aus früheren Zeiten übernommenen Gegebenheiten, sowie die sich daraus als Resultat ergebenden Kräfte und rechtlichen Ordnungen in der BRD und in den benannten Ländern kurz zu betrachten.

Dabei mußten, um nicht weitgehend in der Theorie stecken zu bleiben und an Hand der Literatur hauptsächlich die Lage von „gestern“ zu beleuchten und in den einzelnen Ländern die allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen, die sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Gesamtwirtschaft gelten, die Zustände und das wirtschaftliche Klima von „heute“ in die Betrachtung einbezogen werden.

Dementsprechend werden in den einzelnen Länderkapiteln behandelt:

1. die rechtliche Entwicklung der Flurbereinigung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung,
2. die agrarstrukturellen Probleme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsziele,
3. die Möglichkeiten und Hilfen der Flurbereinigung bei der Lösung der Probleme und Erreichung der Entwicklungsziele.

Im dritten Teil dieser Abhandlung erfolgt:

1. eine Zusammenfassung
 - a) der allgemeinen Entwicklungstendenzen,
 - b) der Ziele der Agrarstrukturpolitik,
2. eine Schlußfolgerung
 - a) hinsichtlich der zukünftigen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur,
 - b) hinsichtlich der zukünftigen Durchführung von Flurbereinigungen.

Zweiter Teil

I. Bundesrepublik Deutschland

1. Die bisherige Entwicklung der Flurbereinigung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung

1.1 in Norddeutschland

Die Wandlung der Agrarstruktur in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts erstreckte sich auf die Befreiung der Bauern von persönlichen Bindungen, die Herstellung eines eigentümlichen Besitzrechts und im Gebiet der Gutsherrschaft auf die „gutsherrlich bäuerliche Auseinandersetzung“. Dabei fand eine Ablösung von Reallasten und Dienstbarkeiten statt. Ferner wurde die Teilung der Gemeinschaftsländereien, die „sogenannten Gemeinheitsteilungen“, durchgeführt. Bei ihnen handelte es sich nicht um eine rein agrarpolitische Maßnahme, sondern um eine Umformung der gesamten gesellschaftlichen Struktur auf dem Lande. Sie können als die Anfänge der Zusammenlegung von Grundstücken angesehen werden⁸.

Die Anfänge der Flurbereinigung und die Entwicklung des Flurbereinigungsrechts fielen in die Zeit, als die deutschen Länder noch selbständige Staaten waren. Es ist daher verständlich, daß die Methoden und Gesetze sich nach verschiedenartigen Verhältnissen (z. B. Struktur- und Wirtschaftsverhältnisse) und nach den Rechtsauffassungen sowie der Mentalität der Bevölkerung richteten.

Die Bezeichnungen für diesen Aufteilungs- und Zusammenlegungsprozeß waren länderspezifisch verschieden.

In „Preußen“ finden wir den Begriff „Separation“, in „Hannover“ hießen die Vorgänge „Verkoppelung“, in „Baden-Württemberg“ „Feldbereinigung“, in „Bayern“ „Vereinödung“ und „Arrondierung“.

Preußen hat die „Separation“ in Verbindung mit der Abschaffung der Gemeinheiten*, der Allmenden und Weiderechte und der Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse durchgeführt**.

Die Gemeinheitsteilungs-Ordnung enthielt zum erstenmal auch Bestimmungen über die „U m l e g u n g“ (Zusammenlegung) von Grundstücken. In der Folgezeit trat die Zusammenlegung mehr in den Vordergrund und fand der Zweck, die in Gemengelage befindlichen Parzellen in einem besonderen Verfahren zusammenzulegen, in dem Zusammenlegungsgesetz vom 2. April 1872 seinen Niederschlag***.

Eine besondere Behördenorganisation, die Auseinandersetzungsbehörden, und ein eingehendes Verfahrensrecht wurde entsprechend in Preußen eingerichtet bzw. ausgebildet. Die Verfahrensverordnungen**** enthalten eine Reihe von Grundsätzen, die auch heute noch von Bedeutung sind, z. B. die Zuständigkeit für die Landeskulturbehörden, die Erledigung von Amts wegen, die Aufklärung

⁸ KROESCHELL, K., a. a. O., S. 24.

* Gemeinheitsteilungs-Ordnung vom 7. Juni 1821 (Pr.G.S., S. 53), sie galt für die damaligen preußischen Provinzen Brandenburg, Preußen, Sachsen, Schlesien, den größten Teil Pommerns, sowie für die rechtsrheinischen landrechtlichen Kreise Rees und Duisburg und die Regierungsbezirke Münster, Minden und Arnberg.

** Gesetz betr. die Ablösung der Reallasten und die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse vom 2. März 1850 (Pr.G.S., S. 77).

*** Pr.G.S., S. 329.

**** vom 20. Juni 1817 (Pr.G.S., S. 161) und vom 30. Juni 1834 (Pr.G.S., S. 90).

der Sach- und Rechtsverhältnisse an Ort und Stelle, sowie das Bemühen um eine möglichst gütliche Regelung aller Interessen, Berücksichtigung der Nebenbeteiligten und die Beurkundung durch eigene Dienstkräfte der Landeskulturbehörde usw.

1.2 in Süddeutschland

Anders verlief dagegen die Entwicklung in „Süddeutschland“. Hier konnte sich die Umlegung nicht in Zusammenhang mit einer Gemeinheitsteilung entwickeln. Wie ein Blick in die Gesetzgebung zeigt, stand dort der „Wegebau“ in der Feldmark im Vordergrund. Die Anfänge der Umlegung liegen dort daher in der Verbesserung des Wegesystems.

In „Bayern“ wurde z. B. neben der Zusammenlegung der Parzellen mit Neuordnung der Wege- und Wasserverhältnisse die „Feldwegeregelung“ — ohne gleichzeitige Zusammenlegung — als selbständige Maßnahme zugelassen*.

In „Württemberg“ und „Baden“ lag der Schwerpunkt der „Feldbereinigungen“ zunächst auf der Neuordnung der Wegeverhältnisse. Gleichzeitig wurde allerdings eine Verminderung der Parzellenzahl angestrebt.

In „Hessen“ wurde versucht, zunächst mit der durch Gesetz vom 13. April 1824 angeordneten Katastervermessung auch gleichzeitig Parzellen durch Austausch zusammenzulegen.

Das Zusammenlegungsgeschäft — Umlegung oder Flurbereinigung — erwies sich bei seiner praktischen Handhabung als überaus verwickelt und setzte deshalb eine mühselige gesetzgeberische Einzelarbeit voraus. Das genossenschaftliche Moment wurde dabei wie ein Stück staatlich arrangierte Selbstverwaltung stark verwertet⁹.

Aus allen Gesetzen und Rechtsvorschriften damaliger Zeit, soweit sie sich mit dem Verfahren und der Organisation befassen, ergibt sich die Auffassung, daß im Interesse einer schnellen und sachkundigen Lösung der anfallenden Aufgaben, die Übertragung derselben auf „Sonderbehörden“ oder „besondere Institutionen“ notwendig sei.

Organisation

Aufgrund seiner im Hannoverschen mit der besonderen Landeskulturbehörde, dem „Landesökonomiekollegium“ und den diesen unterstellten „Landesökonomiekommissaren“ gemachten Erfahrungen hat Albrecht THAER bei den langen Verhandlungen in Preußen* über die Behördenorganisation als in Verwaltungsdingen unvoreingenommener Fachmann die Einsetzung besonderer Behörden maßgeblich beeinflusst¹⁰. Es wurden dort die „Auseinandersetzungsbehörden“ — die „Generalkommissionen“ — für jede Provinz vorgesehen. Die örtliche Ausführung der Auseinandersetzung lag in der Hand von „Spezialkommissaren“. Das Verfahren und die Organisation der Auseinandersetzungsbehörden wurde in der bereits erwähnten Verordnung vom 20. 6. 1817 (G. S., S. 161) geregelt.

Bereits im Jahre 1802, also rd. 9 Jahre vor Preußen, wurde im Kurfürstentum Hannover „eine besondere Behörde“ für Angelegenheiten der Landes-

⁹ HEDEMANN, Justus Wilhelm, a. a. O., S. 166, dort befindet sich auch eine Übersicht über die einzelnen Ländergesetze.

¹⁰ SCHLITTE, Pr., a. a. O., S. 34/35.

* Gesetz über Flurbereinigungen vom 29. 5. 1886 (GVBl., S. 271).

* Dorthin war er 1804 wegen der damaligen politischen und kriegerischen Wirren übersiedelt.

kultur errichtet, das „Landesökonomiekollegium Celle“. Die Entstehung selbständiger Landeskulturbehörden in den einzelnen Landesteilen des heutigen Landes Niedersachsen, dessen Staatsgebiet sich mit dem der 1946 aufgelösten Länder Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe deckt, läßt sich in zeitlicher Reihenfolge feststellen¹¹.

In „Württemberg“ wurde die Durchführung einer „Vollzugskommission“ übertragen^{**}, eine ähnliche Regelung erfolgte in „Hessen“^{***}.

In „Bayern“^{****} war zunächst eine eigene Behörde nicht vorgesehen, später wurde als amtliches, technisches Organ für die Vorbereitung, Einleitung, Durchführung und den Abschluß der Flurbereinigung eine eigene Behörde — die „Flurbereinigungskommission“ (seit 1915 Landesamt für Flurbereinigung) gebildet.

Im ganzen gesehen wurde jedoch der Flurbereinigung keine große Bedeutung beigemessen. An eine grundlegende Änderung der Betriebsorganisation, der Eigentumsordnung und der „Agrarstruktur“ wurden keine hohen Anforderungen gestellt. Die eigentliche agrarstrukturelle Aufgabe der damaligen Zeit wurde darin gesehen, im Osten des Reiches neue landwirtschaftliche Siedlungen zu errichten.

Bemühungen um Vereinheitlichung und Beschleunigung

Alle die aufgrund der bisherigen Entwicklung in den einzelnen preußischen Provinzen in Kraft befindlichen acht verschiedenen „Teilungsordnungen“ wurden vereinheitlicht durch das „Gesetz über die Umlegung von Grundstücken“ vom 21. September 1920 (Pr.G.S., S. 453). In ihm wurde ein „Kommissar für die Verhandlung mit den Beteiligten“ als zuständige Amtsperson bestimmt.

Dem Bestreben nach rascherem Fortschreiten der Bereinigungstätigkeit entsprang in Bayern das „Flurbereinigungsgesetz“ vom 5. August 1922 (Bay. G.V.Bl., S. 433). Es brachte als grundlegende Änderung die Zusammenfassung der Beteiligten eines Flurbereinigungsunternehmens zu einer „Flurbereinigungsgenossenschaft“. Diese galt kraft Gesetzes unmittelbar nach positiver Abstimmung über die Inangriffnahme der Flurbereinigung als gebildet und war eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“.

Durch dieses Gesetz wurde zudem die Organisation der Flurbereinigungsbehörden dahin geändert, daß anstelle des „Landesamtes für Flurbereinigung“ „Flurbereinigungsämter“ als Außenstellen traten, die der Dienstaufsicht des Staatsministeriums für Wirtschaft, Abt. Landwirtschaft, unterstanden.

1.3 im Deutschen Reich

Nachdem die deutschen Länder 1934 ihre Selbständigkeit verloren hatten und ein zentral regiertes „Deutsches Reich“ gebildet wurde, erfolgte im Jahre 1937 auch eine Vereinheitlichung des Flurbereinigungsrechts und damit die erste reichsrechtliche Regelung.

¹¹ DYMARDEN, E., a. a. O., S. 207.

^{**} Württembergs Gesetz über die stückweise Vermessung sämtlicher Liegenschaften vom 26. März 1862.

^{***} Hessisches Gesetz vom 24. Dezember 1857 Zusammenlegung der Grundstücke, Teilbarkeit der Parzellen und Feldweganlage betreffend.

^{****} Bayerisches Gesetz vom 29. Mai 1886 / 9. Juni 1899.

Das „Umlegungsgesetz“ vom 26. Juni 1936 (R.G.Bl. I, S. 518) ermächtigte den Reichsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, das Recht der Grundstückszusammenlegung neu zu regeln*. Aufgrund dieser Ermächtigung erging die „Reichsumlegungsordnung“ (RUO) vom 16. 6. 1937 (R.G.Bl. I, S. 629). Durch sie und die beiden zu ihr erlassenen Verordnungen vom 27. 4. 1938 (R.G.Bl. I, S. 425) und 14. 2.*1940 (R.G.Bl. I, S. 366) wurde die bestehende Rechtszersplitterung beseitigt und ein einheitliches Recht geschaffen, das in seiner Entwicklung auf den Länderrechten fußte und bewährte Einrichtungen des Feld- und Flurbereinigungsrechts süddeutscher Länder in sich aufnahm¹². Es war daher erklärlich, daß die Länder nach dem Zusammenbruch 1945 zunächst an der RUO festhielten; nur Bayern führte, davon ausgehend, daß das bayerische Flurbereinigungsrecht dem Volkscharakter seines Bauerntums besser entspreche, seine früheren Landesgesetze wieder ein**.

Die RUO und die zu ihr ergangenen Verordnungen waren zwar nach Art. 125 GG Bundesrecht geworden, sie enthielten aber über den rein fachlichen Inhalt hinaus eine Reihe von Bestimmungen, die einer rechtsstaatlichen Betrachtung nicht standhielten. Diese mußten — soweit sie gegenstandslos geworden — beseitigt und im übrigen geändert und dem GG angepaßt werden*. Daher wurde eine Neuordnung des Rechtsgebiets erforderlich. Sie erfolgte durch das Bundesflurbereinigungsgesetz (FlurbG) vom 2. Januar 1953 (BGBl. I, S. 591), das am 1. Januar 1954 in Kraft getreten ist.

Nachdem der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat (Art. 74 Nr. 18 GG), ist für das Landesrecht nur noch Raum im Rahmen der im FlurbG gemachten ausdrücklichen Vorbehalte. Nach § 103 FlurbG sind das Gesetz des Landes Bayern über die Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Grundstücken (Arrondierungsgesetz) vom 10. Mai 1949** (BVBl., S. 112) und die zweite Verordnung des Staatsministeriums des Landes Württemberg-Hohenzollern zur Durchführung des Bodenreformgesetzes (Agrarreformverordnung) vom 16. Dezember 1949 (Reg.Bl. 1950, S. 7) unberührt geblieben.

1.4 in der Bundesrepublik Deutschland (BRD)

Organisation

Die Bestimmung der Fachbehörden für die Flurbereinigung und deren Organisation ist Sache der Bundesländer (§ 2 [2] FlurbG). Von ihnen werden daher in Ausführungsgesetzen entsprechende Regelungen getroffen¹³.

Überall ist die zentrale Stelle für die Flurbereinigung — die oberste Flurbereinigungsbehörde — das Landwirtschaftsministerium.

Während in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen — entsprechend dem dreistufigen Aufbau, wie er sich aus § 2 FlurbG ergibt — Mittelinstanzen vorhanden sind, denen die Befugnisse der im FlurbG vorgesehe-

¹² NIERMANN, a. a. O., S. 809 ff.

¹³ SEHUSEN, SCHWEDE, NEBE, a. a. O., S. 18.

* Neben ihm erging für den Bau der Reichsautobahnen das „Gesetz zur beschleunigten Durchführung von Flurbereinigungen“ vom 27. 6. 1933 (R.G.Bl. I, S. 509) in der Fassung des Gesetzes vom 18. 12. 1933 (R.G.Bl. I, S. 1081).

** Gesetz Nr. 24 über die Wiedereinführung des bayerischen Flurbereinigungsrechts vom 15. Juni 1946 (GVBl., S. 185).

* Begründung zum Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes S. 38 Drucksache Nr. 3385 DBT, 1. Wahlperiode 1949.

** jetzige Fassung vom 11. August 1954 (GVBl., S. 169).

nen „Oberen Flurbereinigungsbehörde“ zustehen, kennen Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein sowie die Stadtstaaten solche nicht.

Fachbehörden sind in Bayern und Baden-Württemberg die „Flurbereinigungsämter“ und in den übrigen Ländern — Ausnahme die Stadtstaaten — die „Kulturämter“.

Von der in § 2 Abs. 3 eingeräumten Ermächtigung, Befugnisse, die nach dem FlurbG der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Flurbereinigungsbehörde zu übertragen, hat nur Bayern Gebrauch gemacht*. Die dreistufige Gliederung ist aber praktisch auch gegeben, weil Aufgaben und Befugnisse, die der Flurbereinigungsbehörde zustehen, der Teilnehmergeinschaft übertragen sind, die damit als untere Flurbereinigungsbehörde tätig ist. Diese Regelung ist insofern möglich und unbedenklich, weil der Vorstand der Teilnehmergeinschaft einen „beamteten“ Flurbereinigungsingenieur zum Vorsitzenden hat.

Von den weiteren der Landesgesetzgebung hinsichtlich der Organisation eingeräumten Vorbehalten z. B. § 18 (Abs. 2) (Übertragung weiterer Aufgaben und Befugnisse auf die Teilnehmergeinschaft), § 21 (abweichende Bildung und Zusammensetzung des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft) sowie § 25 Abs. 3 (Einschaltung eines Schiedsverfahrens) hat insbesondere Bayern in seinem Ausführungsgesetz (AG FlurbG) vom 11. August 1954 (GVBl., S. 165) Gebrauch gemacht (Art. 2—6, Art. 7, Art. 9—15). Dazu gab Veranlassung, daß in dem früheren Flurbereinigungs-gesetz vom 11. 2. 1932, das auf dem Genossenschaftsprinzip aufgebaut war, auch das „Schiedsverfahren“ verankert war und von den Beteiligten häufig in Anspruch genommen wurde.

In der Praxis wird z. Z. von der Möglichkeit der Einschaltung des Schiedsgerichts wenig Gebrauch gemacht, weil sich offenbar die Beschwerdeführer lieber den normalen Rechtsmittelinstanzen anvertrauen¹⁴.

Von der Ermächtigung des § 141 Abs. 4, für die Entscheidung über Beschwerden gegen die Ergebnisse der Schätzung (§ 32) und gegen den Flurbereinigungsplan (§ 59 Abs. 2) durch Zuziehung von zwei Landwirten sog. „Spruchstellen“ zu bilden, haben die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein in ihren Ausführungsgesetzen** Gebrauch gemacht.

In Bayern sind für die Entscheidung besondere „Spruchausschüsse“ gebildet worden. Ihnen gehören zwei Beamte des höheren Dienstes und zwei ehrenamtliche Beisitzer, die Landwirte sein müssen, an (Art. 28—30 AG FlurbG).

Zusammenfassend ergibt sich, daß das FlurbG und die Ausführungsgesetze der Länder mit ihrem materiellen Inhalt bzw. mit ihren Verfahrensregelungen die derzeitige Rechtsgrundlage für die Flurbereinigung bilden.

Der bisherige Begriff „Umlegung“ wurde durch „Flurbereinigung“ ersetzt. Dadurch sollte den häufigen Verwechslungen mit der städtebaulichen Umlegung vorgebeugt werden.

¹⁴ GAMPERL, H., a. a. O., S. 710.

* Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Flurbereinigungsverfahren (Übertragungsverordnung zum Flurbereinigungs-gesetz [UV FlurbG] vom 30. Juli 1954 (BVBl., S. 169).

** Hessisches Ausführungsgesetz zum FlurbG vom 30. 3. 1954 (BVBl., S. 44) §§ 2 bis 10.

Niedersächsische AG FlurbG vom 20. 12. 1954 (GVBl., S.179) §§ 1 bis 5.

Rheinland-Pfälzisches AG FlurbG vom 26. 3. 1954 (GVBl., S. 49) §§ 5 bis 17.

Nordrhein-Westfälisches AG FlurbG vom 8. 12. 1953 (GVBl., S. 411) §§ 2 bis 12.

Schleswig-Holsteinisches AG FlurbG vom 8. 5. 1954 (GVBl., S. 93) §§ 2 bis 8.

Gesamtmelioration

Nach § 37 FlurbG ist die Flurbereinigung eine „Gesamtmelioration“. Eine zweckmäßige Neugestaltung des Bereinigungsgebietes setzt voraus, daß allgemeine Grundsätze erarbeitet werden, nach denen die Verbesserung der Agrarstruktur in dem Raum herbeigeführt werden soll.

Im § 38 (1) wird daher der Flurbereinigungsbehörde zur Pflicht gemacht, im Benehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung (§ 109)¹⁵ und den beteiligten Behörden und Organisationen, insbesondere mit den Fachberatern für Flurbereinigung, solche Grundsätze aufzustellen.

In diesen Grundsätzen sind alle wichtigen Gesichtspunkte zu behandeln, die für die Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes sowie des Flurbereinigungsplanes von Bedeutung sind und daher zur Verwirklichung der Flurbereinigung als Gesamtmelioration, die eine agrarstrukturelle und landeskulturelle Gesamtlösung zum Ziele hat, beachtet werden müssen.

Vorbereitung der Flurbereinigung

Der im Gesetz nicht festgelegte Begriff „Vorplanung“ ist lediglich ein neuer „terminus technicus“ im Flurbereinigungsverfahren. In tatsächlicher Hinsicht bringt er aber nichts Neues. Das was die Vorplanung erreichen soll, ist in der Praxis der Kulturämter seit langem — zwar nicht unter der Bezeichnung „Vorplanung“ — durchgeführt worden.

Im Bereich der ehemaligen preußischen Landeskulturverwaltung wurden z. B. die sog. „General- oder Übersichtsverhandlungen“ geführt, bei denen in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen grundsätzliche Feststellungen für die Verfahrensdurchführung getroffen wurden*.

Mit Rücksicht auf Art. 83 GG ist die Regelung der Vorplanung Aufgabe der Länder. Sie bestimmen, wie sie und von welchen Stellen sie vorzunehmen ist¹⁶.

Um zu einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung bei der Durchführung von Vorplanungen bei allen Landwirtschaftskammern und auch in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern, in denen es solche nicht gibt, zu gelangen, gab der „Verband der Landwirtschaftskammern“ Richtlinien für die Vorplanung in der Flurbereinigung heraus (aufgestellt vom Ausschuß für Landeskultur beim Verband der Landwirtschaftskammern Bonn 1962)**.

Darüber, ob die „Vorplanung“ der Nahbereichsebene im Sinne der Raumordnung zuzuordnen ist, haben sich Zweifel ergeben.

Nach der einen Auffassung wird sie weitgehend als „Nahbereichsplanung“ verstanden und praktiziert***.

Vorplanung

Der anderen Auffassung zufolge ist die Ausweitung der agrarstrukturellen „Vorplanung“ zur Nahbereichsplanung grundsätzlich nicht möglich, weil letztere in die Kompetenz der Landesplanungsbehörde falle. Es wird allerdings von dieser Auffassung eingeräumt, daß je nach den vorliegenden Verhältnissen eine Ausweitung zur Nahbereichsplanung durchaus möglich ist.

¹⁵ die Landwirtschaftskammern in den Ländern, in Baden-Württemberg und Bayern die Bauernverbände. Über die Landwirtschaftskammergesetzgebung im einzelnen vgl. SAUER, a. a. O.

¹⁶ Vgl. dazu die bei BOTHE, a. a. O., S. 9/11 aufgeführten Durchführungsbestimmungen der Bundesländer.

* Verfahrensverordnungen vom 20. Juni 1817 §§ 89 und 98 PGS, S. 161 und vom 30. Juni 1834 (PGS, S. 90).

** Anleitung zur Ausarbeitung einer Vorplanung für ein Flurbereinigungsverfahren in Heft 4 der Schriftenreihe für Flurbereinigungen, hrsg. vom BML Verlag Ulmer, Stuttgart 1954.

*** z. B. in Bayern, Gemeinsame Bekanntmachung vom 7. September 1967 betr. Vorplanung im ländlichen Nahbereich, Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ausgabe A, Nr. 5 v. 17. Oktober 1967, S. 71.

Nach den Richtlinien des BML ist sie eine überörtliche Fachplanung und hat die Aufgabe, die spezifischen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft im „Nahbereich“ herauszuarbeiten und die „zukünftig“ zweckmäßige „Agrarstruktur“ in diesem Gebiet aufzuzeigen. Sie soll sich gleichzeitig dazu eignen, als Grundlage für den landwirtschaftlichen Teil der übergeordneten und überörtlichen Planung zu dienen.

Im Zusammenhang mit den Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern* wurde sie seinerzeit als ein Instrument für die Dorferneuerung entworfen und konnte sich daher nicht auf den Agrarbereich beschränken.

Unter Berücksichtigung der bislang vorliegenden Erfahrungen wurde vom BML mit Vertretern der Landesfachverwaltungen eine neue Gliederung zur „agrarsstrukturellen Vorplanung“ erarbeitet, die auch die Ausweitung zur Nahbereichsplanung ermöglicht. Es werden durch sie alle im ländlichen Rahmen bestehenden Interessenbereiche, also nicht nur die Landwirtschaft, erfaßt und alle Fragen beantwortet, die für eine befriedigende „Gesamtneuordnung“ Bedeutung haben**. Insbesondere soll jede agrarsstrukturelle Vorplanung mit einem Landschaftsrahmenplan verbunden werden. Mehr als bisher werden die sozialökonomischen Verhältnisse und die hieraus zu ziehenden Folgerungen einbezogen.

Vor der Anordnung einer Flurbereinigung sollen die Gemeinde und der Gemeindeverband sowie andere von der für die Landwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörde zu bestimmenden Organisationen und Behörden gehört werden (§ 5 [2] FlurbG).

Die Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, der Flurbereinigungsbehörde auf Ersuchen unverzüglich mitzuteilen, ob und welche großräumigen, das voraussichtliche Flurbereinigungsgebiet berührenden Planungen beabsichtigt sind oder bereits feststehen (§ 5 [3] FlurbG).

Durch diese Bestimmungen des § 5 FlurbG soll sichergestellt werden, daß die Behörde frühzeitig von etwaigen Plänen und Vorhaben Kenntnis erhält und diese bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Anordnung der Flurbereinigung sowie bei der Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes berücksichtigen kann.

Die Berücksichtigung der großräumigen Planungen anderer Stellen entspricht der vom FlurbG durch Ausführungsvorschriften oder Verwaltungsanordnungen geregelten Praxis. Die im Gesetz verankerte Verpflichtung zur Bekanntgabe ihrer Absichten ist unentbehrlich, wenn nicht der Erfolg der Flurbereinigung ganz oder teilweise zunichte gemacht werden soll.

Zu dem Kreis der nach Abs. 3 beteiligten Stellen gehören u. a. die Behörden und Körperschaften, deren Arbeitsbereich sich auf die Landesplanung, den Verkehr (Bundesfernstraßenverwaltung, Straßenbaubehörden der Länder), die Bundesbahn, Wasserstraßen, Industrie und gewerbliche Wirtschaft sowie Energieversorgung, Wohnungs- und Siedlungswesen erstreckt.

Aufgrund dieser Vorarbeiten und Ermittlungen können sich die Flurbereinigungsbehörden die für die Festlegung des Flurbereinigungsgebietes erforderliche genaue Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse des Bereinigungsgebietes und

* Erlaß des BMWo vom 8. 4. 1964 AZ. II B 4 — 1212/40/64 betr. Studien und Modellvorhaben, hier Dorferneuerung. — Erlaß des BML vom 21. 5. 1964 AZ. IV B-SG — 4310 — 40/64, abgedr. in der Zeitschrift für Innere Kolonisation 1964, S. 90 bzw. 136.

** Vgl. dazu Entwurf des BML vom 20. 2. 1970 Vorplanung für den Agrar- und Verflechtungsbereich — Gliederung des Gutachtens.

des näheren und weiteren Nahbereichs verschaffen. Damit das angestrebte Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur und der wirtschaftlichen Grundlagen möglichst vollkommen erreicht wird, ist es oft vorteilhafter und durchgreifender, wenn mehrere benachbarte Gemarkungen gleichzeitig einer Bereinigung unterzogen werden. Dieser praktischen Erfahrung entsprechen die Richtlinien des BML vom 14. November 1967 IV B 4 — 4864 — 56/57, nach denen für die Gewährung von Bundeshaushaltsmitteln Voraussetzung ist, daß das Gebiet eines Einzelvorhabens oder einer Verfahrensgruppe eine Mindestgröße von 2000 ha hat*.

Landesgestaltung

Der umfassende Begriff der „Landesgestaltung“, der über die „Landschaftsgestaltung“ und „Landschaftspflege“ hinausgeht sowie der umfangreiche Katalog der Maßnahmen macht es notwendig, mit Hilfe der Flurbereinigung die auf den verschiedensten Fachgebieten erforderlichen Planungen und Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Das bedeutet nicht, daß die Flurbereinigungsbehörden für die gesamte Planung im Neuordnungsgebiet zuständig sind. Sie haben vielmehr die eigenen Planungen mit denen Dritter zu vereinigen und für die Durchführung aller Planungen zu sorgen. Sie können sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten selbst übernehmen oder die für sie erforderlichen Voraussetzungen schaffen¹⁷.

Die Schaffung gemeinschaftlicher Anlagen bildet seit jeher ein Kernstück der Flurbereinigungsverfahren. Sie war nicht nur in der RUO, sondern auch in den früheren Landesrechten verankert und dient, wie der Begriff der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (§§ 39, 40 FlurbG) sagt, dem Interesse aller.

Dabei steckt das Interesse der allgemeinen Landeskultur und das wirtschaftliche Bedürfnis der Teilnehmer den Umfang der zu schaffenden Anlagen ab¹⁸.

Zu den Anlagen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, gehören sämtliche Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen u. a. m. Anderen öffentlichen Interessen dienen, z. B. Energie- und Wasserversorgungseinrichtungen, Sport- und Spielplätze¹⁸.

Die kartenmäßige und schriftliche Darstellung der Vielzahl von genossenschaftlichen und öffentlichen Anlagen, die zur Erreichung des Flurbereinigungszweckes in den betreffenden Verfahren erforderlich sind, enthält mithin ähnliche Planausführungen über konkrete Anlagen und Vorhaben wie z. B. die Pläne des Bundesfernstraßen-, des Bundesbahngesetzes oder anderer Planfeststellungsvorschriften¹⁹.

Wegen der großen Bedeutung des „Wege- und Gewässerplans“ (§ 41 [1] FlurbG) nicht nur für das spezielle Bereinigungsgebiet, sondern darüber hinaus bestimmt das Gesetz, daß der Plan mit den daran interessierten Stellen (§ 41 [2]) zu erörtern ist. Der Kreis der beteiligten Behörden und Organisationen ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes (§§ 5 Abs. 2, 38).

Wird die Flurbereinigung unter Beachtung der angeführten gesetzlichen Bedingungen durchgeführt, dann ist sie — wie der Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1966* ausführt, für die Ordnung und Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ein wichtiges Instrument. Andere Entwicklungs- und

¹⁷ LILOTTE, Fr. J., a. a. O., S. 196.

¹⁸ SEEHUSEN—SCHWEDE—NEBE, a. a. O., § 39 FlurbG Anm. 1.

¹⁸ Siehe Zusammenstellung bei STEUER, R., a. a. O., § 40 Anm. 3.

¹⁹ HIDDEMANN, H., a. a. O., S. 42.

* abgedr. in der Inneren Kolonisation, 16. Jg. 1967, S. 304.

• BT Drucks. V/1155, S. 73.

Ordnungsaufgaben werden im Rahmen der Flurbereinigung, z. B. Bereinigung der Ortslage, Ausweisung von Flächen für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen, Schaffung von neuen Ortsausgängen, mit durchgeführt oder in zeitlicher und sachlicher Abstimmung mit dieser vorangetrieben. Das betrifft, so wird in dem Bericht weiter festgestellt, auch die Bauleitung von überwiegend landwirtschaftlich strukturierten Gemeinden.

Im Rahmen dieser koordinierenden komplexen Raumordnungstätigkeit werden die immer wieder geforderte und als dringend notwendig* bezeichnete Koordination der verschiedenen Maßnahmen wie z. B. der Verbesserung der Agrarstruktur und Infrastruktur, der Industrieansiedlung sowie der Verkehrserschließung, der Wohn- und Erholungsbedürfnisse usw. ermöglicht und — wie viele Beispiele zeigen — erreicht.

Die Flurbereinigung ist mithin ein in der deutschen Rechtsgeschichte seit Jahrhunderten bekanntes Rechtsinstitut, jedoch in verschiedenen Ausgestaltungen und mit unterschiedlichen Bezeichnungen**.

Beschleunigte Zusammenlegung

Neben der regulären Flurbereinigung mit umfassender Zielsetzung sieht das Gesetz die „beschleunigte Zusammenlegung“ vor. Sie zielt darauf ab, der Landwirtschaft möglichst rasch günstigere Arbeitsbedingungen zu verschaffen.

Auch sie ist ein behördlich geleitetes Verfahren, in dem — ebenfalls unter Mitwirkung der Beteiligten — zersplitterter Grundbesitz möglichst großzügig zusammengelegt wird, die Veränderung und die Neuanlage von Wegen und Gewässern sowie Bodenverbesserungen sich aber auf das notwendige Maß beschränken.

Dem Ziele, die Abfindungen nach Möglichkeit durch Vereinbarungen mit den Beteiligten zu bestimmen (§ 39 [1]) und den durch die Zusammenlegung erstrebten betriebswirtschaftlichen Erfolg rasch herbeizuführen, dienen die aus den §§ 91 ff. FlurbG ersichtlichen Erleichterungen und Beschleunigungen.

Die Flurbereinigungsbehörde hat danach die Möglichkeit, zu ihrer Entlastung geeignete Stellen und sachkundige Personen zu beauftragen*, die Verhandlungen zur Erzielung einer Vereinbarung mit den Beteiligten zu führen und einen Zusammenlegungsplan vorzulegen.

Wie das Gesetz (§ 102) ausdrücklich besagt, schließt ein durchgeführtes Zusammenlegungsverfahren eine „spätere“ Flurbereinigung nicht aus.

Welche große Bedeutung diesem beschleunigten Verfahren beigemessen wird und wie sehr der Gesetzgeber wünscht, daß von ihm in allen geeigneten Fällen als „endgültige“ Maßnahme oder auch als „Vorschaltverfahren“ seitens der Beteiligten Gebrauch gemacht wird, erhellt daraus, daß zur „Einstellung“ eines beschleunigten Zusammenlegungsverfahrens die „Obere Flurbereinigungsbehörde“ nur dann ihre Zustimmung geben darf, wenn die weitere Durchführung unzweckmäßig ist**.

Gelingt es, Vereinbarungen mit den Beteiligten zu erreichen, bedürfen diese zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die Flurbereinigungsbehörde, werden Vereinbarungen nicht erzielt, so werden die Abfindungen von Amts wegen durch die Behörde bestimmt.

* 2. Raumordnungsbericht, BT Drucks. V/3958, S. 61.

** BVerwG I. Sen. Rechtskräftiger Beschluß vom 9. 11. 1954 BVerwG IB 145/53 RdL 1955, 52.

* In der Regel werden in den Ländern zugelassene Siedlungsgesellschaften beauftragt.

** In der Praxis ergibt sich häufiger die notwendige Einstellung, weil sich im Verlaufe des Verfahrens ergibt, daß nur ein vollständiges Flurbereinigungsverfahren den erstrebten Erfolg bringt.

Es ist dadurch gewährleistet, daß Zweck und Ziel des Zusammenlegungsverfahrens erreicht und die rechtlichen Grundsätze für die Abfindung eingehalten werden.

Vereinfachtes Verfahren

Neben dem „Zusammenlegungsverfahren“ stellt das in den §§ 86 ff. FlurbG geregelte „vereinfachte Flurbereinigungsverfahren“ eine weitere Möglichkeit zur Beschleunigung der Flurbereinigung dar. Es ist nach der Regierungsvorlage zum Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes* für zwei Gruppen von Verfahren gedacht:

- a) Flurbereinigungsverfahren, die zur Beseitigung landeskultureller Nachteile als Folge störender Eingriffe durch bestimmte Unternehmen oder zur Erleichterung von Bodenreform- und Siedlungsverfahren sowie in Erweiterung der bisherigen Bestimmung von sonstigen Aufbaumaßnahmen dienen.
- b) Flurbereinigungsverfahren, die unter bestimmten Voraussetzungen (Wiedermulung, Weilerbildung, Einödhöfe und kleinere Gemeinden) in erleichterter Form durchgeführt werden sollen.

Das vereinfachte Verfahren bezweckt einmal, die durch eine der genannten Maßnahmen hervorgerufenen oder zu erwartenden Nachteile zu beseitigen und zum anderen die Durchführung von Aufbaumaßnahmen zu erleichtern.

Anlaß und Zweck unterscheiden sich somit von denen der normalen Flurbereinigung. Der verwaltungsrechtliche Ablauf des Verfahrens ist durch Sondervorschriften vereinfacht und beschleunigt (§ 86 FlurbG).

Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen

In den §§ 87 ff. wird eine weitere besondere Art der Flurbereinigung geregelt, deren Aufgabe es ist, den durch die Inanspruchnahme von ländlichen Grundstücken in großem Umfang in einem Enteignungsverfahren den Betroffenen entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder die durch das Unternehmen entstehenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden¹³.

Dieses Verfahren gewinnt mit der Entwicklung der Technik und des Verkehrs, der Industrie und Energiewirtschaft, dem Ausbau der Landesverteidigung usw. eine größere Bedeutung. Durch die Errichtung der notwendigen Anlagen werden — oft in erhöhtem Ausmaß — ländliche Grundstücke in Anspruch genommen. Durch diese Inanspruchnahme für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Anlagen, die auch z. T. für die allgemeine Volkswirtschaft unentbehrlich sind, ergeben sich in der Regel starke Beeinträchtigungen in der Landwirtschaft, nicht nur durch den Verlust großer Flächen, sondern durch Trennungsschäden infolge der Durchschneidung zusammenhängender Grundstücke sowie ferner durch die Unterbrechung des Wege- und Gewässernetzes. Diesen Aufgaben entsprechend weist das Verfahren die aus den §§ 87—90 ersichtlichen Besonderheiten auf¹⁴.

Die Verantwortung für die Enteignung verbleibt bei der Enteignungsbehörde; die Flurbereinigungsbehörde hat auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren durchzuführen. Das Enteignungsverfahren wird nicht mehr

¹³ SEEHUSEN—SCHWEDE—NEBE, a. a. O., Vorbem. zu §§ 87 ff., S. 211.

¹⁴ GAMPERL, H., a. a. O., S. 762.

* Drucks. Nr. 3385 DBT, I. Wahlperiode 1949 zu § 86, S. 42.

— wie nach der RUO — in das Flurbereinigungsverfahren übergeleitet. Letzteres dient vielmehr dazu, die Schäden und Nachteile der Landbereitstellung zu vermeiden.

Die Verteilung des Landverlustes nach Umfang und Differenzierung muß im Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung geregelt werden.

Der Unternehmer hat für die den Teilnehmern zugunsten des Unternehmens auferlegten Flächenabzüge eine Entschädigung zu zahlen, deren Höhe sich nach den für das Unternehmen geltenden Gesetzen richtet*.

Darüber hinaus hat er Nachteile, die sich auf andere Weise nicht beheben lassen, in der von der Flurbereinigungsbehörde festgesetzten Höhe zu entschädigen. Den von ihm an die TG zu leistenden Anteil an den Ausführungskosten und Verfahrenskosten* setzt die Obere Flurbereinigungsbehörde fest.

Den Zeitpunkt für die Einweisung des Unternehmers in den Besitz der für die Anlage erforderlichen Flächen bestimmt ebenfalls die Obere Behörde, nachdem sie geprüft hat, wann der Besitz- und Nutzungsübergang mit Rücksicht auf das Unternehmen wie auf die Teilnehmer und den Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens am günstigsten ist.

2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsziele

Es sind heute ganz reale Anlässe, die den ländlichen Raum stärker hervortreten lassen.

Der ländliche Raum

Weite agrarische Gebiete sind durch ungünstige natürliche Bedingungen — nicht selten gekoppelt mit einer ungünstigen Verkehrslage — durch zu kleine hauptberuflich bewirtschaftete Betriebe mit einer Vielzahl von kleinen Parzellen und z. T. durch einen Überhang an landwirtschaftlichen Arbeitskräften gekennzeichnet²⁰.

Problemgebiete für die Agrarstrukturverbesserung und die Raumordnung zugleich sind die wirtschaftlich schwach strukturierten ländlichen Räume²¹.

Die sog. „agrarischen Problemgebiete“ sind gekennzeichnet durch ungünstige natürliche Bedingungen für die Landwirtschaft, Mängel der Agrarstruktur und das Fehlen außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten. Sie sind überwiegend identisch mit den „zurückgebliebenen Gebieten“, die 144 kreisfreie Städte und Landkreise mit 85 375 qkm = etwas mehr als $\frac{1}{3}$ (34,4 %) des Bundesgebietes umfassen. In ihnen leben jedoch nach dem Stand vom 30. 6. 1964 nur 12,3 % der Bevölkerung des Bundesgebietes*.

²⁰ v. BABO, a. a. O., S. 198.

²¹ DITTRICH, a. a. O., S. 185—188.

* d. h. nach dem Gesetz, nach dem das Land für den Träger des Unternehmens zu enteignen ist, z. B. § 7 Preußisches Enteignungsgesetz vom 11. 6. 1874, §§ 17 ff. Landbeschaffungsgesetz vom 23. 2. 1957 (BGBl. I, S. 134) nebst Ergänzungs- und Änderungsgesetzen, §§ 93 ff. Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I, S. 341) mit späteren Änderungen.

• Die Verfahrenskosten sind an das Land abzuführen, weil dieses die Verfahrenskosten zu tragen hat.

• „Zur Problematik der Abgrenzung von hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten“, Heft 60 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Selbstverlag Bad Godesberg 1968.

Der Fläche und Bevölkerung nach beträgt der Anteil der Rückstandsgebiete

Schleswig-Holstein	70,6 %	39,0 %
Niedersachsen	52,4 %	29,6 %
Rheinland-Pfalz	43,8 %	25,5 %
Bayern	43,6 %	24,1 %
Hessen	26,0 %	10,0 %

In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Saarland machen die Rückstandsgebiete nur einen geringen Teil aus.

Nur in 1,5 % aller Landkreise der Bundesrepublik — es waren z. Z. der Erhebungen 425 — liegt das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft über dem Durchschnittsergebnis aller Wirtschaftsbereiche und nur in 5 % aller Landkreise liegt es im Bereich der Land- und Forstwirtschaft über demjenigen eines oder mehrerer Wirtschaftsbereiche**.

Auch innerhalb des agraren Wirtschaftsbereichs ergibt sich insbesondere in regionaler Hinsicht ein erhebliches Leistungsgefälle.

Bei dieser Strukturdisparität sind daher Überlegungen notwendig, welche Möglichkeiten einer Besserung bestehen²².

Die regionale Disparität der „Agrargebiete“ und der „agrарischen Problemgebiete“ verträgt sich nicht mit den Grundsätzen unserer sozialen Rechtsstaates und dem im GG verankerten Gleichheitsgrundsatz (Art. 3).

Sie ist auch ein ernstes Hemmnis bei dem Übergang von der „nationalstaatlichen“ zur Wirtschaft der EWG²³.

EWG-Vertrag

Ziel der in Art. 39 Abs. 1 des „EWG-Vertrages“ vom 25. März 1957* verankerten gemeinsamen Agrarpolitik ist, die Produktivität zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung zu sichern und die Verbraucher zu angemessenen Preisen zu beliefern.

Die Erhöhung des Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen soll durch agrarstrukturelle, produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Maßnahmen erreicht werden.

Seitens der EWG-Kommission wird zur Erreichung dieser Ziele auf die „Verbesserung der Agrarstruktur“ besonderes Gewicht gelegt.

Zur Koordinierung der Agrarpolitik und der Staatshilfe für die Landwirtschaft wurde vom Deutschen Bundestag das „Landwirtschaftsgesetz“ vom 5. September 1955 verabschiedet (BGBl. I 1955, S. 565 ff.).

Landwirtschaftsgesetz

Nach diesem „Grundgesetz der Landwirtschaft“ und seinen Ausführungsinstrumenten werden folgende Ziele verfolgt:

- aa) der Landwirtschaft die volle Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der Volkswirtschaft zu ermöglichen,
- bb) die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen anzugleichen,
- cc) die Landwirtschaft auf den gemeinsamen europäischen Markt vorzubereiten.

Nach § 1 des Landwirtschaftsgesetzes ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik — insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik — in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern.

²² BEWERUNGE, a. a. O., S. 150.

²³ WAIGEL, Th., a. a. O., S. 58.

** „Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise in der BRD“, Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter, Heft 2, 1966.
• BGBl. II 1957, S. 766/1678 und 1958/64.

Ferner ist in § 6 angeordnet, daß, soweit zur Durchführung der betreffenden Maßnahmen Bundesmittel erforderlich sind, die Bundesregierung die hierzu notwendigen Beträge vorsorglich in den Entwurf des Bundeshaushaltsplanes für das jeweilige Rechnungsjahr einstellt.

Aus dem Zusammenhang dieser beiden gesetzlichen Vorschriften in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz, auf das ausdrücklich verwiesen wird, ergibt sich eindeutig, daß das Landwirtschaftsgesetz nicht eine „allgemeine Proklamation“, sondern die rechtliche Grundlage für „Hilfsmaßnahmen“ des Bundes im Bereich der Landwirtschaft ist*.

Bundesflurbereinigungsgesetz

Zweck der Flurbereinigung ist die Verbesserung der Agrarstruktur in dem zu bereinigenden Gebiet und damit zugleich eine Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen der einzelnen Betriebe. Bei der Planung und Abgrenzung des Gebietes muß in erster Linie auf die Verhältnisse und Notwendigkeiten der umzulegenden Flur abgestellt werden, so daß für das Gesamtverfahren der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird.

Neuzeitliche betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte werden vom Gesetz ausdrücklich zum Maßstab gemacht. Die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe sollen verbessert werden, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden (§§ 1, 37 Abs. 1 FlurbG). Aufgabe der Flurbereinigung ist es mithin, mit einer durchgreifenden Neuordnung durch Bildung großer Grundstücke, die durch jeden Betrieb bewirtschaftet werden können, mittels Erschließung der Grundstücke durch ein zweckmäßiges und gut ausgebautes Wegenetz und Regulierung des Wasserhaushaltes usw. die Voraussetzungen für eine rationelle und moderne Landwirtschaft zu schaffen.

Bei der rechtlichen Beurteilung der Flurbereinigung ist davon auszugehen, daß das Eigentum an den in das Verfahren eingeworfenen (alten) Grundstücken mit dem Eigentum an den dafür ausgewiesenen (neuen) Grundstücken identisch ist (§ 68 Abs. 1 FlurbG). Das Eigentumsrecht bleibt durch die Flurbereinigung unberührt.

Die Neuordnungsmaßnahmen einer Flurbereinigung, wie Zusammenlegung der Flurstücke zu großen Flächen, Erschließung der Wirtschaftsflächen durch ein zweckentsprechend ausgebautes, ausreichendes Wegenetz sowie Regelung der Wasserverhältnisse, können immer nur ausgehen von der angetroffenen Entwicklungsstufe.

Im Gegensatz zu dem Bundesraumordnungsgesetz gibt das FlurbG die Möglichkeit — entsprechend dem in § 1 erteilten Auftrag — im Rahmen des § 37 FlurbG die zur Verwirklichung der Zielsetzung erforderlichen Maßnahmen nicht nur zu planen, sondern auch durchzuführen.

Verwaltungsabkommen

Das FlurbG ist das erste speziell auf den ländlichen Raum bezogene Gesetz, das die Bedeutung der Maßnahmen zur Neuordnung erkannt hat. Ihm folgte das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 16. Dezember 1957. Mit ihm wurde der Zweck verfolgt, eine Raumordnung zu fördern, die den sozialen, wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Erfordernissen im Bundesgebiet Rechnung trägt.

* BVerwG Berlin VII. Sen. Rechtskräftiges Urteil vom 11. 12. 1964 — BVerwG VII C 117/63 RdL 1965, 134.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes vom 16. Juni 1954 zum Verhältnis von Raumordnung, Landesplanung und Fachplanung bemerkt*: „Die Raumordnung ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtlich ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt.“

Bundesraumordnungsgesetz

Nach langwierigen Verhandlungen trat an die Stelle des Abkommens vom 16. Dezember 1957 das „Bundesraumordnungsgesetz“ (ROG) vom 8. April 1965 (BGBl. I, S. 306). Es erging in Ausübung der Rahmenkompetenz gem. Art. 75 Ziff. 4 GG.

Aufgabe und Ziel der Raumordnung sind, das Bundesgebiet in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten (§ 1 [1] ROG).

Die Raumordnung legt zu diesem Zweck materielle Ziele fest, die als zusammenfassendes und übergeordnetes Leitbild für die Fachplanungen sowie die sonstigen raumbedeutsamen Maßnahmen verbindlich sind.

Die Ordnung der „Einzelräume“ soll sich in die Ordnung des „Gesamtraumes“ einfügen.

Die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen (§ 1 [4] ROG).

Diesen Grundsätzen entsprechend ist es Aufgabe der Landesplanung, die gemäß Art. 75 Ziff. 4 GG von den Ländern durchgeführt wird:

- a) die übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und landschaftlichen Erfordernissen im Sinne des Gemeinwohls entsprechende Ordnung des Raumes aufzustellen und die Raumordnungspläne fortlaufend der Entwicklung anzupassen.
- b) die Planungen der einzelnen Geschäftsbereiche — Fachplanungen — sowie die Planungen der Gemeinden und Gemeindeverbände und anderer Planungsträger gemäß den Erfordernissen der Raumordnung im Sinne von a) abzustimmen,

Aus diesen Grundsätzen ergibt sich für die Ordnungsaufgabe im ländlichen Raum:

- a) die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt (§ 2 [1] Nr. 5). Die Landeskultur soll gefördert werden.
- b) für ländliche Gebiete eine ausreichende Bevölkerungsdichte und eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, anzustreben²³.

²³ also den Zukunftsbedürfnissen der Siedlung und Erholung, der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und Energieversorgung, des Verkehrs, der Industrie und ihrer Arbeitsplätze sowie des Landschaftsschutzes zu entsprechen, WOLFF, H. J., a. a. O., S. 234 § 38 III.
• Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 3,307.

3. Bisherige Maßnahmen und deren Erfolg

Sanierungs-Förderungs-Programm

Die Bundesregierung und die Bundesländer haben sich seit 1951 gemeinsam bemüht, zunächst durch das Sanierungsprogramm für die Notstandsgebiete, das 1954 durch das regionale Förderungsprogramm für die Bundesausbaugebiete fortgesetzt wurde, die gewerblich-industrielle Entwicklung in den schwach strukturierten ländlichen Räumen zu fördern.

Es hat sich ergeben, daß der Trend zu einer weiteren Verdichtung der Bevölkerung in den Wachstumsräumen des Bundesgebietes angehalten hat, die Bevölkerung in den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten zwar nicht abgenommen, aber nur gering zugenommen hat bzw. unverändert geblieben ist*.

Hinsichtlich der Industrialisierung hat sich gezeigt, daß die in unmittelbarer Nähe der Industriegebiete liegenden Gemeinden sehr stark von der Industrialisierung erfaßt wurden, die agrarischen Gebiete dagegen kaum in die wirtschaftliche Entwicklung einbezogen wurden. Weiterhin ist die raumwirtschaftliche Verzahnung zwischen den einzelnen Konzentrationsgebieten der gewerblichen Wirtschaft stärker geworden, ohne dabei Vorteile für die kleinbäuerlichen Gebiete zu bringen, um deren Stärkung es ging.

Die seit 1951 geförderte Industrialisierung in den Notstands-, Bundesausbau- und Zonenrandgebieten hat den geschilderten Verlauf genommen, obwohl im Vergleich zu anderen Ländern, z. B. Frankreich, die industriellen Standorte in der Bundesrepublik breiter verteilt sind**.

Die Entwicklung der geschaffenen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen läßt sich anhand der vorliegenden Untersuchungen*** noch nicht so beurteilen, daß sich daraus Folgerungen für die zukünftige Regelung ziehen lassen²⁴.

Zweiter Raumordnungsbericht

Ein eindeutigeres Bild gibt dagegen der letzte Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung vom 12. März 1969 (Drucks. V/3958).

In ihm heißt es (S. 1): „Der Raumordnungsbericht 1966 hatte auf die raumordnungspolitisch bedenklichen regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsverteilung und -entwicklung hingewiesen. Hieran hat sich im Berichtszeitraum nichts geändert“.

Im einzelnen ergibt sich aus der Darstellung und Auswertung der Bevölkerungsveränderungen (S. 2) und Wanderungsbewegungen (S. 5), daß eine wesentlich stärkere und raschere Erhöhung der Bevölkerungsdichte in den Verdichtungsräumen, verbunden mit einer beträchtlichen räumlichen Ausweitung dieser Verdichtungsgebiete, gegenüber einem nur geringfügigen Ansteigen oder auch einem Rückgang der Bevölkerungsdichte in den dünner besiedelten Gebieten erfolgt ist. Auf etwa der Hälfte der Fläche der BRD überwiegt, wie in den 50er Jahren, die Abwanderungstendenz.

²⁴ BUCHEL, E., a. a. O., S. 10 und 114.

* Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung, Drucks. V/1155, S. 18.

** „Die Standortwahl der Industriebetriebe in der BRD“, Veröffentlichung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung im Institut für Raumforschung zusammengestellt (1964), vgl. dazu auch den Beitrag in der Zeitschrift „Innere Kolonisation“, 14. Jg. 1965, S. 111 Industrie auf's Land? Neue Akzente in der Förderungspolitik sind notwendig.

*** Berichte des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. „Die Standortwahl der Industriebetriebe im Zeitraum 1955—1960, 1961—1963, 1964—1965.“

Eine negative Entwicklung ergibt sich auch aus einem Vergleich des „Bruttoinlandsproduktes“. Es zeigt sich nämlich, daß die geringsten Zunahmen in den zurückgebliebenen Gebieten, obwohl diese im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik besonders gefördert wurden, zu verzeichnen sind (S. 11).

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, daß bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur über die bisher durchgeführten landwirtschaftlichen Sonderprogramme hinaus, weitere räumliche Schwerpunkte gebildet werden müssen.

Um für ländliche Gebiete eine ausreichende Bevölkerungsdichte, eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ausreichende Erwerbsmöglichkeiten auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zu erreichen, hält der 2. Raumordnungsbericht eine Zusammenfassung und gegenseitige Abstimmung der Förderungsmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, zum Ausbau der Infrastruktur sowie der gewerblichen Erschließung für erforderlich (S. 61).

In bestimmten Gebieten — so stellt der Bericht fest — ist bei dem derzeitigen Preis-Kosten-Verhältnis eine wirtschaftlich befriedigende Bodennutzung nicht mehr möglich.

Hier wird zunächst eine andere Nutzungsmöglichkeit, z. B. Einrichtung für den Fremdenverkehr, Aufforstung, zu prüfen und zu verwirklichen sein. Sofern diese Möglichkeiten nicht gegeben sind, zieht der Bericht unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Hilfen der öffentlichen Hand für Maßnahmen zur Erhaltung der „Kulturlandschaft“ in Erwägung (s. S. 61 des Berichts).

Der Bericht kommt zu der Feststellung, daß die bisher mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur geforderten Veränderungen auch Auswirkungen auf die örtliche Infrastruktur haben. Sie sollten daher mehr als bisher die übrigen Maßnahmen berücksichtigen, damit zur Förderung der regionalen Infra-, Wirtschafts- und Sozialstruktur der größtmögliche Nutzen erreicht wird. Dazu bedarf es in vielen Fällen zunächst der konkreten Festlegung von Zielvorstellungen mit alternativen Lösungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft in den einzelnen Teilräumen, der dann die Zielkontrolle über die Effizienz der eingesetzten Mittel folgen muß (S. 62).

Entwicklungstendenzen der Agrarstruktur

Die Agrarstruktur im Bundesgebiet ist seit Jahren durch starke Veränderungen gekennzeichnet, die einer dynamischen Anpassung der Betriebsgrößen an die wirtschaftlichen Erfordernisse dienen.

1969 bewirtschafteten rd. 12,5 % aller Betriebe 20 und mehr ha LN, 20,9 % zwischen 10 und 20 ha LN und $\frac{2}{3}$ weniger als 10 ha LN. Dagegen betrug im Jahre 1949 der Anteil aller Betriebe mit einer Größe ab 20 ha LN nur 6,7 %, während 13,2 % der Größenklassen von 10 bis 20 ha und die restlichen 80,1 % der Klasse unter 10 ha angehörten.

Mit 1,34 Millionen war die Zahl der Betriebe und kleinen Betriebseinheiten mit 0,5 und mehr ha LN um 597 500 oder 30,8 % niedriger als im Jahre 1949.

Gleichzeitig ging die Zahl der ständigen und nichtständigen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft zurück*.

Diese Verringerung des landwirtschaftlichen Arbeitsaufwandes durch die Abwanderung von Arbeitskräften, z. T. auch durch Übergang von hauptberuflicher zu nebenberuflicher Tätigkeit, hatte aber nicht, wie der Grüne Bericht 1970 ergibt,

* Grüner Bericht, Drucks. VI 372 vom 6. Februar 1970, S. 29 ff.

etwa ein Absinken der landwirtschaftlichen Erzeugungsleistung zur Folge, vielmehr sind erhebliche Produktionssteigerungen eingetreten**.

Wie schnell sich die Betriebsgrößenstruktur verbessert, dürfte im wesentlichen davon abhängen, wie weit es künftig gelingt, durch die verschiedenlichen agrar-, wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen die Mobilität von Arbeit und Boden zu erhöhen***.

Sozialpolitische Maßnahmen

Die Bodenmobilisierung soll durch folgende Maßnahmen beschleunigt und verstärkt werden:

- Zuschüsse für Landabgabe bei langfristiger Verpachtung (Landabgabepremie****),
- Übernahme der Beitragsleistungen für die Flurbereinigung bei langfristiger Verpachtung*****),
- vorgezogene Altersrente für Landabgabe bei langfristiger Verpachtung oder Verkauf (Landabgaberente).

Die „Landabgabepremie“ hat soziale und agrarstrukturelle Gesichtspunkte. Sie soll der Beschleunigung des Umstrukturierungsprozesses dienen und die dadurch entstehenden sozialen Härten mildern.

Die Vergabe von Prämien für langfristige Verpachtung soll insbesondere zur Aufgabe unrentabler, nicht mehr entwicklungsfähiger Betriebe veranlassen und den Verpächtern eine außerlandwirtschaftliche Existenz ermöglichen bzw. erleichtern. Dadurch erhalten entwicklungsfähige Betriebe die Möglichkeit, mit den anfallenden Flächen ihre Betriebe aufzustocken.

Der Zielsetzung der Landabgabepremie, vor allem auch jüngeren Landwirten, die noch einen anderen Beruf ergreifen können, die Aufgabe der Betriebe zu erleichtern, tragen die Richtlinien Rechnung.

Für ältere Landwirte, die nicht mehr einen außerlandwirtschaftlichen Beruf ergreifen können, „Landabgaberenten“ gewährt werden, um ihnen das vorzeitige Ausscheiden aus der landwirtschaftlichen Erzeugung zu erleichtern. Die dadurch freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen sollen der Verbesserung der Agrarstruktur und der Infrastruktur dienen*¹.

Als weitere soziale Maßnahme, die z. Z. noch im Stadium der Beratung ist, muß in diesem Zusammenhang die Ermöglichung der „Nachrichtung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung“ für aus der Landwirtschaft ausscheidende Betriebsinhaber, die eine hauptberufliche Arbeitnehmerstätigkeit aufnehmen, erwähnt werden**.

Neben den Möglichkeiten der Ausbildung und Umschulung, wie sie das „Arbeitsförderungsgesetz“ vom 28. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582) bietet, soll eine ökonomische Beratung der Landwirte bei ihren Entscheidungen behilflich sein⁴.

¹ HOCHERL, H., a. a. O., S. 118 ff.

⁴ Agrarprogramm, S. 25.

** Grüner Bericht 1970, S. 39/41.

*** Vgl. Grüner Bericht 1969, Abschn. II: Langfristige Entwicklungstendenzen, S. 129—133.

**** Richtlinien zur Förderung der langfristigen Verpachtung durch Prämien vom 10. März 1969.

***** Richtlinien zur Förderung der langfristigen Verpachtung in der Flurbereinigung durch Übernahme der Beitragsleistungen aus Bundeshaushaltsmitteln vom 10. März 1969 — dazu Schreiben des BML vom 28. März 1969 VI B 1 — 4310 — 245/68 — IV B 2 — 4800 — 106/68.

* Vgl. Viertes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte vom 29. Juli 1969 (BGBl. I, S. 1017).

** Agrarpolitisches Arbeitsprogramm des Bauernverbandes Schleswig-Holstein e. V., S. 30.

Diese Hilfen zielen darauf ab, das Ausscheiden aus der Agrarproduktion durch Anreize und sozialpolitische Maßnahmen wie Berufsförderung, Landabgabepremie, vorzeitiges Altersruhegeld, Nachversicherung usw. zu erleichtern.

Außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze

Gleichzeitig sind aber auch beschleunigt außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze in der anzusiedelnden Industrie oder im Dienstleistungsgewerbe zu schaffen, damit die voraussichtlich aus der Landwirtschaft Ausscheidenden Erwerb und Verdienst erhalten.

Der Förderung der Mobilisierung der Arbeitskräfte soll nach dem Agrarprogramm der Bundesregierung vom 24. und 26. Juni 1968 insbesondere eine „regionale Wirtschaftsförderung“ dienen, durch die das interregionale Entwicklungsgefälle verringert und die ländlichen Räume erschlossen werden sollen.

Im Grundsätzlichen besteht Übereinstimmung dahin, daß die Agrarpolitik in die gesamte Wirtschaftspolitik einbezogen sein muß. Eine Gesundung der Agrarstruktur kann langfristig nur über die Vergrößerung der Produktionseinheiten und über die Verringerung der Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten erreicht werden.

Vergrößerung landwirtschaftlicher Produktionseinheiten

Die (S. 24) aufgezeigte grundsätzliche Bindung der Flurbereinigung an die „bestehende“ Eigentumsstruktur nötigt zu der Feststellung, daß mit ihr die Betriebsvergrößerung nur nach vorheriger Landmobilisierung zu lösen ist^{124, 125}.

Der Einfluß der Flurbereinigung auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstruktur ist trotzdem erheblich¹²⁶.

Abgesehen von der allgemeinen Entwicklungstendenz erhalten viele Haupterwerbsbetriebe erst nach der Flurbereinigung — insbesondere nach der Behebung der Besitzersplitterung — die arbeitswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Vergrößerung ihrer Betriebe.

Für aufzustockende Betriebe werden erst im Zuge der Flurbereinigung bei gleichzeitigem Erwerb der Aufstockungsflächen oder nach dem Flurbereinigungsverfahren — insbesondere in den Realteilungsgebieten — die Voraussetzungen und Möglichkeiten gegeben, „zusätzliche Flächen in Bewirtschaftung zu nehmen, sei es durch Kauf oder mehr noch durch Zupacht. Vorher konnten sie kaum die zahlreichen unwirtschaftlichen Teilstücke ihrer Betriebe bearbeiten.

Nach in den süddeutschen Bundesländern gemachten Erfahrungen trägt eine durchgeführte Flurbereinigung in solchen Gemeinden, in denen die Neben- und Zuerwerbsbetriebe überwiegen, zu einer beschleunigten Scheidung der landwirtschaftlichen Betriebe bei. Sie ist zudem vielerorts für den Klein- und Mittelbesitz eine soziale Notwendigkeit. Die soziale Hilfe ist darin zu erblicken, daß durch die Verbesserung der Arbeitsproduktivität dieser Betriebe ein außerlandwirtschaftliches Einkommen und damit ein ausreichendes Gesamteinkommen in der Regel überhaupt erst ermöglicht wird.

Die neuen Grundstücke landwirtschaftlicher Betriebe haben durch die Flurbereinigung ordnungsgemäße Zuwegungen, ausreichende Anschlüsse an Entwässerungseinrichtungen und insbesondere eine Größe und Form erhalten, die für die Zukunft eine rationelle Bewirtschaftung ermöglichen. Dadurch sind sie auch für rein landwirtschaftliche Betriebe verwertbar und bringen bei einem Verkauf einen höheren Preis, bei Verpachtung einen besseren Pachtzins als im alten Zustand und in der früheren Streulage.

¹²⁴ KROESCHELL, a. a. O.

¹²⁵ ABEL, a. a. O., S. 220 ff.

¹²⁶ SCHWEDE, a. a. O., S. 531 ff.

Der nach der Flurbereinigung beobachtete verstärkte Grundstücksverkehr bestätigt, daß die Nutzflächen auch für die Auffangbetriebe zusammengelegt werden müssen, damit diese zur Übernahme der Flächen bereit und dazu in die Lage versetzt werden. Zersplitterter Grundbesitz wird eine Betriebsgrößenbereinigung immer hemmen.

Auch die Umgestaltung der Produktionsstruktur durch überbetriebliche Zusammenarbeit — Kooperation der Betriebe einschließlich der Zu- und Nebenerwerbsbetriebe — ist und war ohne Behebung der Zersplitterung durch eine Flurbereinigung vielerorts nicht möglich.

4. Neue Programme und Gesetze

Im Jahre 1968 sind die Erörterungen um die westdeutsche „Agrarstrukturpolitik, in eine neue Phase getreten.

Am 24. Juni 1968 verabschiedete das Bundeskabinett das vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vorgelegte „Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung“*.

Ihm folgten die vom Bundeswirtschaftsministerium erarbeiteten „Vorschläge zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik“, die das Agrarprogramm ergänzen.

Am 18. Dezember 1968 setzte die EWG-Kommission mit dem „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in der europäischen Agrarpolitik neue Akzente.

Von Bedeutung und Einfluß ist auch das Programm der Bundesregierung auf dem Gebiet des „Umweltschutzes“*, das die Gestaltung der Technik zum Schutze von Luft, Wasser und Boden zum Gegenstand hat und durch ein Programm „Naturschutz und Landschaftspflege“ sinnvoll ergänzt werden soll*.

Arbeitsprogramm

In dem Arbeitsprogramm der Bundesregierung heißt es u. a. (S. 17): „Der bisher vertretene Grundsatz, möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft zu erhalten, gerät immer mehr in Widerspruch zu der Forderung, die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommens- und Soziallage an die übrige Wirtschaft anzupassen. Diese Forderung kann angesichts der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Marktes für Agrarprodukte in erster Linie durch eine weitere Verringerung der Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen erfüllt werden.“

Leitsätze des DBV

Ähnlich wie mit vorstehenden Sätzen das Agrarprogramm sagt der Deutsche Bauernverband in seinen Leitsätzen „Markt- und preispolitische Maßnahmen“** seien nicht in der Lage, allen in der Landwirtschaft Tätigen ein Einkommen zu gewährleisten, das mit dem Einkommen in der übrigen Wirtschaft Schritt halte. Es müsse daher das Ziel der Strukturpolitik sein, den Betriebs-

* Zur Realisierung dieses Programms sowie des geplanten Ergänzungsbedarfs bedarf es noch einer Reihe von Änderungen des GG, um die heute bei den Ländern liegenden Kompetenzen auf den Bund zu übertragen.
* Beschluß des Kabinettsausschusses für Umweltfragen vom 8. September 1970, Zeichen des BML V 2-5260; Agra Europe, 11. 8. 1970.
** veröffentlicht in der Deutschen Bauernkorrespondenz Nr. 11 vom 15. 6. 1968.

leiten, ihren Familienangehörigen und den Landarbeitern eine sichere Existenz im ländlichen Raum zu ermöglichen. Dabei sei es jedoch nicht entscheidend, ob diese in landwirtschaftlichen Voll-, Zu- oder Nebenerwerbsbetrieben oder auch außerhalb der Landwirtschaft gefunden werde. Diesem Ziel müßten die agrarpolitischen wie die wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen dienen.

Mansholt-Plan

Auch der Reformplan der Europäischen Kommission (Mansholt-Plan²⁶) sowie die Grünen Berichte von 1969 und 1970* stimmen im Grundsatz ebenfalls dahin überein, daß eine wirkungsvollere Regionalpolitik in gesamtwirtschaftlich schwachen, zugleich von Natur und Marktlage benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten für die Erleichterung des Strukturwandels der Landwirtschaft notwendig ist.

Die Vorschläge des Bundeswirtschaftsministeriums²⁷ (Schiller-Papier) zielen vornehmlich darauf ab, die Wirtschaftskraft strukturschwacher ländlicher Gebiete nachhaltig zu steigern und für die im Zuge des Anpassungsprozesses aus der Landwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte berufliche Alternativen zu schaffen. „Räumliche Schwerpunkte“ der staatlichen Förderung sollen vor allem „agrarisches Problemgebiete“ sein, deren wirtschaftliche Lage, gemessen an der Höhe des Bruttosozialprodukts je Erwerbstätigen auf Grund standortbedingter Nachteile deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurücksteht.

Koordinierung der Planungen und Maßnahmen

Auf Bundesebene hat der für Raumordnungsfragen zuständige Bundesminister des Inneren nach § 4 (1) Satz 1 ROG auf die Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze, vor allem durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen hinzuwirken.

Die meisten Fragen werden zwischen den Ressorts abgestimmt. Grundsätzliche Angelegenheiten werden im „Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung“ erörtert. Fragen von größerer Bedeutung sind der Beschlußfassung des „Kabinettsausschusses für Raumordnungsfragen“ vorbehalten.

Über Raumordnungsfragen von weittragender und politischer Bedeutung entscheidet die „Bundesregierung“.

Durch Verwaltungsabkommen vom 29. Juni 1967 (Bundesanzeiger Nr. 122) zwischen Bund und Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 ROG* wurde die „Ministerkonferenz für Raumordnung“ sowie ein „Hauptausschuß“, der die Beratungen der Konferenz vorbereiten soll, vorgesehen.

Durch diese Ministerkonferenz soll, mit dem Ziele der Koordinierung aller raumrelevanten Planungen und Maßnahmen, insbesondere auch die der Fachbereiche wie z. B. der Fernstraßen, der Agrarstrukturverbesserung usw., die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gewährleistet werden.

²⁶ a. a. O., S. 24 ff.

²⁷ a. a. O., Ziff. 4b), Ziff. 5a), Ziff. 2b).

* Grüner Bericht 1969, Drucks. V 3810, S. 134.

Grüner Bericht 1970, Drucks. VI 372, S. 145.

• Zu diesen Aufgaben gehören u. a.:

- a) die Bestimmung der Merkmale von Problemgebieten und deren Abgrenzung,
- b) die Anwendung der Raumordnungsgrundsätze nach § 2 ROG bei wesentlich raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Länder,
- c) die Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
- d) die Folgen der Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze in benachbarten Bundesländern und im Bundesgebiet in seiner Gesamtheit.

Dem bei dem Bundesinnenminister gebildeten „Beirat“, der die Aufgabe hat, den Minister in Grundsatzfragen der Raumordnung zu beraten, gehören Vertreter der Land- und Forstwirtschaft an (§ 9 ROG, Bekanntmachung über die Konstituierung vom 3. 11. 1966 BAnz. Nr. 213).

Trotz dieser Regelungen ist die Aufgabe der Koordinierung auf Bundesebene bislang nur unbefriedigend erfüllt.

Um diesem Mangel abzuhelpfen, wurde innerhalb des „Beirats“ eine Arbeitsgruppe „Entwicklung des ländlichen Raumes“ gebildet. Sie sollte eine Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung ländlicher Gebiete erarbeiten. Mit dem Ergebnis dieser Arbeit hat sich der Beirat in seiner 4. und letzten Sitzung in der Legislaturperiode am 19. Juni 1969 befaßt²⁸. Es ging dabei insbesondere um folgende Themen:

- a) Erarbeitung eines räumlichen Zielbildes für die Entwicklung des Bundesgebietes,
- b) Entwicklung des ländlichen Raumes,
- c) Landschaftspflege in der Raumordnung, insbesondere Fragen der Belastung und der Belastbarkeit der Landschaft,
- d) Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung.

Empfehlungen des Beirats beim BMI

Als Ergebnis der Beratungen wurden zwei Empfehlungen „Die Entwicklung des ländlichen Raumes“ und „Die Belastbarkeit des Landschaftshaushaltes“ verabschiedet²⁹. Aus der ersteren sind für diesen Untersuchungsauftrag u. a. folgende Anregungen von Bedeutung (Ziff. 3):

- Über das Agrarprogramm und die Vorschläge zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik hinaus muß eine weitergehende und alle Bereiche umfassende Konkretisierung der Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raumes vordringlich und schnell erfolgen.
Es wird daher die Aufstellung eines „Bundesraumordnungsprogramms“, das für die einzelnen Teilgebiete konkret festgelegte Entwicklungsziele enthält und zeitlich, sachlich und räumlich für alle Ebenen der Verwaltung bindend ist, für erforderlich gehalten.
- Je nach dem Ergebnis der notwendigen vorhergehenden Analyse über den status quo, seine Ursachen (natürliche und wirtschaftliche Produktionsbedingungen, Faktorausstattung) sowie über die Verbesserungsmöglichkeiten wird angeregt, im Agrarbereich
- Maßnahmen zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen und -verfahren land- und forstwirtschaftlicher Betriebe oder Betriebszusammenschlüsse (Produktionsstruktur),
- Maßnahmen zur Verbesserung der Einrichtungen und Verfahren zur Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Marktstruktur) und
- begleitende soziale Maßnahmen einzuleiten oder Bewirtschaftungszuschüsse vorzusehen.

Die Empfehlung trägt der Tatsache Rechnung, daß die „Agrarstrukturpolitik“ bei den andersartigen Gegebenheiten der Landwirtschaft sich im Gegensatz zur

²⁸ a. a. O., S. 204/205.

²⁹ a. a. O., S. 7 ff. bzw. S. 34 ff.

Wirtschaftspolitik flächendispers orientieren muß. Entsprechend den regional unterschiedlichen Gegebenheiten werden differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Typen ländlicher Räume entwickelt und als oberster Grundsatz die „Produktivitätsorientierung“ herausgestellt.

Dementsprechend werden als Verbesserungsmaßnahmen für die „Produktionsstruktur“ angeregt (Ziff. 44):

- Neuordnung der Nutzflächen in Abstimmung mit außerlandwirtschaftlichem Bedarf an Grund und Boden.

Gemeint ist damit offenbar die Flurbereinigung einschließlich beschleunigter Zusammenlegung und freiwilligem Landtausch als die Produktivität steigernde Maßnahme*.

- Verbesserung der Flächenausstattung je Arbeitskraft. Gedacht ist hier an die Aufstockung durch Pacht oder Kauf, an die überbetriebliche Zusammenarbeit und an den Landauffang durch besondere Institutionen.
- Verbesserung und Neugestaltung der baulichen Substanz land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch eine bauliche Sanierung im Altgehöft, durch Aussiedlung und im Interesse der Dorferneuerung.
- Verbesserung der Inventarausstattung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe.
- Einführung rationeller Bewirtschaftungsorganisationen und -methoden zur Schaffung eines optimalen Verhältnisses zwischen den Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Boden (einschließlich aller Formen überbetrieblicher Zusammenarbeit).

Angesichts der bestehenden Überproduktion bei einzelnen agrarischen Erzeugnissen gebührt — so heißt es in der Empfehlung (Ziff. 42) — der Verringerung der eingesetzten Arbeitsstunden der Vorzug vor der theoretisch auch denkbaren Produktionsausweitung.

Der Bundesinnenminister unterbreitete in dieser Sitzung, die zu der vorstehend behandelten Empfehlung führte, dem Beirat einen Vorschlag für ein „Raumordnungsprogramm“.

Der Beirat begrüßte diesen Vorschlag, mit dem sich auch der Bundestag in seiner Plenarsitzung am 3. Juli 1969 befaßte, als für die Intensivierung der Raumordnungspolitik des Bundes notwendig.

Bundesraumordnungsprogramm

Der Deutsche Bundestag beschloß nach der Debatte über den Raumordnungsbericht 1968 einstimmig, daß die Bundesregierung bei ihrer künftigen Raumordnungspolitik auf der Grundlage einer räumlich konkreten Zielvorstellung für das Bundesgebiet die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem „Bundesraumordnungsprogramm“ festlegen soll³⁰. Bundeskanzler Brandt sagte dazu in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969:

„Die Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik sollen in einem „Bundesraumordnungsprogramm“ entwickelt werden“*.

³⁰ LEHMANN, E., a. a. O., S. 249 ff.

* Die Bemerkung betr. Kostensenkung will offensichtlich den Kostenaufwand kritisieren und einen einfacheren und sparsameren Ausbau des Wege- und Gewässernetzes erreichen. Sie wird nicht der Tatsache gerecht, daß in der Flurbereinigung schon seit Jahrzehnten — insbesondere nach dem 2. Weltkrieg — in Zusammenarbeit von technischer Wissenschaft und Praxis die wirtschaftlich und betriebstechnisch vertretbare Art der Wegebefestigung sorgfältig geprüft und bestimmt wird.

* Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 132/1969, S. 20.

Voraussetzung für eine Entwicklung des ländlichen Raumes ist eine im Rahmen der raumordnerischen Planung erfolgte Abstimmung der einzelnen Planungsträger in horizontaler und vertikaler Richtung. Das Ziel ist und muß es sein, auf der Grundlage dieser Planungen die Wirtschaftskraft der Gebiete zu heben. So gesehen ist die „Verbesserung der Agrarstruktur“ zwar eine notwendige, aber nicht ausreichende Maßnahme, um die optimale wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des ländlichen Raumes zu erreichen³¹.

Erst durch die Verbindung von regionalpolitischen Maßnahmen zur Schaffung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen mit denen der Agrarstrukturverbesserung läßt sich das Ziel der angestrebten Erneuerung erreichen.

Auch die Maßnahmen agrar- und regionalpolitischer Art müssen sachlich und zeitlich aufeinander abgestimmt sein^{32, 33}.

Neben der Hebung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum im allgemeinen kommt es darauf an, eine möglichst krisensichere Wirtschaftsstruktur zu schaffen bzw. eine solche aus dem Bestehenden zu entwickeln, da nur dann sich Kleinbauern zu einem Berufswechsel in den gewerblichen Sektor oder Nebenerwerbsbauern sich zur Abgabe — durch Verkauf oder Verpachtung — ihrer Grundstücke für Aufstockungszwecke entschließen werden³⁴.

Bereits der erste Raumordnungsbericht 1966 — Drucksache V 1155 — sowie auch der zweite im März 1969 vorgelegte Bericht — Drucksache V 3958 — hielt — wie bereits angeführt (vgl. S. 30) — eine stärkere Abstimmung und Koordinierung der Agrarstruktur mit den gesamten Raumordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen für notwendig. Dem wurde im Herbst 1969 durch entsprechende Gesetze entsprochen.

Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 erfolgte Trennung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder genügte in einigen Bereichen nicht der dynamischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung³⁵.

Troeger Gutachten

Das Gutachten über die Finanzreform — Troeger Gutachten — kam daher zu dem Ergebnis, eine wesentliche Aufgabe der Finanzreform müsse es sein, die unübersichtlich gewordenen Kompetenzverhältnisse zu bereinigen, die finanzielle Verantwortung des Bundes und der Länder klarzustellen und dort, wo gemeinsames Handeln geboten ist, das Zusammenwirken von Bund und Ländern in geordnete Bahnen zu lenken.

Es wurde zu diesem Zweck vorgeschlagen, durch eine neue Verfassungsvorschrift die Möglichkeit zu schaffen, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats bestimmte Aufgaben, die bisher in die Zuständigkeit der Länder fielen, zu „Gemeinschaftsaufgaben“ zu machen.

Nach der dafür notwendigen Ergänzung des Grundgesetzes — Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 + 4 durch das „Finanzreformgesetz“ vom 12. Mai 1969 (BGBl. I, S. 359) zählen die Verbesserung „der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie „der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu den Gemeinschaftsaufgaben.

Mit den Gesetzen „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I, S. 1573) und „Verbesserung der regionalen

³¹ UMLAUF, J., a. a. O., S. 187.

³² DITTRICH, E., a. a. O., S. 20 ff.

³³ HERWEIJER, SCHULLEMANN, a. a. O., S. 34 ff.

³⁴ ALBERT, W., a. a. O.

³⁵ RUHE, H., a. a. O.

Wirtschaftsstruktur vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1861) wurde dem Verfassungsauftrag des Art. 91a Abs. 2 Satz 1 GG, Ausführungsgesetze vorzulegen, entsprochen.

Gemeinschaftsaufgaben

In dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ wird in § 2 Abs. 2 gefordert, daß zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe „räumliche“ und „sachliche“ Schwerpunkte zu bilden sind. Das wird dazu führen, daß die Abgrenzung der von Natur benachteiligten Gebiete in der bisherigen Form wohl nicht beibehalten wird, zumal eine Koordinierung mit der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ notwendig ist und soweit als möglich angestrebt werden muß*.

Nach dem Gesetz betr. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird neben der direkten Unterstützung gewerblicher Betriebe vor allem der Ausbau der Infrastruktur entsprechend den Belangen der gewerblichen Wirtschaft gefördert.

Allgemeines Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist es, eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden. Es sollen die Wirtschaftskraft in den betreffenden Räumen gesteigert und bessere Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden**.

Wichtigstes Ziel ist daher die Errichtung neuer industrieller und gewerblicher Arbeitsplätze in Gebieten³⁶ (§ 1 [2])

- deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht
- in denen Wirtschaftszweige z. B. Landwirtschaft vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen sind oder bedroht werden, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind***.

Über die Notwendigkeit einer wirkungsvolleren regionalen Wirtschaftspolitik besteht einmütige Auffassung. Auch darüber, daß Maßnahmen anderer Bereiche, sofern sie für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur von Bedeutung sind, z. B. Verkehr und Landwirtschaft, mit der regionalen Wirtschaftsförderung in Einklang stehen müssen.

Anstelle der bisherigen Bundesförderungsgebiete — wie Zonenrand-, Bundesausbaugemeinde — wurden bisher (14. August 1970) 20 regionale Aktionsräume* gebildet und die Haushaltsmittel des Bundes und der Länder entsprechend den Bedürfnissen der einzelnen Aktionsprogramme regionalisiert bzw. fortgeschrieben. Gegenüber der bisherigen Förderung werden die regionalen Belange und Bedürfnisse der einzelnen, sehr unterschiedlich strukturierten Gebiete stärker

³⁶ SCHILLER, K., a. a. O., S. 361.

* Grüner Bericht 1970, Drucks. VI 372 Sachgebiet 780, S. 149.

** Vgl. dazu die zwischen Bund und Ländern abgestimmten „Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik“ Drucksache V 2469.

*** Das BMWi hat dem Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung einen Forschungsauftrag erteilt mit dem Thema „Überlegungen zur Wahl von Abgrenzungskriterien für regionale Förderungsgebiete“.

* Vgl. dazu die Übersicht in der „Inneren Kolonisation“ 19. Jg. Heft 9, S. 278.

Die 20 regionalen Aktionsprogramme umfassen danach rd. 58 % der Fläche des Bundesgebietes; rd. 32 % der Bundesbevölkerung leben in diesen Gebieten.

berücksichtigt. Die Mittel des Bundes und der Länder werden erstmals gemeinsam verplant und (ab 1. Januar 1970) die Programme mittelfristig finanziert.

Die gemeinsame Einstellung der Mittel führt zu einer besseren Koordinierung und ermöglicht eine vollständige Übersicht des Finanzbedarfs. Schließlich lassen sich konjunkturpolitische Aspekte besser berücksichtigen.

Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Das Gesetz betr. „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geht in Anlehnung an die auf S. 13 erwähnte EWG-Verordnung Nr. 17/64 von dem „weitgefaßten“ Begriff „Agrarstruktur“ aus. In seinem § 1 Abs. 1 Ziff. 1 bestimmt es den Umfang der Gemeinschaftsaufgabe dahin, daß zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft folgende Maßnahmen gefördert werden:

- a) Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch,
- b) Vergrößerung und Aussiedlung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe,
- c) rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung,
- d) sonstige Maßnahmen, die für die gesamte Land- und Forstwirtschaft bedeutsam sind.

Diese allgemeine Bestimmung zu d) wurde aufgenommen, um künftig notwendig werdende Maßnahmen, die heute noch nicht voraussehbar sind, zu gegebener Zeit ohne Änderung des Gesetzes in die Förderung als Gemeinschaftsaufgabe mit einbeziehen zu können.

Mit den unter Nr. 2 des Abs. 1 § 1 genannten wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen* wird angestrebt, die Ernten zu sichern, sowie die Arbeitsproduktivität in überwiegend landwirtschaftlichen Gebieten zu steigern und die Lebensverhältnisse zu bessern.

Von weiteren Ausführungen zu den wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen und denen, die sich auf die Verbesserung der Marktstruktur — Erzeugerzusammenschlüsse, Verbesserung und Rationalisierung der Vermarktungseinrichtungen — im Bereich der Land- und Forstwirtschaft beziehen (§ 1 Abs. 1 Ziff. 3a) und 3b)) wird im Rahmen dieser Abhandlung abgesehen.

Speziell zur „Flurbereinigung“ führt die Begründung zu dem Gesetz betr. „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ aus, daß sie nicht irgendein „abstraktes Prinzip“ darstellt oder nur ein „Programmsatz“ ist, sondern sich zu einem „wesentlichen Instrument“ der Neuordnung des ländlichen Raumes entwickelt hat.

Zur Erhaltung und Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt kann — wie die Gesetzesbegründung zu Recht betont — auf den „freiwilligen Landtausch“ nicht verzichtet werden. Er ist eine geeignete „Selbsthilfemaßnahme“ zur Beseitigung der Besitzersplitterung, die Voraussetzung für die Mechanisierung und Steigerung der Arbeitsproduktivität ist*. Dort, wo die Voraussetzungen dafür gegeben sind, reicht eine beschleunigte Zusammenlegung nach §§ 91 ff. FlurbG aus (vgl. auch S. 23).

* z. B. Meliorationen zur optimalen Regelung der Wasserverhältnisse für Boden und Pflanzen, Schutzmaßnahmen gegen Hochwasser, Überschwemmungen, Erosionen, Schaffung zentraler Trinkwasserversorgung, schadlose Abwasserbeseitigung sowie Ausbau der Wirtschaftswege.
* Richtlinien über den freiwilligen Landtausch als Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur vom 25. April 1967 IV B 5-4862-34/67.

Durch die „Vergrößerung“ und „Aussiedlung“ land- und forstwirtschaftlicher Betriebe wird eine rationelle betriebliche Umgestaltung, wie sie notwendig ist, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Landwirtschaft zu schaffen, ermöglicht bzw. erleichtert. Die flächenmäßige Vergrößerung und die Verlegung von Betrieben aus einem bisherigen unzweckmäßigen Standort — in meist beengter Ortslage — in die Feldmark wird daher vom Gesetz als zu fördernde Maßnahme der Agrarverbesserung herausgestellt. In der Feldmark kann sich der Aussiedler in möglichst günstiger Lage zu seinen Wirtschaftsflächen entfalten.

Die weiter vom Gesetz (§ 1 [1] 1c) genannten Maßnahmen zur rationellen Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung umfassen insbesondere die Investitionsbeihilfe, die baulichen Maßnahmen in Altgehöften sowie die Verbesserung der arbeitswirtschaftlichen Bedingungen in den Wohnhäusern landwirtschaftlicher Betriebe**.

Die waldbaulichen und sonstigen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur umfassen die Aufforstung von Grenzertragsböden¹²⁷ und Odland, die Verbesserung der Bearbeitung, die Trennung von Wald und Weide, sowie die Anlage von Schutzpflanzungen.

Obwohl die „Vorplanung“ nicht unmittelbar zur Gemeinschaftsaufgabe selbst gehört und zeitlich vorher durchgeführt wird, wird sie mit Rücksicht auf ihre Bedeutung für die Maßnahmen kostenmäßig so behandelt wie die Maßnahme selbst (§ 1 Abs. 2).

Damit hat sie sowohl für die Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne als auch der Marktstruktur in der Land- und Forstwirtschaft sowie für kulturtechnische und wasserwirtschaftliche Maßnahmen einschließlich Küstenschutz das ihr gebührende rechtliche Fundament erhalten und kann nicht mehr in Frage gestellt werden*.

Außerhalb der Flurbereinigung war die Vorplanung bisher kein Zwang. Die Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben macht es notwendig, Zweck und Aufgabe der Vorplanung auszudehnen.

Der Vorplanung kommt vornehmlich auch als Bindeglied zu anderen Neuordnungs- und Entwicklungsaufgaben, insbesondere zur Verbesserung der regionalen Wirtschafts- und Infrastruktur, eine wichtige Funktion zu.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ soll dazu beitragen, die Land- und Forstwirtschaft auf die Zukunft auszurichten und ihre Konkurrenzfähigkeit im Gemeinsamen Markt zu erhöhen.

Unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sollen „räumliche“ und „sachliche“ S c h w e r p u n k t e gebildet werden. Danach sind die Gebiete besonders zu berücksichtigen, die gegenüber dem Durchschnitt des Bundesgebietes eine zurückgebliebene Agrar- und Marktstruktur aufweisen.

Die hinsichtlich der sachlichen Schwerpunkte zu beachtenden Prioritäten der gegenwärtigen Agrarpolitik ergeben sich aus dem Agrarprogramm der Bundesregierung.

¹²⁷ NIGGEMANN, J., a. a. O. und die dort aufgeführte Literatur.

** Diese Maßnahmen werden auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955 (BGBl. III 780-1) bisher schon nach Maßgabe besonderer Richtlinien durch Darlehen und Zuschüsse gefördert.

* BML-Bericht über die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1968—69, S. 12.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind mit anderen öffentlichen Neuordnungs- und Entwicklungsaufgaben, mit den Plänen und Zielvorstellungen des Bundes, der Länder und der Kommunen auf anderen Sektoren der Wirtschaft, z. B. im Bereich der Erschließung von „Erholungs- und Fremdenverkehrsgebieten“, der „Industrieansiedlung“ und der Errichtung von entsprechenden Betrieben u. a. m. abzustimmen.

Die Abstimmung muß, wie schon der Begriff selbst sagt, und wie auch die entsprechende Fassung des § 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ergibt, wechselseitig sein.

Die besten agrarstrukturellen, verkehrsmäßigen, industriefördernden oder städtebaulichen Maßnahmen können auf sich „allein“ gestellt u. U. das Gegenteil ihres Zieles zur Folge haben. Damit ein „vernünftiges Gesamtergebnis“ erzielt wird, ist daher eine sachliche und zeitliche Abstimmung aufeinander unerlässlich.

Im einzelnen wickelt sich das Förderungsverfahren wie folgt ab:

Da die Länder die Erfahrung, speziellere Kenntnis der örtlichen Bedürfnisse haben und auch die Verantwortung für die Durchführung tragen, ist ihnen ein „Vorschlagsrecht“ eingeräumt.

Rahmenplan

Bis zum 1. Februar jeden Jahres sollen sie dem BML bzw. dem BMWi die von ihnen vorgesehenen Maßnahmen, die erst in den folgenden und in den anschließenden Jahren durchgeführt werden sollen, zur Aufnahme in den „Rahmenplan“ vorschlagen.

Der von Bund und den Ländern gemeinsam aufzustellende Rahmenplan beschränkt sich auf die Rahmenplanung und ist für Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe und deren Finanzierung die entscheidende Grundlage.

Entsprechend dem nach § 9 des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 582) für die Finanzplanung vorgesehenen Zeitraum von 5 Jahren ist der Rahmenplan für die gleiche Zeitspanne aufzustellen. Er muß jährlich auf seinen Inhalt und seine Übereinstimmung mit der agrar- und gesamtwirtschaftlichen Lage überprüft, erforderlichenfalls umgestellt und der Entwicklung angepaßt werden.

Die Fortführung des Rahmenplanes sieht eine Ergänzung nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres um ein weiteres Jahr vor, so daß stets ein Planungszeitraum von 5 Jahren vorhanden ist. Jedes 5. Jahr wird jährlich neu dem Rahmenplan hinzugefügt.

Umfang und Auswahl der Maßnahmen dürfen kostenmäßig die in der mehrjährigen Finanzplanung von Bund und Ländern vorgesehenen Mittel nicht übersteigen. Das gilt auch für die Fortführung des Rahmenplans (Begründung des Gesetzes Drucks. BR 688/68 zu § 4).

Nach den Bestimmungen des § 5 über den Inhalt des „Rahmenplans“ werden in ihm die jeweils in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen mit den ihnen zugrundeliegenden Zielvorstellungen bezeichnet.

Zu den Zielvorstellungen gehören Angaben über den inneren Zusammenhang der einzelnen Maßnahmen untereinander und ihre Bedeutung sowie die Überschlagsrechnungen, aus denen sich ergibt, für wie viele Jahre voraussichtlich eine oder mehrere Maßnahmen durchgeführt werden müssen, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

Planungsausschuß

Für die Rahmenplanung bilden die Bundesregierung und die Landesregierung einen „Planungsausschuß“ (§ 6).

Die Vorschriften über die Einrichtung und das Verfahren einer gemeinsamen Rahmenplanung stimmen in den beiden angeführten Gesetzen über die Gemeinschaftsaufgaben im wesentlichen überein. Der Rahmenplan betr. Verbesserung der Wirtschaftsstruktur bzw. der Agrarstruktur wird jedoch jeweils von einem „besonderen“ Planungsausschuß aufgestellt.

Ihm gehören aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen der jeweilige für die Gemeinschaftsaufgabe zuständige Fachminister des Bundes — der BMW bzw. BML — als Vorsitzender an. Auf der Bundesseite ist auch der Bundesminister der Finanzen vertreten.

Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder (11). Jedes Land, vertreten durch einen Minister (Senator), hat eine Stimme. Der Landesminister wird von der Landesregierung bestimmt.

Der Planungsausschuß beschließt mit einer Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der Stimmen der „anwesenden“ Mitglieder, d. h. in der Regel mit 17 Stimmen (11 + 11 = 22). Eine Mehrheit von $\frac{3}{4}$ kann also schon bei weniger als 17 Stimmen vorliegen. Es soll verhindert werden, daß der Ausschuß durch die Abwesenheit einer größeren Zahl der Mitglieder beschlußunfähig wird.

Der Vorsitzende der Planungsausschüsse ist als Vertreter des Gesamtstaates — der Bundesrepublik Deutschland — nicht nur dazu berufen, sondern auch verpflichtet, die überregionalen und bei unterschiedlichen Landesinteressen, die ausgleichenden sowie koordinierenden Momente zur Geltung zu bringen.

Es handelt sich bei dem „Planungsausschuß“ um ein verfassungsrechtlich neuartiges gemeinsames Organ von Bund und Ländern. Seine Mitglieder sind in ihren Entscheidungen an die Beschlüsse der Kabinette gebunden. Insoweit sind sie auch der parlamentarischen Kontrolle unterworfen.

Die Entscheidungen des Planungsausschusses haben nicht nur empfehlenden, beratenden oder vorbereitenden Charakter. Sie sind vielmehr „konstitutiv“ mit bestimmten unmittelbar rechtlichen Wirkungen und einer Ausschließlichkeitsfunktion dahin ausgestattet, daß nur die im Rahmenplan aufgeführten Maßnahmen für die Planung und Finanzierung in Betracht kommen.

Nimmt der Planungsausschuß die vorgeschlagenen Maßnahmen in den Rahmenplan auf, dann unterrichtet er die Bundes- und Länderregierung, damit sie für ihre Haushaltsentwürfe entsprechende Vorbereitungen treffen. Sie haben die für die Durchführung des Rahmenplanes im nächsten Jahr erforderlichen (d. h. die vom Planungsausschuß beschlossenen) Mittel in die Entwürfe ihrer Haushaltspläne aufzunehmen. Diese Bindung bedeutet jedoch nicht — wie ausdrücklich die Gesetzesbegründung betont — eine Einschränkung der Rechte der Parlamente des Bundes und der Länder, die Haushaltsentwürfe abzuändern und abweichend von den Vorschlägen der Regierungen über die Haushalte zu beschließen. Es muß jedoch bei Änderungen der Rahmenplan überprüft und über ihn neu abgestimmt und beschlossen werden.

Der Rahmenplan ist mithin nicht nur eine wichtige Vorarbeit, sondern auch ein wirksames Mittel, die Haushaltspläne hinsichtlich der Förderung der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der „Agrarstruktur“ verbindlich aufeinander abzustimmen.

Damit nicht verschiedene öffentliche Entwicklungsmaßnahmen „ ohne K o o r d i n i e r u n g “ nebeneinander herlaufen, wird in beiden Gesetzen betr. Gemeinschaftsaufgaben (§ 2) verlangt, daß die Maßnahmen mit anderen öffentlichen Neuordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen abgestimmt werden. Eine solche Verklammerung ist unerläßlich. Beide Aufgaben berühren sich stark und üben aufeinander Wechselwirkung aus, wie z. B. bei der Schaffung von Arbeitsplätzen für aus der Landwirtschaft ausscheidende Erwerbstätige.

§ 9 konkretisiert in beiden Gesetzen den für beide Gemeinschaftsaufgaben allgemeinen Grundsatz des Art. 91a GG, daß die Durchführung des Rahmenplans Aufgabe der Länder ist.

Dazu gehört die Detailplanung, die Vergabe der Mittel an die Begünstigten, die Erstellung der Schlußabrechnungen sowie die Überwachung der Begünstigten auf Einhaltung der Zuwendungsbedingungen.

Die finanzielle Förderung kann in der Gewährung von Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen bestehen (§ 3). Bürgschaften als eine weitere Art der finanziellen Förderung sieht das Gesetz nicht vor; das schließt jedoch nicht aus, daß die Länder außerhalb ihrer für die Gemeinschaftsaufgabe festgesetzten Finanzierungsquote Bürgschaften gewähren.

Für die gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder wird in § 10 als Grundsatz das Erstattungsverfahren mit der Vorleistungsmöglichkeit seitens des Bundes (§ 10 [2]) festgelegt. Zu erstatten sind für den Bereich der Agrarstrukturverbesserung 60 % der entstandenen Zweckausgaben, d. h. auf die Istaussgaben des Landes, für den der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur 50 %. Bezüglich der Erstattung der Zweckausgaben der Vorplanung wird auf das nach Art. 104a Abs. 4 GG zu erlassende Gesetz verwiesen.

Die Gemeinsame Planung ist das eigentlich Neue am Institut der Gemeinschaftsaufgaben.

Der „ R a h m e n p l a n “ für die Dauer der Finanzplanung und seine Aufstellung durch den „ P l a n u n g s a u s s c h u ß “ sind das Kernstück des Gesetzes.

Die nach dem Gesetz zu fördernden Maßnahmen sind dazu bestimmt, den strukturellen Umwandlungsprozeß voranzutreiben und der Landwirtschaft die Eingliederung in den internationalen Wettbewerb zu erleichtern.

Insgesamt gesehen soll eine größere Effizienz erreicht werden. Es ist nicht mehr die „ I n d u s t r i a l i s i e r u n g “ primär, sondern die „ g e s a m t e W i r t s c h a f t s e n t w i c k l u n g “ in Betracht zu ziehen. Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, sowie die Vorstellungen, die für den größeren Wirtschaftsraum des Gemeinsamen Marktes erarbeitet werden, sind zu beachten. Diese im Vorstehenden dargelegten Regelungen werden daher für die „ Flurbereinigung “ institutionelle wie auch sachbezogene Konsequenzen haben. Es kommt, so heißt es in der Begründung zu dem Gesetz für eine optimale neue und dauerhafte Ordnung der Agrarstruktur entscheidend darauf an, daß alle außerlandwirtschaftlichen Planungen und anderen Vorhaben in dem von der Flurbereinigung erfaßten Raum in die Flurbereinigungsplanung einbezogen werden (§ 5 Abs. 3, §§ 37, 38, 48, 58 Abs. 2, §§ 86, 87 FlurbG).

Prognose und Folgerung

Mit dieser Feststellung darf jedoch das Ergebnis der seit 1968 zu verzeichnenden Entwicklung und Neuorientierung nicht abgeschlossen werden, ohne auf besonders wichtige Ausführungen des bereits (S. 29) angeführten 2. Raumordnungsbe-

richtes über die regionalen Entwicklungstendenzen von Bevölkerung und Wirtschaft im Bundesgebiet bis 1980/2000 hinzuweisen (Abschnitt I, Ziff. 4, S. 26 ff. des Berichts).

Anlaß zu den Ausführungen hat die bei der Beratung des vorigen Raumordnungsberichts vom Bundestag gestellte Forderung gegeben, „abgesicherte Prognosen über zukünftige Entwicklungstendenzen in einem überschaubaren Zeitraum in den nächsten Raumordnungsbericht aufzunehmen“.

Wenn auch die Ergebnisse aller Prognosen nur unter zahlreichen Vorbehalten zu beurteilen und auszuwerten sind, sind aus dem Bericht bezüglich der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen und der Steigerung der Gesamtzahl der Erwerbstätigen folgende Angaben von Bedeutung:

Die Zahl der landwirtschaftlich Beschäftigten wird demnach von 2,83 Mio. im Jahre 1966 auf 1,95 Mio. im Jahre 1980 zurückgehen (S. 41 des RO-Berichts).

Bei der geringen Steigerung der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von 26,6 Mio im Jahre 1966 auf 28 Mio. im Jahre 1980 erhöht sich der Anteil der Beschäftigten in der standortunabhängigen Industrie während dieses Zeitraumes nur von 21 % auf 22 % (S. 45 des RO-Berichts).

Infolge dieses geringen Zuwachses an industrieller Beschäftigung sind daher die Möglichkeiten in ländlichen Räumen neue Arbeitsplätze zu schaffen, stark eingeschränkt (S. 45 des RO-Berichts).

Hinzu kommt, daß nach dem Bericht die Neigung der wachstumsintensiven Industrien, Zweigbetriebe zu errichten, vermutlich etwa ab 1975 stark zurückgehen wird (S. 46 des RO-Berichts).

In den ländlichen und hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten zählt der Bericht die „Agrarstrukturverbesserung“ und die Schwerpunktbildung in der „Industrieansiedlung“ zu den vordringlichen raumordnungspolitischen Zielen³⁷.

Aus den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen und den voraussichtlichen Tendenzen der Standortwahl für Industriebetriebe folgert der Bericht, daß zeitlich die insgesamt langfristig erforderlichen Entwicklungsmaßnahmen vorgezogen und in den nächsten Jahren massiert werden müssen, wenn sie den angestrebten Erfolg bringen sollen (S. 49 des RO-Berichts).

Das bedeutet, daß in den ländlichen Räumen, die bis Mitte der 70er Jahre keine industriellen Zentren aufgebaut und damit zugleich die Voraussetzungen für die Entwicklung einer funktionsfähigen Agrarwirtschaft geschaffen haben, oder die keine anderen Funktionen für die Gesamtgesellschaft z. B. als Wohngebiet oder Erholungsraum erfüllen, mit großer Wahrscheinlichkeit die weitere gewerbliche Entwicklung vorübergehen wird³⁸.

Zusammengefaßt ergeben sich für die Ordnung des ländlichen Raumes zwei Probleme:

- Behebung der sektoralen Disparität zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft sowie innerhalb der Landwirtschaft.
- Die Schaffung wertgleicher Lebens- und Arbeitschancen für alle Bürger in allen Räumen der BRD.

³⁷ v. RANDOW, F., a. a. O., S. 152.

³⁸ VAN DEENEN, a. a. O.

5. Die Möglichkeiten und Hilfen der Flurbereinigung bei der Lösung der Probleme und Erreichung der Entwicklungsziele

Der Zweck einer jeden Flurbereinigung ist es nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung (§ 1) in Verbindung mit den §§ 37, 39 und 40 in dem von ihr erfaßten Raum — Flurbereinigungsgebiet (§ 7) — eine Neuordnung des Grund und Bodens und aller Grundstücksverhältnisse zu schaffen und unter Ausnutzung der mit öffentlicher Hilfe gebotenen einmaligen Gelegenheit dafür zu sorgen, daß die Neuordnung den neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen entspricht und auf lange Sicht den wirtschaftlichen Erfordernissen der Teilnehmer sowie der Gemeinde und der Allgemeinheit Rechnung tragen*.

Nach dieser Konzeption und Zielsetzung behandelt der erste Absatz des § 37 in erster Linie die Grundsätze für die Neuordnung der „landwirtschaftlichen Verhältnisse“, die wegen ihrer Unzulänglichkeit Anlaß für eine Flurbereinigung gegeben haben und die auch mehr die privatwirtschaftlichen Interessen der Beteiligten berühren. Im zweiten Absatz handelt es sich mehr um die verschiedensten Bereiche des öffentlichen Interesses, denen in der Flurbereinigung Rechnung zu tragen ist.

Landesgestaltung

Durch die Aufnahme der Begriffe „Landesgestaltung“ und „Landesplanung“ bringt das FlurbG (§ 37) zum Ausdruck, daß die Flurbereinigung als eine geeignete Maßnahme für eine Ordnung des ländlichen Lebensraumes angesehen wird und die gesetzliche Möglichkeit bietet, die übergeordneten Interessen der Allgemeinheit an einer zweckmäßigen aufeinander abgestimmten Entwicklung der Industrie und gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrs und der Wohnsiedlung mit den Interessen der Landwirtschaft und den privatwirtschaftlichen Interessen der Beteiligten ohne empfindliche Störung für den einzelnen in Einklang zu bringen.

Nicht zuletzt besteht die Möglichkeit, im Rahmen der Flurbereinigung die flächenmäßigen Voraussetzungen für die Verbesserung der Infrastruktur und der kommunalen Grundausrüstung zu schaffen.

Der umfassende Begriff der Landesgestaltung, der über die Landschaftsgestaltung und -pflege hinausgeht sowie der umfangreiche Katalog der Maßnahmen machen es notwendig, mit Hilfe der Flurbereinigung die auf den verschiedensten Fachgebieten erforderlichen Planungen und Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Der Zweck der modernen Flurbereinigung besteht nicht allein in der Zusammenlegung zersplitterten ländlichen Grundbesitzes und in der Verbesserung der Arbeitsgrundlagen der einzelnen Betriebe. Sie zielt vielmehr auf eine Verbesserung der „agrarstrukturellen Verhältnisse“ im weitesten Sinne und auf eine Förderung der landeskulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines jeweils bestimmten Raumes hin. Zur Erreichung dieses Zieles muß sie daher sämtliche für den betreffenden Raum bedeutsamen Planungen und sonstigen Maßnahmen der Behörden nach dem Leitbild, das sich aus den politischen Vorstellungen ergibt, aufeinander abstimmen und soweit wie möglich verwirklichen. Daraus ergibt sich, daß die vielgestaltigen Vorhaben anderer Planungen in die grundlegende Neueinteilung des ländlichen Raumes eingebaut werden müssen.

* Ausschlußbericht BT Drucks. Nr. 4396 I. Wahlperiode.

Damit hat sich die Flurbereinigung — wie es auch dem zitierten Willen des Gesetzgebers entspricht — zur integralen Maßnahme der ländlichen Neuordnung schlechthin, zu einer „Gesamtplanung“ entwickelt³⁹.

Welche Maßnahmen danach zu treffen sind, ist nach den Umständen des einzelnen Falles zu beurteilen*. Initiativplanungen anderer Planungsträger ist Rechnung zu tragen.

Es ist daher nicht nur die Aufgabe, moderne rationell arbeitende Höfe zu schaffen, auf denen zu möglichst niedrigen Selbstkostenpreisen marktorientierte Erzeugnisse produziert werden können, und durch Steigerung der Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft zu helfen, ein den anderen Erwerbszweigen vergleichbares Einkommen zu erreichen.

Eine Flurbereinigung bietet vielmehr eine besonders gute Gelegenheit, gleichzeitig Maßnahmen des öffentlichen Nutzens durchzuführen oder wenigstens zu erleichtern.

Wenn das Ziel einer Flurbereinigung als Gesamtmaßnahme erreicht werden soll, ist die Koordinierung aller Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts hinsichtlich der beabsichtigten oder bereits bestehenden Planungen, die das voraussichtliche Flurbereinigungsgebiet berühren, unentbehrlich. Aus diesem Grunde stellt das Gesetz § 5 (3) sicher, daß diese Zusammenarbeit erfolgt und verpflichtet die betreffenden Stellen, unverzüglich der Flurbereinigungsbehörde ihre großräumigen Planungen und Absichten mitzuteilen.

Die die Flurbereinigung ausführenden Stellen können die ihnen gestellten Aufgaben nur dann optimal und nachhaltig lösen, wenn es gelingt, neben den agrarstrukturellen Verhältnissen auch die sonstigen im ländlichen Raum auftretenden Probleme zu berücksichtigen und die Fachplanungen der Wasserwirtschaft, der Landschaftspflege, vor allem aber des übergeordneten Verkehrs und der Ortsbebauung in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen und damit die Ausführung dieser Planungen zu erleichtern²⁰⁰.

Ein überzeugendes Beispiel für den integralen Charakter großräumiger Verfahren und die im Rahmen derselben möglichen Lösungen ist die Gruppenflurbereinigung „Moosbach“ im Landkreis Vohenstrauß (Bayern), in der durch 7 Flurbereinigungsverfahren 8646 ha einer umfassenden Neuordnung unterzogen wurden*.

Das gleiche gilt für die Verfahren „Scharleer Oster“ und „Westermoor“ im Norden des Landkreises Cloppenburg mit 12 000 ha**. Dort konnte die Flurbereinigung bei guter Koordinierung aller geplanten Maßnahmen entscheidend zu der wirtschaftlichen Gesundung des Gebietes beitragen.

Landesplanung

Um die vielfältigen und unterschiedlichen Interessen im Raum in Einklang zu bringen, gibt die „Landesplanung“ aus ihrer Kenntnis der Gesamtsituation Anregungen oder macht Änderungsvorschläge. Die bei dieser Tätigkeit gemachten Erfahrungen haben dazu geführt, daß mehr und mehr Gesamtentwicklungspläne und Rahmenpläne für die verschiedenen Sachgebiete als Voraussetzung für weitere Detailplanungen und damit gleichzeitig als Grundlage für die Koordinierung mit anderen Sachgebieten aufgestellt wurden.

³⁹ ABB, W., a. a. O., S. 99.

²⁰⁰ SCHICKE, H. und BATZ, E., a. a. O.

* BVerwG 13. 11. 1958 NJW 1959, 643, 25. 10. 1962, BVerwGE 15, 72 = RdL 1963, 106.

* Vgl. dazu Bericht des BML über die Verbesserung der Agrarstruktur in der BRD 1968—69, S. 167 ff.

** Vgl. ebd., S. 174 ff.

Die Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und das Saarland haben daher Landesentwicklungsprogramme bzw. Landesentwicklungspläne erstellt***.

Erst die raumordnenden Maßnahmen lassen erkennen und geben einen Anhaltspunkt für sinnvoll durchzuführende Erneuerungsmaßnahmen. Das im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung festgelegte und gestufte System der zentralen Orte erhöht insgesamt die Leistungsfähigkeit der ländlichen Siedlungsstruktur in sozialer und kultureller Hinsicht.

Es ermöglicht zudem den „Flurbereinigungsbehörden“, sich schnell und eingehend über die raumordnerischen Vorstellungen zu unterrichten, zumal sie jedenfalls teilweise an der Erarbeitung derselben beteiligt werden.

Das wird in noch verstärktem Maße erfolgen können, wenn das zu erwartende „Bundesaumordnungsprogramm“ vorliegt und dadurch eine Unterrichtung über die Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung in der BRD ermöglicht wird.

Welche Möglichkeiten und Hilfen die Flurbereinigung schon bisher für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu bieten vermochte, soll nunmehr anhand von praktischen Erfahrungen dargelegt werden.

5.1 bei der Verkehrsplanung und dem Straßen- und Wegebau

Die Straßenplanung ist z. B. eine Linearplanung, die ohne Rücksicht auf die bestehende Flächenordnung ihren eigenen technischen Erfordernissen und Zwangslagen folgt. Sie bedeutet daher im allgemeinen einen starken Eingriff in die Landschaft und in die landwirtschaftliche Nutzung.

Seit dem Gesetz über die Errichtung des Unternehmens „Reichsautobahnen“^{**} und dem für den Bau der Reichsautobahnen ergangenen Gesetz zur beschleunigten Durchführung von Flurbereinigungen^{**} hat die Entwicklung immer mehr dazu geführt, die Bereitstellung des für Unternehmen benötigten Landes in Verbindung mit einer Flurbereinigung durchzuführen, wenn es sich um ländliche Grundstücke großen Umfangs handelt.

Diese Regelung dient nicht nur der Beschleunigung der Landbereitstellung. Sie verhindert durch die Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörde nach § 52 FlurbG auch die spekulativen Bodenpreisentwicklungen, denen die Straßenbauverwaltung sonst gegenübersteht.

Beides liegt im Interesse des Unternehmens.

Nur die Verbindung mit dem Flurbereinigungsverfahren schafft, wie sich immer wieder herausgestellt hat, die Möglichkeit, die für die Beteiligten unvermeidlichen Nachteile, so gering wie möglich zu halten, die zwischenzeitlichen Rechts- und Bewirtschaftungsverhältnisse zu regeln.

Gemäß § 17 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6. 8. 1953 (BGBl. I, S. 903) dürfen neue Bundesfernstraßen, zu denen auch die Autobahnen gehören, nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. In der Planfeststellung ist eine Vielzahl von Einwendungen auszuräumen. Die Baumaßnahmen sollen aber so

*** Vgl. dazu Zusammenstellung in Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966, S. 1491/92.

* vom 27. 6. 1933 RGBl. I, S. 509.

** Gesetz zur beschleunigten Durchführung von Flurbereinigungen für den Bau von Reichsautobahnen vom 27. 6. 1933 (RGBl. I, S. 509) in der Fassung des Gesetzes vom 18. Dezember 1933 (RGBl. I, S. 1081).

schnell wie möglich in Angriff genommen werden. In der Regel wird daher mit ihnen begonnen, sobald der Erörterungstermin im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Planfeststellung abgehalten wurde und sich schwerwiegende Einwendungen gegen den Plan nicht ergaben.

Nach den Erfahrungen* wird von vielen Landwirten immer wieder vorgebracht, sie seien bereit, den für den Straßenbau benötigten Grund und Boden zur Verfügung zu stellen, wenn die Durchschneidungsschäden behoben oder gemildert und die sonstigen Nachteile beseitigt würden.

In der Praxis konnte hier, wie an mehreren Beispielen aus der BRD nachweisbar ist, vielfach durch die Einleitung einer Flurbereinigung nach § 1 FlurbG vor dem Planfeststellungsbeschluß i. S. d. § 18 FStrG geholfen werden.

Auf diesem Wege wird nämlich die Möglichkeit gegeben, die Verfahren weitgehend vorzubereiten. Es kann Ersatzland angekauft oder beschafft werden, die Neuordnung der von der Planung der Straße betroffenen Wege- und Gewässernetze kann durch die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans vorbereitet werden.

Dadurch werden nicht nur wesentliche Zeitersparnisse erzielt, sondern es wird auch vermieden, daß durch den frühzeitigen Baubeginn Tatsachen geschaffen werden, die später einer zweckmäßigen Flurbereinigung widersprechen könnten⁴⁰.

Der Vorteil der Mitwirkung der Flurbereinigung liegt vor allem darin, daß im Rahmen des großräumigen Verfahrensgebietes hinreichend Austauschmöglichkeiten gegeben sind. Die im Zuge einer Linienführung der Straße oder in der Inanspruchnahme für den einzelnen betroffenen Grundeigentümer liegenden Zufälligkeiten und sich ergebende Härten lassen sich ausscheiden bzw. beheben.

Der Landverlust wird durch die Flurbereinigung auf viele Eigentümer verteilt und durch Rentabilitätsverbesserung ausgeglichen. Die mit dem Straßenbau verbundenen mannigfachen Eingriffe in die Landeskultur und die Erdoberfläche werden durch entsprechende Maßnahmen der beteiligten Träger behoben und die gestörten Besitz- und Eigentumsverhältnisse durch die Flurbereinigung geregelt*. Nur durch eine gegenseitige Abstimmung des Verlaufs der neuen Straße mit dem vorhandenen und in der Regel einer Änderung bedürftigen Wege- und Gewässernetze kann erreicht werden, daß sich beide ergänzen und organisch ineinander einfügen. Im Zuge der modernen Agrarstrukturverbesserung — Vergrößerung der Wirtschaftsflächen und deren bessere Gestaltung, Verbreiterung der Wirtschaftswege und der Wasserläufe sowie deren Ausbau — bedarf häufig das vorhandene Wege- und Gewässernetz einer Umgestaltung nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen. Diese muß der Straßenplaner z. B. bei den Brücken und Unterführungen berücksichtigen.

Eine Verbesserung der Wegeverhältnisse*, die der Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen der am Verfahren teilnehmenden Betriebe und der Förderung der

⁴⁰ GEISSDORFER, G., a. a. O.

* z. B. bei den Autobahnflurbereinigungen in Baden-Württemberg.
* Wegen der Erfahrungen bei dem Bau der „Autobahn Hansalinie“ und Zusammenarbeit mit der Flurbereinigungsbehörde vgl. Anm. 40, a. a. O. Um die durch den Bau der Bundesautobahn Main/Neckar-Schnellweg und ihre Zubringerstraßen entstehenden Landverluste auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen und die vielfachen, durch die Baumaßnahmen verursachten Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden, wurden 1969 nördlich von Heidelberg 6 Flurbereinigungsverfahren mit einer Gesamtfläche von 7 500 ha nach § 87 FlurbG angeordnet. Das gesamte benötigte Land — 400 ha — wird in den Flurbereinigungsverfahren aufgebracht (vgl. dazu Bericht des BML über die Verbesserung der Agrarstruktur in der BRD 1968—69 [S. 19 und Abbildungen S. 17 und 18]).
* z. B. dadurch, daß die Linienführung einer Straße entlang den Bewirtschaftungsgrenzen benachbarter Gemarkungen und nicht einfach entlang der Gemeindegrenzen verläuft, oder die für den Ausbau einer Ortsdurchfahrt oder Umgebung benötigten Flächen beschafft werden.

allgemeinen Landeskultur dient, kommt zugleich den Verkehrsinteressen der gesamten Landbevölkerung zugute. Durch eine derartige „Neuerschließung des Flurbereinigungsgebietes“ wird eine Versorgung für alle Landbewohner z. B. durch Lieferanten und Ärzte erreicht. Den auf dem Lande wohnenden Menschen werden Möglichkeiten des sozialen und kulturellen Verkehrs durch den Besuch von Schulen, Theater oder sonstigen Veranstaltungen erschlossen.

Eine bereinigte Flur, erschlossen durch genügend breite und befestigte Wirtschaftswege, ist die unabdingbare Forderung eines weitgehend mechanisierten Landbaus. Mit der Bereinigung und Neuordnung der Flur ist es aber allein nicht getan.

5.2 bei der Bauleitplanung und deren Verwirklichung

Nach dem 2. Weltkrieg gab es zunächst keine bundeseinheitliche Bauleitplanung, die Länder trafen für den Wiederaufbau der zerstörten Städte und Dörfer Teilregelungen*. Mit dem „Bundesbaugesetz“ (BBauG) vom 23. 6. 1960 (BGBl. I, S. 341 ff.) wurde ein für die BRD geltendes einheitliches Baurecht geschaffen.

Damit waren die rechtlichen Möglichkeiten für die Ordnung der baulichen Entwicklung in Stadt und Land gegeben (§ 1).

Es erwies sich in vielen ländlichen Gemeinden als notwendig, neue Baugebiete auszulegen oder bestehende neu einzuteilen. Das Dorf ist heute nicht mehr ausschließlich landwirtschaftlicher Lebensraum, in dem die landwirtschaftlichen Gehöfte möglichst günstig zu den Betriebsflächen liegen sollen. Zu seinen Bewohnern gehören vielmehr — oft sogar in der Überzahl — außerhalb der Landwirtschaft Erwerbstätige.

Die Lage ihrer Wohnungen sowie der gewerblich genutzten Grundstücke muß sich nach den Möglichkeiten der Verkehrsverbindungen, der Wasserversorgung, der Abwässerbeseitigung sowie nach ihrer Zuordnung zu den zentralen Einrichtungen und den Erholungsgebieten richten.

Beides kann nur dadurch in bestmöglichem Einklang miteinander gebracht werden, daß die rahmenstrukturellen Bauleitplanungen nach dem BBauG und die fachliche Detailplanung der landwirtschaftlichen Ordnung seitens der Flurbereinigungsbehörde in wechselseitigem engen Kontakt erfolgen. Nur gute Bauleitpläne gewährleisten eine gute Neuordnung der landwirtschaftlichen Grundbesitzverhältnisse und umgekehrt⁴¹.

Der „Flächennutzungsplan“ soll die beabsichtigte Art der zukünftigen Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in ihren Grundzügen für das ganze Gemeindegebiet festlegen (§ 5 [1]). Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Ausweisung von Baugebieten und Verkehrsflächen, die Ausstattung des Gemeindegebiets mit gemeinschaftlichen und öffentlichen Einrichtungen sowie eine eindeutige Abgrenzung der für die Land- und Forstwirtschaft vorgesehenen Gebiete gegenüber sonstigen Nutzflächen.

Der „Flächennutzungsplan“ hat nur vorbereitenden Charakter und ist deshalb nicht rechtsverbindlich. Aus ihm soll aber in der Regel der Bebauungsplan entwickelt werden (§ 8 [2]). Der „Bebauungsplan“ enthält die rechtsverbindlichen

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 247.

* Die Zahl dieser Teilregelungen ist aus dem Katalog des § 186 BBauG ersichtlich (etwa 70 Gesetze und Verordnungen wurden ungültig).

Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung — Wohn-, Gewerbe-, Industriegebiete, Weiler für auszusiedelnde Höfe — und ist die Grundlage für die weiteren zum Vollzug des BBauG erforderlichen Maßnahmen — Bodenordnung, Erschließung usw. Damit gibt er der baulichen Planung, die früher fast nur in den Städten durchgeführt wurde, auch für die ländliche Gemeinde die Grundlage.

Die Bauleitpläne sind als Selbstverwaltungsangelegenheit von den Gemeinden „in eigener Verantwortung“ aufzustellen (§ 2 [1]). Dieser Grundsatz umfaßt nicht nur das Planungsrecht, sondern — sobald und soweit es erforderlich ist, auch eine Planungspflicht. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sollen die Behörden und die Stellen „beteiligt werden“, die Träger öffentlicher Belange sind (§ 2 [5]). Aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt sich nicht nur eine bloße „Anhörungs-pflicht“, sondern eine aktive „Mitgestaltungs-kompetenz“.

Hieraus und aus weiteren Bestimmungen des BBauG, wie z. B. die Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 [3]), der Abstimmung mit benachbarten Gemeinden (§ 2 [4]) ergibt sich, daß der Regelungsbefugnis der Gemeinde bestimmte Grenzen gesetzt sind.

Nach § 2 (5) BBauG sollen die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, bei der Aufstellung von Bauleitplänen beteiligt werden.

Andererseits ist es ebenso unerläßlich, daß die Träger öffentlicher Belange ihrerseits die Gemeinde über ihre eigenen Vorhaben unterrichten.

Am deutlichsten zeigt die im § 7 BBauG verankerte Behördenverbindlichkeit oder Selbstbindung die Pflicht zur Zusammenarbeit und Koordinierung.

Wegen dieser Anpassungspflicht, soweit nicht dem Flächennutzungsplan widersprochen wurde, kommt der Beteiligung der Flurbereinigungsbehörden an der Bauleitplanung besondere Bedeutung zu.

Nach den allgemeinen Leitsätzen des BBauG haben die Bauleitpläne — angepaßt an die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung — sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten, die öffentlichen und privaten Belange gerecht untereinander abzuwägen, sowie u. a. den Wohnbedürfnissen, den Bedürfnissen der Wirtschaft, Landwirtschaft, des Verkehrs usw. Rechnung zu tragen. Überdies müssen sie den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes, der Gestaltung des Ortbildes und des Landschaftsbildes dienen (BBauG § 1).

Schon diese Aufzählung sagt, daß nicht nur für die Aussiedlung die Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§§ 35, 36) wesentlich sind, sondern für die Planung im ländlichen Raum die Zusammenarbeit von „Bauleitplanung und Flurbereinigung“ von besonderer Bedeutung ist.

Es können z. B. Grundstücke, die in ein Bodenordnungsverfahren nach BBauG §§ 45 ff., 80 ff. — Umlegung, Grenzregelung — einbezogen sind, nicht gleichzeitig einem Verfahren nach dem FlurbG unterliegen.

Genehmigte Bebauungspläne sind für den Wege- und Gewässerplan bindend. Das kann jedoch, wie § 37 Abs. 1 letzter Satz ausdrücklich sagt, nicht daran hindern, Ortslagen zur Flurbereinigung hinzuzuziehen. Insbesondere bestehen keine Bedenken dagegen, daß in Flurbereinigungsverfahren Flächen einbezogen werden, die nach dem Flächennutzungsplan für Wohnungszwecke oder für öffentliche Anlagen Verwendung finden sollen*.

* BVerwG I. Sen. Rechtskr. Beschluß v. 28. 12. 1960, RdL 1961, 80.

Läßt sich die Ausführung eines vorliegenden Bauleitplanes mit den gesetzlichen Vorschriften des FlurbG verwirklichen, können im Interesse der Gemeinde und der Beteiligten Maßnahmen im Zuge der Flurbereinigung verwirklicht werden; erscheint dies jedoch nicht möglich oder kann es nicht in vollem Umfange erfolgen, besteht unter Beachtung des im BBauG vorgesehenen Verfahrens die Möglichkeit einer entsprechenden Planänderung⁴².

Im Rahmen der Flurbereinigung wurden schon seit Jahrzehnten Ortsbereinigungen in den agrarisch bestimmten Gemeinden als wesentliche Grundlage für die Dorferneuerung durchgeführt. Sie bezwecken u. a. insbesondere Verbesserung der Verkehrsverhältnisse durch Verbreiterung und Regulierung bestehender Ortsstraßen, Schaffung neuer Ortsausfahrten für den landwirtschaftlichen Verkehr in Verbindung mit dem in der Feldmark geschaffenen neuen Wege- und Gewässernetz sowie zweckmäßiger und für die landwirtschaftlichen Betriebe ausreichend großer Hoflagen, Abbruch veralteter Gebäude, soweit es zur Durchführung derartiger Maßnahmen erforderlich war. Nach dem letzten Krieg nahm neben diesen Maßnahmen die Planung neuer Baugebiete sowie die dafür erforderliche Durchführung der Bodenordnung durch Flurbereinigung erheblich zu⁴³.

Nicht nur in den Dörfern und Gemeinden mit zentral örtlicher Bedeutung, sondern auch in kleinen abgelegenen Orten und von Natur benachteiligten Gebieten werden neue Baugebiete erschlossen, um einer Abwanderung von Einwohnern vorzubeugen, vor allem aber, wenn es gelang, Industrie- oder Gewerbebetriebe heranzuziehen, um die in der Landwirtschaft freiwerdenden und die zugezogenen Arbeitskräfte zu binden.

Wenn dadurch auch nur ein kleiner Teil der Maßnahmen zur Regulierung der Ortslagen erfaßt wird, so geben die im Zuge von Flurbereinigungen ausgewiesenen Bauplätze doch einen gewissen Überblick darüber, wie die Flurbereinigung dem angestrebten Ziel dient und für dessen Erreichung wertvolle Hilfe leistet. Es wurden in dem Zeitraum 1961—1968 53 922 neue Bauplätze ausgewiesen*.

Der Bundesminister für Wohnungsbau hat aufgrund der ihm durch § 2 (10 Nr. 1—4 BBauG) eingeräumten Ermächtigung die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung = BauNVO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 26. November 1968 (BGBl. I, S. 1237 bzw. 1969, S. 11) erlassen. Durch sie wird die Art der baulichen Nutzung durch eine Gliederung im „Bauflächen“ und „Baugebiete“ bestimmt (§ 1 [1] und [2] BauNVO).

Das ist für die Verbesserung der Agrarstruktur sehr wichtig. Liegen z. B. in einem Flurbereinigungsgebiet Flächen, die nach einem rechtskräftig festgestellten Bauleitplan als Bauflächen ausgewiesen sind, aber in Kürze noch nicht bebaut werden, dann wird die Flurbereinigungsbehörde das Wege- und Gewässernetz bereits nach den im Baugebiet vorgesehenen Straßen ausrichten und damit der Bauleitung eine Unterstützung gewähren.

Nach einem Bericht des Dr. WILSING¹²⁸ von der Kreisverwaltung Düren hat sich bei Baulandangelegenheiten in den kleinen Gemeinden gezeigt, daß die Flurbereinigungsbehörden, wenn sie dort Flurbereinigung durchführen, den Umlegungsausschüssen nach § 46 BBauG meist überlegen sind. Das ergibt sich daraus, daß innerhalb eines Baulandumlegungsgebietes in kleinen Gemeinden meist Grundstücke von Landwirten liegen, die an der Zuteilung von Bauland, da sie die

⁴² FORSTER, E., a. a. O.

⁴³ OSTHOFF, F., a. a. O., S. 12 ff.

¹²⁸ a. a. O., S. 384.

* „Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland“, Jahresbericht 1967/68, hrsg. vom BML, Landwirtschaftsverlag Bonn, S. 32.

Landwirtschaft betreiben wollen, nicht interessiert sind. Während die Umlegungsausschüsse den Ankauf von Ersatzland betreiben müssen, bietet die Flurbereinigung den Vorteil, daß Landwirte, die Grundstücke im Baugebiet wünschen, dort abgefunden werden können. Ein solcher Austausch macht in der Regel, da das Flurbereinigungsgebiet erheblich größer ist als das vorgesehene Baugebiet, keine Schwierigkeiten, vor allem dann nicht, wenn ein im zukünftigen Baugebiet liegender Hof ausgesiedelt wird.

Wie an zahlreichen Beispielen bewiesen werden kann, von Gemeinden und Landesplanungsbehörden bestätigt wird, ist die Hilfe der Flurbereinigung in der Lage, bessere und zugleich wirtschaftlichere Lösungen sowie umfassende und optimale Möglichkeiten für die Verbesserung oder Verwirklichung kommunaler Bauleitplanungen zu schaffen⁴⁴.

Während nämlich die „Bauleitplanung“ oder besser die „städtebauliche Ordnung“ im Gegensatz zur Flurbereinigung nur eine „Bodennutzungsregelung“ umfaßt, ermöglicht die Flurbereinigung die „Verwirklichung“ der geplanten und vorgesehenen Nutzung selbst. Das kann die Bauleitplanung nur in den Gebieten, die der Flächennutzungsplan als Bauland ausweist und für die ein Bebauungsplan besteht (§§ 8, 45 BBauG).

Die Flurbereinigungsverwaltung, die außerhalb der Stufenfolge staatlicher Verwaltungsbehörden steht⁴⁰, kann sowohl die Feldmark als auch die Ortslage gleichzeitig neu ordnen. Sie kann um so erfolgreicher tätig werden, je frühzeitiger und intensiver alle Planungsabsichten, insbesondere mit den nach dem BBauG für die städtebauliche Ordnung zuständigen Gemeinden abgestimmt werden. Das muß vor allem so rechtzeitig geschehen, daß alle Maßnahmen der Bodenordnung zu einer „Gesamtordnung“, zu einer „Ordnung aus einem Guß“ zusammengefaßt werden können.

Aus diesen Gründen haben verschiedene Bundesländer durch gemeinsame Erlasse der Landwirtschaftsminister und der ressortmäßig zuständigen Minister die Abstimmung von Flurbereinigungs- und Bauleitplanung geregelt*. Das geschah zuerst in Hessen**.

Regelung der Zusammenarbeit in den Bundesländern

Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und der Flurbereinigungsbehörde ist in den Erlassen je nach dem Verfahrensstand der Planungen unterschiedlich geregelt.

Für den Regelfall, daß bei der „Einleitung“ der Flurbereinigung eine Bauleitplanung wohl erforderlich ist, aber noch nicht vorliegt, ist die erforderliche Abstimmung zwischen Flurbereinigung und Bauleitplanung mehr oder weniger eingehend, aber auch nicht ganz übereinstimmend geregelt.

Der zitierte hessische Erlaß vom 18. 6. 1962 empfiehlt den kreisangehörigen Gemeinden, in denen keine starke bauliche Entwicklung stattfindet, die Flurbereinigungsbehörde mit der Bauleitplanung zu beauftragen***. Die Abstimmung mit den Nachbargemeinden (§ 2 [4] BBauG) sowie die Beteiligung der Träger öffent-

⁴⁴ WECKWERTH, H. und LAMPRECHT, B., a. a. O.

⁴⁰ HERZNER, a. a. O.

* Schleswig-Holstein v. 17. 5. 1963 (Amtsblatt Schleswig-Holstein 1963, S. 361); Baden-Württemberg v. 19. 12. 1963; Nordrhein-Westfalen v. 27. 2. 1964; Bayern v. 18. 5. 1965 Nr. IV B 7 — 9121/1 — 74 und Nr. III F/2 — 5520/11.

** Gemeinsamer Erlaß des hessischen Ministers des Innern und des hessischen Ministers für Landwirtschaft und Forsten betr. Zusammenwirken von Flurbereinigungs- und Bauleitplanung v. 18. 6. 1962 (Hess. Anz. 26/1962, S. 867).

*** Die Gemeinden machen von der Empfehlung des Runderlasses weitgehend Gebrauch.

licher Belange (§ 2 [5] BBauG) können dann zugleich in den Terminen gemäß §§ 38 und 41 FlurbG zur Erörterung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und des Wege- und Gewässerplanes erfolgen.

In „Baden-Württemberg“ sind die Flurbereinigungsämter ermächtigt, für ländliche Gemeinden mit geringer Bautätigkeit den Entwurf des Flächennutzungsplanes aufzustellen, wenn ein solcher für die Durchführung der Flurbereinigung ausreicht.

In „Nordrhein-Westfalen“ und in „Bayern“ sehen die entsprechenden Erlasse vor, bei der Durchführung einer Flurbereinigung die erforderlichen Bauleitpläne und die Wege- und Gewässerpläne der Flurbereinigung in enger Zusammenarbeit und möglichst gleichzeitig aufzustellen, um die günstigste Gesamtlösung zu erreichen.

Das entscheidende Ziel ist, den Menschen der dörflichen Siedlung Bedingungen zu schaffen, die ihnen die Chancen geben, in ihrem Lebensraum zeitgemäß zu leben^{45, 46, 47, 48}.

Im Einzelfall ist eine Orientierung an den konkreten Gegebenheiten erforderlich, da die mannigfaltigen Unterschiede nach Agrarstruktur und landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, Siedlungsweise, baulicher Zustand, Sozialstruktur und Entwicklungstendenzen verschiedene Lösungen anbieten.

Für diese nach raumordnerischen Zielsetzungen zu lösende Aufgabe hat sich in jüngster Vergangenheit der Begriff „Dorferneuerung“ gebildet.

5.3 bei der Dorferneuerung

Der ländliche Raum — er ist nicht identisch mit Agrarlandschaft¹²⁹ — wird seine tragende Rolle künftighin nur spielen können, wenn in ihm die Ansprüche auch seiner eigenen Bevölkerung erfüllt werden. Es geht daher darum, einen bestimmten, in etwa den z. Z. vorhandenen Prozentsatz¹³⁰ an Bevölkerung in den ländlichen Räumen zu erhalten, und zwar zu Lebensbedingungen, in denen im städtischen Raum entsprechen. Das bedeutet nicht, daß unbedingt gleiche Lebensverhältnisse anzustreben sind.

Entsprechend dem Grundsatz, „einheitliche Lebensverhältnisse“ durch Abschwächung und Beseitigung des regionalen Siedlungsgefälles zwischen den unterschiedlich strukturierten Räumen herzustellen, geht es darum, den Bewohnern der Dörfer die bestmögliche Entfaltung der wesentlichen Lebensbereiche zu ermöglichen und eine den zivilisatorischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der modernen Gesellschaft entsprechende Versorgung der Bevölkerung mit der Allgemeinheit dienenden Einrichtungen und Leistungen sicherzustellen^{49, 50, **}.

Der Abwanderung aus der Arbeit in der Landwirtschaft folgt in vielen Fällen die Abwanderung vom Lande in städtische Siedlungsräume. Eine solche kann

⁴⁵ ERNST, W., a. a. O., S. 5 ff.

⁴⁶ TROSCHEK, T., a. a. O., S. 38 ff.

⁴⁷ BOETTCHER, E., a. a. O., S. 51 ff.

⁴⁸ KRAFT, I., a. a. O., S. 113.

¹²⁹ ISBARY, G., a. a. O.

¹³⁰ GRUNEISEN, a. a. O.

⁴⁹ BLOCH, A., a. a. O., S. 36 ff.

⁵⁰ HASTENPFLUG, I., a. a. O., S. 661.

* z. Z. etwa 1/3 der Gesamtbevölkerung, vgl. dazu Empfehlung des Beirats für Raumordnung beim BML Ziff. 6.

** Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 135 vom 26. 7. 1962, S. 1167.

jedoch zu einer Schwächung des ländlichen Siedlungsgefüges führen¹³¹. Es kommt daher darauf an, die Landgebiete auch für eine nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung attraktiv zu gestalten.

Die Dörfer in den Abwanderungsgebieten, aus denen vornehmlich die jüngere Generation abwandert, sind gekennzeichnet durch Verkehrsferne und ungünstige Verkehrserschließung. Die bauliche Entwicklung ist oft unorganisch. Neben der alten Bausubstanz steht beziehungslos das Neubaugebiet. Die Verkehrswege sind beengt, die anderen infrastrukturellen Einrichtungen und sanitären Verhältnisse sind, wenn vorhanden, oft veraltet, überbeansprucht und daher unzureichend.

Der Lösung der Probleme kommt die Struktur des Siedlungsgefüges in der BRD entgegen. Im Gegensatz zu Frankreich — wie noch dargelegt wird — weist sie nämlich vorwiegend eine Dezentralisation auf. Auch die großen Ballungsgebiete sind einigermaßen gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt*.

Da das Siedlungsnetz mit Klein- und Mittelstädten dicht und ziemlich gleichmäßig ausgefüllt ist, bedarf diese im ganzen gesehen recht günstige Siedlungsstruktur nur einer gewissen Ergänzung. Hierfür geben die in den dreißiger Jahren entstandenen und nach dem letzten Krieg weiterentwickelten „Zentralen Orte“ eine gute Grundlage⁵¹.

Entscheidend ist aber der Verflechtungsbereich. In ihm ist zwar der „Zentrale Ort“ eine herausgehobene Stellung, aber nur wegen seiner Versorgungsfunktion, wegen seiner dienenden Funktion für den Verflechtungsbereich und seiner Bewohner. Soll nicht eine „passive Sanierung“ erfolgen, ist es besonders in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten notwendig, den Dörfern die Funktionen zu belassen, für die sie die besten standörtlichen Voraussetzungen bieten. Maßgebend sind dafür z. B. die topographische Lage, verkehrsmäßige Erschließung, landschaftliche Gegebenheiten. Daraus ergibt sich die besondere Eignung als Wohngemeinde, Standort für Industrie im Sinne der Empfehlung des Beirats für Raumordnung, a. a. O., S. 16, Fremdenverkehrsort oder für die Landwirtschaft.

So gesehen ist, wie sich auch aus der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968 betr. „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“⁵² ergibt, die Entwicklung zentraler Orte in ländlichen Gebieten Voraussetzung für eine dauerhafte und wirksame „Dorfneuerung“, da die Dörfer ohne Zentralität dem zugehörigen „Zentralort“ verflochten werden müssen.

Das Verbleiben der Wohnbevölkerung, möglichst auch ihres Zuwachses, setzt eine angemessene oder von den Konsumenten als solche betrachtete Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des Nahbereiches — orientiert nach städtischen Maßstäben — voraus. Dieser Verbund zwischen dem zentralen Ort und den Dörfern des Versorgungsnahbereichs macht die zeitgerechten Versorgungseinrichtungen, wie sie in der Schrift der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände „Zentrale Orte“¹³³ für erforderlich gehalten werden⁵², erst möglich. Dabei muß jedoch jeweils den konkreten Verhältnissen Rechnung getragen werden.

¹³¹ ERTL im Bulletin vom 21. Juli 1970.

⁵¹ ISBARY, G., a. a. O.

¹³³ a. a. O.

⁵² BEY, P., a. a. O., S. 60 ff.

* siehe Raumordnungsbericht 1968, BT Drucks. V 3958, S. 151 und Karte „Gebietskategorien“, S. 48.
* „Innere Kolonisation“, 17. Jg. 1968, S. 122.

Versuchsgemeinden

Schon 1962 wurde in einigen Versuchsgemeinden, in solchen Landgemeinden, die durch umfassende Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur-Flurbereinigung, Aussiedlung und Althofsanierung — eine grundsätzliche Umwandlung erfahren haben und bei denen die Planung zur Flurbereinigung und zur Flächennutzung unter einheitlichen Gesichtspunkten erfolgte, die praktische Arbeit der Dorferneuerung erprobt. Aus den dabei gemachten Erfahrungen hat sich ergeben, daß es kaum ein gemeindliches Interessengebiet gibt, mit dem die Flurbereinigung nicht etwas gemeinsam hat.

Umfassende Verbesserungen im ländlichen Raum erfordern in Verbindung mit den agrarstrukturellen Maßnahmen weitere zugunsten der Gemeinden und ihrer ländlichen Bevölkerung (vgl. S. 53 und das dort zitierte Bulletin vom 26. 7. 1962, S. 1167).

Da nicht in allen ländlichen Gemeinden Flurbereinigungen durchgeführt werden, in denen auch Bauleitplanungen notwendig sind, haben der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und der [heutige] Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau gemeinsame Vorarbeiten für Bauleitplanung und Agrarstrukturverbesserung gefördert*.

Dank der Beteiligung der „Deutschen Landesrentenbank“, später der „Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank“ mit eigenen Mitteln, konnten auf dem Gebiet der Dorferneuerung in praktischer Arbeit Erfahrungen über die notwendigen Maßnahmen und die Wege zu ihrer Durchführung und Verwirklichung gesammelt werden**.

Dabei ergab sich die große Bedeutung der mit der Dorferneuerung eng verzahnten agrarstrukturellen Maßnahmen, insbesondere der Flurbereinigung. Die Dorferneuerung wird auf dem Agrarstruktursektor in der Hauptsache durch die Aussiedlung bäuerlicher Betriebe aus der Ortslage und bauliche Maßnahmen in Altgehöften gefördert.

In vielen Fällen müssen jedoch die geplanten Gesamtmaßnahmen mit einem Flurbereinigungsverfahren verbunden werden, da nur auf diesem Wege eine zweckmäßige Bodenordnung und Neuordnung ihrer „Ortslage“ durchgeführt werden kann, wie auch bereits der erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung — Drucks. V 1155, S. 69 — festgestellt hat.

Das gilt auch für Dörfer und Märkte, die nach ihrer Größe und Lage und ihrer Bedeutung als **Versorgungszentrum** für einen größeren oder kleineren Nahbereich in Frage kommen. Sie genügen nicht den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft. Es müssen nicht nur neue Wohngebiete ausgewiesen werden, sondern oft muß auch das gesamte Gemeindegebiet städtebaulich neu geordnet

* Rundschreiben des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung betr. Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern, hier Dorferneuerung vom 8. 4. 1964 — III B 4 — 1212/40/64 (in Bundesbaublatt 5/1964, S. 276).

Rundschreiben des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten betr. Agrarstrukturelle Rahmenpläne für Gebiete, die noch nicht zur Flurbereinigung anstehen oder in denen eine Flurbereinigung nicht erforderlich ist, vom 21. 5. 1964 — IV B — S.G. — 4310 — 40/64 (in Innere Kolonisation 6/1964, S. 136; Bundesbaublatt 6/1964, S. 322).

Richtlinien des BML für die Gewährung von Bundeszuschüssen zur Förderung der agrarstrukturellen Vorplanung vom 3. 3. 1966 — IV B 1 — 4349 — 389/65 (in MinBl. BML, S. 92, Innere Kolonisation 3/1966, S. 68).

** ASG 1970 Rundbrief XXI 4, S. 69. Jahresberichte 1967, 1969 des Instituts. Der Anregung des Vorstandes entsprechend soll durch eine Übergangsregelung im Städtebauförderungsgesetz der unmittelbare Übergang zur praktischen Arbeit auf Grund der vorliegenden Beispiels- und Modellvorhaben gesichert werden. Die Studien- und Modellvorhaben sollen wegen ihrer großen Bedeutung für die künftige Daueraufgabe der Erneuerung von Städten und Dörfern auch nach Inkrafttreten des Gesetzes gefördert werden (vgl. ZINKAHN, a. a. O., S. 137).

werden, um einer weiteren Entleerung der ländlichen Gebiete entgegenzuwirken. Rechtverstandene Dorferneuerung kann im Rahmen der raumordnenden Zielsetzung nur unter Einbeziehung des Nahbereichs erfolgen^{132, 41, 58}.

Das Dorf ist heute in der Regel nicht mehr ausschließlich Lebensraum für die Landwirtschaft betreibende Bevölkerung⁴⁵.

Außer den aufgezeigten Entwicklungstendenzen im agrarstrukturellen und ökonomischen Bereich der Landwirtschaft* haben sich insbesondere nach dem 2. Weltkrieg weitere tiefgreifende Wandlungen hinsichtlich der Zusammensetzung der Bevölkerung und ihrer Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft vollzogen¹³⁴. Die dadurch bedingte Befriedigung der verschiedenen Ansprüche an den Lebens- und Wohnzuschnitt macht in vielen Dörfern deren Erneuerung notwendig^{135, 60}. Wesentliches Element der dafür erforderlichen Dorfplanung ist die Neuordnung des Grund und Bodens.

Neben der möglichst richtigen Prognostizierung der Entwicklung des Nahbereichs, der betreffenden Gemeinde, sowie der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe ist daher eine „Koordinierung“ der „Bodenordnung“ nach dem BBauG und der Flurbereinigung die nötige Grundlage für das Gelingen einer sinnvollen Gesamtplanung⁴¹.

Die Gesundung der sozialökonomischen Verhältnisse setzt eine gute Infrastruktur voraus, deren Entwicklung auf einem aufeinander abgestimmten Einsatz der vielen bei der Erfüllung der mannigfachen Aufgaben tätigen Behörden und Organisationen angewiesen ist.

Die Dorfstraße und Wirtschaftswege müssen richtig in den überörtlichen Verkehr eingebunden werden, damit die erforderliche Trennung des Durchgangs- und landwirtschaftlichen Verkehrs erfolgen kann.

Auf die guten und vornehmlich der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehaltenen Flächen ist Rücksicht zu nehmen.

Die verschiedenen Funktionen des Wohnens, Arbeitens, Erholens sowie des Verkehrs sind zweckmäßig zum Ortskern zu ordnen^{54, 56}.

Die Ausweisung von Neusiedlungsgelände sowie von Flächen für Schulneubauten, Kindergärten, Gemeinschaftsaufgaben aller Art und Gewerbeflächen kann durch eine gute Zusammenarbeit von Flurbereinigung und Bauleitplanung verwirklicht werden.

Die Aufgabe von Betrieben und die Umwandlung des Bodens in Bauland können zur Beeinträchtigung oder Gefährdung anderer durchaus produktionswilliger landwirtschaftlicher Betriebe führen, wenn keine planende Bodenordnung zugrunde liegt. Diese kann durch die Mitwirkung der Flurbereinigungsbehörde wesentlich erleichtert und erheblich wirksamer gestaltet werden, da es vor allem auf die Verbindung der „landwirtschaftlichen Strukturmaßnahmen“ mit den „kommunalen Planungen“ ankommt⁴¹.

Die Dorferneuerung beeinflusst das Bild und die Entwicklung einer Landgemeinde auf viele Jahrzehnte. Gründliche und verantwortungsvolle Planungsarbeit ist des-

¹³² SCHNEIDER, Hans, K., a. a. O., S. 26.

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 246.

⁵⁸ ABB, W., a. a. O., S. 304.

⁴⁵ ERNST, W., a. a. O., S. 5 ff.

¹³⁴ TRÜSCHER, T., a. a. O., S. 38 ff.

¹³⁵ BOETTCHER, E., a. a. O., S. 51 ff., S. 65 ff.

⁶⁰ NAURATH, a. a. O., S. 395.

⁵⁴ STAHL, Fr., a. a. O., S. 31 ff.

⁵⁶ GÜTHER, M., a. a. O., S. 22 ff.

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 247.

* Vgl. dazu S. 30/31.

halb zur Vermeidung von Fehlplanungen dringendes Gebot. Die Planung hat nur dann einen Sinn, wenn sie anschließend entsprechend der Prognose der Entwicklung verwirklicht wird.

Die Flurbereinigung nimmt daher wegen der in ihr gegebenen Möglichkeiten für die Verwirklichung der „Dorferneuerung“ eine zentrale Stellung ein. Das gilt besonders bei großen Gemarkungen und starker Flurzersplitterung und dicht besiedelten Haufendörfern⁵³.

Wie segensreich sich die Flurbereinigung für die Praxis einer durchgreifenden Dorfreform auswirken kann und wie sich durch sie oft überraschende Möglichkeiten zur Verbesserung oder Realisierung kommunaler Bauleitplanungen ergeben, zeigt das von GASSNER in seinem Vortrag „Die Dorferneuerung und ihre Probleme“ anlässlich der 21. Hochschultagung am 3./4. Oktober 1967 angeführte Beispiel „G o l z h e i m“.

Stellvertretend für viele andere Beispiele, ⁵⁰, ^{50a}, ^{50b} die sich dafür anführen lassen, wird nachstehend der Sachverhalt kurz dargelegt:

Vor der Einleitung der Flurbereinigung bestand eine „Bauleitplanung“ mit einem Siedlungsvorhaben aus zufälligem Flächenangebot, ein Projekt, das sich auf die landwirtschaftlichen Betriebe sehr ungünstig ausgewirkt und auch eine Umgehungsstraße notwendig gemacht hätte.

Die Flurbereinigung aber — so führt GASSNER aus — brachte eine wesentlich bessere, zugleich wirtschaftlichere Lösung zustande, wobei für die Bodenordnung die Flurbereinigungsbehörde aufkam, für den Bebauungsplan das Kreisbauamt zeichnete.

Städtebauförderungsgesetz

Das BBauG wird, wie die Praxis gelehrt hat, vor allen Dingen nicht der Aufgabe gerecht, die in Plänen festgesetzten Zielvorstellungen zur Ordnung ländlicher Räume auch innerhalb angemessener Frist durchzusetzen.

Die Maßnahmen dürfen nicht nur geplant werden, sondern müssen wirtschaftlich und rechtlich von ihrer Vorbereitung an bis zum Abschluß als eine Einheit durchgeführt werden¹³⁷.

Es liegt daher, so heißt es in der Begründung des Gesetzes, im besonderen Interesse sowohl der Allgemeinheit als auch der Betroffenen, daß die Maßnahmen ohne vermeidbare Hemmnisse mit tunlichster Beschleunigung verwirklicht werden. Es ist daher unerlässlich, unter entsprechender Ergänzung und Fortentwicklung des BBauG ein auf die Besonderheiten der städtebaulichen Maßnahmen abgestelltes materiell- und verfassungsrechtliches Instrumentarium zusätzlich zu schaffen*.

Obwohl der Bereich der „Dorferneuerung“^{***} noch der gesetzlichen Absicherung durch das „Städtebauförderungs- und Gemeindeentwicklungsgesetz“ oder, wie es neuerdings heißt, „Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden“ bedarf, gibt es heute schon viele beispielhafte Vorha-

⁵³ von BABO, a. a. O., S. 79.

⁵⁷ GASSNER, E., a. a. O., S. 45/46.

⁵⁹, ^{59a}, ^{59b} KLEMPERT, B., a. a. O., S. 170, 442, 487.

¹³⁷ ZINKAHN, a. a. O.

* Drucks. 1/70, Begründung II, S. 26/27.

** Vgl. dazu S. 6 ff. in „Dorferneuerung in der Diskussion von Wissenschaft und Praxis“, Materialsammlung der ASG. Nr. 85, September 1969.

ben. Sie alle zeigen, daß die „Dorferneuerung“ nicht ausschließlich bäuerliche und landwirtschaftliche Aufgaben stellt, sondern eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen wie wirtschaftliche, kulturelle, soziale, kommunale, agrarstrukturelle usw. erfordert. Diese bilden zusammen mit den letztgenannten zur „Verbesserung der Agrarstruktur“ gleichsam die Grundelemente der Dorferneuerung.

Diesen praktischen Erfahrungen trägt der neue Regierungsentwurf des Städtebauförderungsgesetzes*, der auf eine planvolle Regelung der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung der Gemeinden in allen Teilen der BRD abzielt, Rechnung. Im Interesse des gezielten Einsatzes der öffentlichen Mittel und zur Vermeidung von Fehlinvestitionen ist es, wie die Praxis gelehrt hat, erforderlich, „Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ und „Sanierungsmaßnahmen“ auch rechtlich aufeinander abzustimmen.

Deutscher Rat für Stadtentwicklung

Um das zu gewährleisten, sieht der Entwurf — abweichend von den vorangegangenen — in seinem § 66 einen „Deutschen Rat für Stadtentwicklung“ bei der Bundesregierung vor, dem angehören:

- a) die Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Finanzen, des Innern, für Verkehr, für Wirtschaft und für Jugend, Familie und Gesundheit,
- b) je ein Vertreter eines jeden Landes,
- c) vier Vertreter der Gemeinden und der Gemeindevorstände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden,
- d) 19 Wissenschaftler und andere anerkannte Persönlichkeiten. Die Mitglieder beruft der Bundespräsident. 8 Mitglieder werden von der Bundesregierung, 11 gemeinsam von den Landesregierungen benannt. Die Berufung erfolgt auf die Dauer von vier Jahren. Wiederberufung ist zulässig.

Es fehlte bisher an der — auch in anderen Sachbereichen bewährten — koordinierenden Institution. Der vorgesehene Rat soll die städtebauliche Entwicklung in ihren planerischen, technischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und gesellschaftlichen Auswirkungen verfolgen und helfen, daß Fehlentscheidungen vermieden werden.

Städtebauliche Maßnahmen, Zusammenhang mit agrarstrukturellen Verbesserungsmaßnahmen

Zudem stellt der Entwurf — auch stärker als seine Vorgänger — die Sanierungs- und Entwicklungsaufgaben, wie sie für die Verdichtungsräume, deren Randzonen und die ländlichen Gebiete erforderlich sind, heraus.

Für letztere ergeben sie sich besonders dringlich, da sie am wenigsten auf den immer schneller werdenden Wandel der Umwelt- und Lebensverhältnisse auf sozialem, wirtschaftlichem und technologischem Gebiet und den sich daraus ergebenden Problemen vorbereitet sind.

Da isoliert durchgeführte Maßnahmen nicht zu einem „optimalen Gesamtergebnis“ führen, bedarf es im kommunalen Bereich eines geeigneten Instruments, um die für die Verbesserung der Umwelt- und Lebensverhältnisse erforderlichen Maßnahmen zusammenzufassen.

* Drucksache des Bundesrates 1/70 nebst von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf III/5 — 84100 — Stä 1/69 vom 22. Dezember 1969.

Der Entwurf will es daher (§ 52) — unbeschadet der Eigenverantwortung der Gemeinden nach § 2 Abs. 2 BBauG — den Gemeinden zur Pflicht machen, wenn „Sanierungsmaßnahmen“ (i. S. d. § 1) in Betracht kommen, Bauleitpläne aufzustellen.

Die Gemeinden haben im Interesse einer möglichst guten und schnellen Abstimmung über die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen diejenigen Stellen, die für die Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur zuständig sind, namentlich die Flurbereinigungsbehörden, unverzüglich zu unterrichten.

Darüber hinaus sind sie bei den Vorarbeiten zur Aufstellung der Bauleitpläne in einem möglichst frühen Zeitpunkt zu beteiligen.

Speziell für den Fall, daß in einer Gemeinde nach Mitteilung der Flurbereinigungsbehörde eine „Flurbereinigung“ beabsichtigt oder bereits angeordnet ist, sind die Gemeinden verpflichtet, rechtzeitig Bauleitpläne aufzustellen (§ 53 des Entwurfs).

Eine Ausnahme ist nur zulässig, wenn die Flurbereinigung sich auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes nicht auswirkt.

Das ist heute sehr selten möglich, da die Flurbereinigungsbehörde in der Regel nach Maßgabe ihrer Zielsetzungen auch die Ortslage gemäß § 37 Abs. 1 FlurbG hinzuzieht.

Die Absichten der Verbesserung der Agrarstruktur sowie die Bauleitplanung und Sanierungsmaßnahmen sind im Interesse größtmöglicher Wirkung und zur Vermeidung unnötiger Planungsarbeiten möglichst frühzeitig aufeinander abzustimmen; Änderungen vor Abschluß der Flurbereinigung dürfen nur im gegenseitigen Einvernehmen von Flurbereinigungsbehörde und Gemeinde erfolgen.

Da insbesondere kleine Gemeinden oft nicht in der Lage sind, Bauleitpläne auszuarbeiten oder Umlegungen im Sinne der §§ 45 ff. BBauG selbst durchzuführen, sieht Abs. 4 des § 53 des Entwurfs vor, daß die Befugnisse der Gemeinden zur Umlegung ganz oder teilweise auf die Flurbereinigungsbehörden übertragen werden können. Dazu bedarf es eines Auftrages der jeweiligen Gemeinde*.

Dem gleichen Zwecke dient die im Entwurf §§ 29—33 vorgesehene Möglichkeit, Sanierungsträger und Sanierungsbetreuer zu bestellen. Auf Grund ihrer besonderen Sachkenntnis sind die gemeinnützigen Landgesellschaften in dem Entwurf ausdrücklich als Sanierungs- und Entwicklungsträger benannt.

Wie bereits erwähnt, haben die Bauleitpläne die Bedürfnisse der Landwirtschaft zu beachten und den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen (§ 1 [5] BBauG).

In diesem Zusammenhang schreibt § 54 des Entwurfs ergänzend vor, daß die Entwicklung, die mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur angestrebt wird, bei Aufstellung der Bauleitpläne besonders zu beachten ist.

Wenn die vorstehend behandelten Bestimmungen des Gesetzentwurfes Gesetz werden, bedeuten sie eine entscheidende Hilfe. Sie ermöglichen eine „sinnvolle Kombination“ der „agrarstrukturellen Förderungsmaßnahmen“ mit denen der „regionalen Wirtschaftspolitik“ und der „infrastrukturellen Ausstattung der Dörfer“.

An die Stelle bloßer Programmsätze oder Verwaltungsvorschriften, die bisweilen nicht ausreichen, treten dann gesetzliche Vorschriften als Grundlage für in ihnen festgelegte Pflichten und Verpflichtungen. Sie besitzen allerdings im wesentlichen verwaltungsrechtlichen Charakter.

* Vgl. dazu die auf S. 52 aufgeführten Erlasse der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bayern.

Auf Grund der Besichtigung einer Dorferneuerungsmaßnahme ist der zuständige Bundestagsausschuß zu der Erkenntnis gekommen — wie auch wiederholt im Verlaufe dieser Abhandlung betont —, daß Dorferneuerungs- und Agrarstrukturverbesserungsmaßnahmen gemeinsam durchgeführt werden müssen, wenn eine echte Gesundung des Ortes erreicht werden soll.

Es wird daher z. Z. im Verlaufe der Gesetzgebungsarbeit geprüft, ob nicht, um dieses Ziel zu erreichen, eine Ergänzung des materiellen Rechts erfolgen muß, etwa durch Abänderung bzw. Erweiterung der Anwendungsmöglichkeit der §§ 87 ff. FlurbG.

5.4 bei der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft

Bei den Erörterungen über die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie regionalpolitischer Ordnungsvorstellungen gewinnt immer mehr „die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft“ an Bedeutung⁶¹.

Der in der heutigen Industriegesellschaft ablaufende Struktur- und Nutzungswandel sowie die wachsenden Ansprüche unserer Wohlstandsgesellschaft sind u. a. gekennzeichnet durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Grund und Boden, häufig gerade auf Kosten fruchtbarster bäuerlicher Kulturlandschaften.

Obwohl dieses im Zeichen eines Überangebots verschiedener landwirtschaftlicher Produkte nicht als so schwerwiegend angesehen werden mag, bedeutet diese Landinanspruchnahme in der BRD während der letzten Jahrzehnte einen erheblichen Verlust an freier Landschaft. Die Spannungen zwischen dem „Naturpotential“ der Landschaft und den „Ansprüchen der Gesellschaft“ werden offenkundig und haben daher den Gesetzgeber veranlaßt, in mehreren raumbedeutsamen Gesetzen eine Berücksichtigung der Erfordernisse der „Landesgestaltung“, des „Naturschutzes“ und der „Landschaftspflege“ zu verlangen.

Das gilt außer dem Raumordnungsgesetz (ROG) und dem Bundesbaugesetz (BBauG)* insbesondere für das Bundesflurbereinigungsgesetz (FlurbG).

Das Flurbereinigungsgesetz behandelt in seinem dritten Teil die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes.

§ 37 bestimmt u. a. in Abs. 1, daß das Flurbereinigungsgebiet unter „Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur“ neu zu gestalten ist.

In Abs. 2 des gleichen Paragraphen heißt es, daß die Flurbereinigungsbehörde vor allem den Interessen der „allgemeinen Landesgestaltung“ und „Landesplanung“, des „Naturschutzes“ und der „Landschaftspflege“ Rechnung zu tragen hat.

Bei der Aufstellung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes sind Vorplanungen der „Landschaftspflege“ zu erörtern und in dem möglichen Umfange zu berücksichtigen (§ 38 FlurbG). Bereits in einem Erlaß des preußischen Landwirtschaftsministers vom 4. Juni 1907 wurden die Landeskulturbehörden — die Spezial- und Generalkom-

⁶¹ DENEKE, D., a. a. O.

* Das ROG vom 8. April 1965 (BGBl. I, S. 306) bestimmt z. B. in § 2 Ziff. 7, daß für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten zu sorgen ist.

Nach § 1 (5) BBauG haben die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen.

missionen —* aufgefordert, bei der Plangestaltung nicht ausschließlich nach technischen Rücksichten zu verfahren, sondern auf Erhaltung und Schaffung von Naturschönheiten und Seltenheiten möglichst Rücksicht zu nehmen⁶³.

Landespflege

Das FlurbG vom 14. Juli 1953 nahm als erste Rechtsvorschrift den Begriff „Landespflege“ selbst auf und erteilte den umfassenden gesetzlichen Auftrag, wie er sich aus den §§ 37, 38 ergibt.

Dieser Wille des Gesetzgebers findet erneut seine Bestätigung in dem Gesetz über die „Gemeinschaftsaufgabe“ „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenlandes“ vom 3. September 1969 und wird bekräftigt durch die jüngsten Bemühungen der Bundesregierung um ein Programm „Naturschutz und Landschaftspflege“ (vgl. S. 33). Die Abgrenzung des Begriffs Landespflege im § 38 FlurbG gegenüber den im § 37 Abs. 2 verwendeten wie „allgemeine Landeskultur“, „Landesgestaltung“, „Naturschutz“ und „Landschaftspflege“ sowie „Landschaftsgestaltung“ in § 41 machte zunächst Schwierigkeiten und war der Einführung der Landespflege in die Flurbereinigungsarbeit nicht förderlich⁶⁴, ⁴¹.

Durch den Hinweis auf die Wahrung der Interessen der Landesgestaltung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes ergab sich die Notwendigkeit, die für diese Bereiche geltenden Vorschriften zu beachten.

Die Anhörung der beteiligten Stellen und Organisationen nach § 5 FlurbG und bei der Aufstellung der Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung nach § 38 führte jedoch im Laufe der Jahre zu einer guten Zusammenarbeit. Sie wurde zudem nicht unwesentlich dadurch erleichtert, daß in der Folgezeit eine Klärung der Begriffe erfolgte.

Grüne Charta von Mainau

Am 20. April 1961 wurde anlässlich des 5. Mainauer Rundgespräches die „Grüne Charta von der Mainau“ beschlossen.

Dieses bekannte Manifest zur Erhaltung und Gestaltung einer gesunden und menschengerechten Landschaft geht von den im Grundgesetz der BRD Art. 1 (1 + 2), Art. 2 (1 + 2) und Art. 14 (2) u. a. festgelegten Grundsätzen aus. Es stellt fest, daß um des Menschen willen der Aufbau und die Sicherung einer gesunden Wohn- und Erholungslandschaft, Agrar- und Industrielandschaft unerlässlich ist.

Die „Grüne Charta“ faßt daher die wesentlichsten Forderungen wie folgt zusammen*:

Der Mensch der Industriegesellschaft braucht

- a) gesunde Wohnlandschaften mit ausreichenden öffentlichen Grünflächen, Gartenland und grünen, verkehrssicheren Verbindungen zu stadtnahen Erholungsgebieten,
- b) schöne und naturnahe Erholungslandschaften für Feierabend, Wochenende und Urlaub,

⁶³ ERTL, a. a. O., S. 532.

⁶⁴ OLSCHOWY, a. a. O., S. 9 ff. und 31 ff.

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 255.

* Vgl. S. 16.

II der Grünen Charta von der Mainau, im Auftrage der Deutschen Gartenbau-Gesellschaft im Frühsommer 1961 von der Verlagsanstalt Merk & Co. in Konstanz gedruckt.

- c) sanierte, durchgrünte Industrielandschaften mit ausreichenden Schutzmaßnahmen gegen Luft- und Gewässerverschmutzung und Lärm sowie einer planmäßigen Neugestaltung aller Halden und Entnahmegebiete,
- d) wirtschaftliche, nachhaltig leistungsfähige, biologisch reichhaltige Agrarlandschaften, in denen der Landwirt nach modernen Grundsätzen arbeiten kann, in denen aber doch die stetige Fruchtbarkeit und die Schönheit der Landschaft gesichert wird.

Damit gewinnt die „Landespflege“ eine zentrale Bedeutung für die Gesundheit und Wohlfahrt der modernen Gesellschaft und für die Gestaltung und Leistungsfähigkeit der Landschaft⁶⁵.

Deutscher Rat für Landespflege

Nach den Erläuterungen des „Deutschen Rates für Landespflege“, dessen Mitglieder im Auftrage des Bundespräsidenten berufen werden und der unter seiner Schirmherrschaft steht, zu den „Leitsätzen für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Landespflege“ ist Landespflege die naturgemäße Erhaltung, Gestaltung, Pflege und Entwicklung des Landes als Lebensgrundlage und menschenwürdige Lebensumwelt. Sie erstrebt eine den Menschen gerechte und zugleich naturgemäße Umwelt durch Ordnung, Schutz, Pflege und Entwicklung der Wohn-, Industrie-, Agrar- und Erholungsbereiche.

Die „Landespflege“ umfaßt nicht nur die „Landschaftspflege“, den „Naturschutz“, die „Grünordnung“, die „Sicherung von Erholungsbereichen“ und die „Bewahrung der kulturellen Werte der Landschaft“, sondern alle „Maßnahmen“ der Erhaltung und Pflege eines menschengerechten und naturgemäßen Lebensraumes⁶⁶.

Aufgabe des „Naturschutzes“ ist es, aus kulturellen, wissenschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen schutzwürdige Landschaften und Landschaftsbestandteile einschließlich seltener Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensstätten zu sichern*.

Die „Grünordnung“ hat die Aufgabe, die Sicherung und die räumliche und funktionelle Ordnung aller Grünflächen und Grünelemente zueinander und zu den baulichen Anlagen in Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung anzustreben⁶⁷.

Es ist Aufgabe der „Landschaftspflege“, den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Landschaften mit optimaler nachhaltiger Leistungsfähigkeit für den Menschen anzustreben. Sie soll insbesondere Schäden im Naturhaushalt und im Bild der Landschaft vorbeugen und bereits eingetretene Schäden ausgleichen oder beseitigen. Ihre Maßnahmen sind betont gestaltender und aufbauender Art.

Zusammenfassend geht es bei der Lösung der wichtigen und großen, sozialen und politischen Aufgabe der „Landespflege“ darum, im Interesse von Mensch und Landschaft vor auszudenken, vor auszuplanen, zu ordnen und zu gestalten.

⁶⁵ MENKE, A., a. a. O.

⁶⁶ BOHTE, a. a. O.

⁶⁷ OLSCHOWY, G., a. a. O., S. 4.

* Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I, S. 82), geändert durch Gesetz vom 29. 9. 1935 (RGBl. I, S. 1191) vom 1. 12. 1938 (RGBl. I, S. 986, 1001) und vom 20. 1. 1938 (RGBl. I, S. 36), das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1958 (BGBl. 1959 I, S. 23) als Landesrecht weitergilt.

Aus den Forderungen der „Grünen Charta“ wie auch den gesetzlich verankerten Grundsätzen der Raumordnung in der BRD (§ 2 Ziff. 7 ROG), in denen es u. a. heißt: „Für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten ist zu sorgen“, ergibt sich, daß die Erholung heute zu den Grundfunktionen der modernen Gesellschaft gehört. Freizeit und Freiraum, die der Umweltveränderung und der ausgeglichenen Tätigkeit dienen sollen, sind anerkannte, raumbedeutsame Ansprüche geworden und werden es noch in verstärktem Ausmaß bleiben.

Ein geordnetes Erholungswesen ist auf die Dauer nur in einer geordneten Erholungslandschaft möglich. Eine befriedigende Lösung der sich daraus ergebenden Probleme liegt sowohl im Interesse der Bewohner der Landschaft, die zur Erholungslandschaft wird, als auch der Erholungsuchenden.

Unvermeidliche Eingriffe in die Landschaft, z. B. durch Straßenbauten, Industrieanlagen u. a. m. konnten bisher schon mit Hilfe der Flurbereinigung so landschaftsschonend wie möglich vorgenommen werden.

Darüber, daß Grenzertragsböden* und Sozialbracheflächen, die im Zuge des sich im ländlichen Raum vollziehenden Umstrukturierungsprozesses vermehrt anfallen werden, in einem gewissen Kulturzustand gehalten werden müssen, damit sie nicht verwahrlosen, besteht einheitliche Auffassung.

Durch Flurbereinigungen wurde hier ebenfalls bereits weitgehend geholfen, z. B. durch Aufforstung in Gebieten, in denen die vorhandene Walddichte eine solche erlaubt, durch Nutzung für Erholungs- und Freizeitzwecke, Ausweisung von Schutzgebieten sowie durch gezielten Ankauf durch die Teilnehmergeinschaften oder Siedlungsgesellschaften.

Die Landespflege hat die Aufgabe des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung aller natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen in Wohn-, Industrie-, Agrar- und Erholungsgebieten. Sie ist daher integrierender Bestandteil der Raumordnung mit Schwerpunkt im ökologisch-gestalterischen Bereich. Es müssen daher die verschiedenen Interessen aufeinander und auf die natürlichen Gegebenheiten abgestimmt werden**.

Landschaftsplanung

Eine solche „Landschaftsplanung“ setzt eine regionale Strukturanalyse und Entwicklungsplanung voraus, um zu einem geordneten Nebeneinander und zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Mehrfachnutzung der Landschaftsräume zu kommen. Hinsichtlich der Bewertung der Landschaft für Erholungszwecke wird auf die im Institut für Landesplanung und Raumforschung der Technischen Universität Hannover erarbeitete Methode verwiesen⁶⁸.

Landschaftsplan

Der „Landschaftsplan“ ist das Planungsmittel der „Landschaftspflege“. Aus ihm muß daher u. a. entnommen werden können, welche Maßnahmen erforderlich sind, um eine harmonische, leistungsfähige Kulturlandschaft aufzubauen und zu sichern.

Für den Landschaftsplan fehlte es bisher — abgesehen von den im Flurbereinigungsverfahren gegebenen Möglichkeiten, ihn aufzustellen und im möglichen Umfang zu berücksichtigen — an einer gesetzlichen Grundlage.

⁶⁸ KIEMSTEDT, H., a. a. O.

* Vgl. dazu Aufsätze und Berichte in der Inneren Kolonisation, 19. Jg., Heft 9, September 1970, S. 252 ff.

** Bericht über die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1968—69, S. 56 ff.

Vor einigen Jahren bestanden — trotz der auch damals schon zu verzeichnenden produktiven Zusammenarbeit noch grundsätzliche, verschiedene Auffassungen über die Aufstellung von Landschaftsplänen.

Der starken Betonung der „privatwirtschaftlichen Belange“ der Flurbereinigung wurde die Notwendigkeit einer „landschaftlichen Gesamtschau“ gegenübergestellt. Inzwischen hat sich — das darf nicht übersehen werden — im Zeichen der Agrarüberschüsse das Bild geändert. Heute sind als Folgewirkung der Industriegesellschaft die Probleme der Erholung, insbesondere in für die Agrarproduktion ungünstigen Gebieten, in den Vordergrund gerückt.

Die Beziehungen der Neuordnung, wie sie die Flurbereinigung anstrebt, mit der „Landschaftspflege“ und der „Landschaftsplanung“ sind eng und wechselseitig⁶⁹. Es hat sich daher durch die Einschaltung der Landespflege bei der Vorplanung und Erarbeitung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes in der Praxis das Erstellen eines Landschaftsplanes in Verbindung mit dem Wege- und Gewässerplan oder als Teil desselben entwickelt und bewährt.

Es kommt darauf an, die notwendigen Vorsorgen für die Erholung, die ein wesentlicher Teil des menschlichen Lebens ist, zu treffen⁷⁰.

Dafür leistet eine rechtzeitige Landschaftsplanung wertvolle Vorarbeiten. Die Landschaftspflege trägt zudem dazu bei, den Erfolg agrarstruktureller Maßnahmen zu erhöhen und zu sichern. Eine Flurbereinigung bietet oft überhaupt erst die Möglichkeit, die vorgeschlagenen Landschaftspflegemaßnahmen sinnvoll zu verwirklichen.

Unsere Zeit würde von späteren Generationen nicht verstanden werden, wenn lediglich Wirtschaftswachstum und Produktivität das Ziel der heutigen Gesellschaftspolitik wären, ohne für das Wohlbefinden künftiger Generationen durch die Sicherung der Kultur- und Erholungslandschaft entsprechend vorgesorgt zu haben⁷¹.

Dieser Entwicklung muß daher bei der Neuordnung von Flurbereinigungsgebieten Rechnung getragen werden. Es wird mehr und mehr dazu übergegangen, den „Landschaftsplan“ als „Grundlage“ für weitere Planungen und nicht als „eigenständigen Plan“ zu werten. Seine landschaftsplanerischen Aussagen werden — wie es § 38 FlurbG bereits vorsieht — als integrierende Bestandteile in gesetzlich fundierte Pläne, z. B. in Raumordnungs-, Bauleit- oder Pläne von Fachplanungen aufgenommen. Nach Feststellung der rechtsverbindlichen Pläne nehmen sie damit teil an deren Rechtswirksamkeit.

Das entspricht der bei der Flurbereinigung bereits üblichen Praxis, nach der gemäß § 41 FlurbG die landschaftsgestaltenden Anlagen in den von der Flurbereinigungsbehörde vorläufig und im Flurbereinigungsplan endgültig festgestellten Wege- und Gewässerplan aufgenommen werden.

Die Verbesserung der Agrarstruktur läßt sich begrifflich und sachlich nicht von der Landespflege trennen. Die Erholung und das Freizeitverhalten sind zudem in den letzten Jahrzehnten als raumbanspruchende Funktionen der modernen Gesellschaft erkannt worden. Ihre Belange müssen daher durch Abstimmung mit dem natürlichen Potential der Landschaft und den bestehenden Nutzungen berücksichtigt werden*.

⁶⁹ OLSCHOWY, G., a. a. O.

⁷⁰ JÄGER, W., a. a. O.

⁷¹ BREART, G., a. a. O.

* Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung DBT 5. Wahlperiode, Drucks. V 3958, S. 64.

Zunehmend setzt sich bei den Bemühungen um ausreichende Erholungsmöglichkeiten und um die Schaffung neuer außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze die Erkenntnis durch, daß in dafür geeigneten ländlichen Räumen eine nachdrückliche Förderung des Fremdenverkehrs für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung notwendig ist. Es hat sich zudem als sehr günstig erwiesen, daß die Räume in der BRD, in denen es schwer ist, in größerem Umfange neue industrielle und gewerbliche Arbeitsplätze zu schaffen, meist über eine reizvolle Landschaft, sei es im Mittelgebirge oder in der Nähe der Küste, verfügen. Sie bieten damit vielfach gute Voraussetzungen für den Ausbau des Fremdenverkehrs⁷².

5.5 bei der Förderung des Fremdenverkehrs

Diese Erkenntnis hat ihren gesetzlichen Niederschlag dadurch gefunden, daß die Förderung des Fremdenverkehrs ausdrücklich in dem Katalog der Förderungsmöglichkeiten nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ § 1 Ziff. 2b aufgenommen wurde**.

Das rege Interesse des „Deutschen Industrie- und Handeltages“, des „Deutschen Gemeindetages“ und des „Deutschen Landkreistages“ sowie der „Deutschen Städtebundes“ macht deutlich, in welchem großen Umfang schon heute erkannt ist, welche Chancen ein Ausbau des Fremdenverkehrs für ländliche Räume bietet⁷².

Die Förderung des Fremdenverkehrs hat — wie der Deutsche Landkreistag erklärt — für weite Bereiche der wirtschaftlich schwachen ländlichen Gebiete die gleiche Bedeutung wie die industrielle Erschließung und gewerbliche Entwicklung. Deshalb müssen Infrastruktur-Verbesserungen auch auf die Erfordernisse des Fremdenverkehrs ausgerichtet werden.

Unter richtiger Würdigung dieser Tatsache sind in einigen der Aktionsprogramme des Bundeswirtschaftsministers, die als Vorläufer für die kommende Gemeinschaftsaufgabe der Förderung regionaler Wirtschaftspolitik anzusehen sind, in besonders dafür geeigneten Gebieten Förderungsmaßnahmen für den Fremdenverkehr entwickelt*.

Nach Ziff. 28 des Strukturberichtes 1970 der Bundesregierung (Drucksache VI 261) soll der ländliche Raum nicht industrialisiert, sondern in dafür geeigneten Gebieten auch für den Fremdenverkehr erschlossen werden, weil sich dadurch für aus der Landwirtschaft ausscheidende Kräfte Möglichkeiten, neue selbständige Existenzen zu gründen, ergeben.

Dem Programm „Ferien auf dem Bauernhof“ kommt dann besondere Bedeutung zu, da es für die Landwirte Zuerwerbsmöglichkeiten erschließt.

Unter Berücksichtigung der bis dahin (1961) erkennbaren Wandlungen im Erholungswesen, die vor allem die Unterkünfte, die Ernährungsweise, den Komfort und die Belastungsmöglichkeiten betreffen, wurde geschätzt, daß durch den Zuwachs an Erholungsuchenden mindestens 130 000 neue Vollarbeitsplätze für das

⁷² von der HEIDE, H. J., a. a. O., S. 64.

** Der Fremdenverkehr als Nebenerwerbsmöglichkeit für die Landwirtschaft wurde bereits seit Jahren im Rahmen des regionalen Förderungsprogramms durch das Bundeswirtschaftsministerium gefördert (227. Sitzung des Bundestages am 23. 4. 1969).

* z. B. Regionales Aktionsprogramm „Schleswig/Dithmarschen“, da der Aktionsraum — mit Inseln — für die Entwicklung des Fremdenverkehrs besonders geeignet ist. Aktionsprogramm „Holstein“ mit Fremdenverkehrswirtschaft vor allem im nordöstlichen Teil ausbaufähig. Aktionsprogramm „Oberfränkisch-nordoberpfälzisches Zonenrand- und Ausbauggebiet“, vor allem das Bergland des Aktionsraumes bietet sich für die Fremdenverkehrswirtschaft an. Aktionsprogramm „Oberbayerisches Zonenrand- und Ausbauggebiet“, da sich besonders im östlichen Oberpfälzer und Bayerischen Wald gute Chancen für die Fremdenverkehrsentwicklung bieten.

Beherbergungsgewerbe im weitesten Sinne in den Erholungslandschaften entstehen werden. Dazu kommen noch etwa 70 000 neue Arbeitsplätze im zugehörigen Versorgungsgewerbe und einige weitere 10 000 neue Arbeitsplätze im kleinen Wochenendsektor des Erholungswesens⁷³.

Durch die „seitdem“ zunehmende „Arbeitszeitverkürzung“ bei gleichzeitiger stärkerer Beanspruchung im Berufsleben sowie durch „Einkommensverbesserung“ ist ein wachsendes Erholungsbedürfnis entstanden. Durch diese Fakten und Tendenzen ist die Befriedigung des Erholungsbedürfnisses zu einer sozialen Verpflichtung unserer Gesellschaft geworden*.

Wegen seiner raumverändernden und raumgestaltenden Wirkung bedarf er einer Lenkung durch planerische Maßnahmen. Diese ist besonders dann vonnöten, wenn sich ein Gebiet anschiebt, Fremdenverkehrsgebiet zu werden.

Die Gefahr der Zersiedlung der Landschaft ist dann besonders groß, die landwirtschaftlichen Grundbesitzer sind oft geneigt, nicht nur landwirtschaftlich wenig ergiebige Böden, sondern auch bessere parzellenweise an ortsfremde Personen und Institutionen als Bauland zu verkaufen.

Wie bei der allgemeinen Regionalentwicklung ist auch bei der des Fremdenverkehrs eine sorgfältige Prüfung der realen Möglichkeiten und ein Abwägen aller Interessen erforderlich, insbesondere muß Klarheit darüber bestehen, welche Art des Fremdenverkehrs, z. B. Naherholung, Wochenend- und Ausflugsverkehr oder Ferien- und Urlaubserholung angebracht ist.

Es ist ein wunschbedingter Irrtum, es könnten ländliche Gebiete, die wirtschaftlich einer Förderung bedürfen, durch Werbung, finanzielle Förderung usw. auch tatsächlich zu einem Fremdenverkehrsgebiet gemacht werden.

Ohne sorgfältige Prüfungen und Planungen können sich für die betreffenden Gemeinden, für die Landschaft und die Landwirtschaft vielfältige Schäden und erhebliche Nachteile ergeben.

Damit fallen die Erholung, der Fremdenverkehr und alle ihrer Ermöglichung dienenden Maßnahmen und Einrichtungen in den Aufgabenbereich der „Neuordnung des ländlichen Raumes“.

Zur Erreichung ihrer Ziele gehört, daß die Landschaft entsprechend als „Kultur- und Erholungslandschaft“ erhalten bleibt und gestaltet wird.

Das gilt für die „Naherholung“ in der unmittelbaren landschaftlichen Umgebung der Verdichtungsgebiete ebenso wie für die „entfernter gelegenen“ landwirtschaftlich ertragsarmen ländlichen Räume. Sie bieten oft eine attraktive Landschaft als Erholungsgebiet an.

Bevor jedoch Fremde zur Erholung in die Dörfer dieser Landschaften kommen und sich dort wohlfühlen, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein⁴¹.

Abgesehen von der landschaftlichen und klimatischen Eignung müssen u. a. gegeben sein:

- ausreichende Verkehrsverbindungen
- einwandfreie Trinkwasserversorgung
- ausreichende Energieversorgung
- hygienische Abfall- und Abwasserbeseitigung
- Unterkunfts- und Aufenthaltsmöglichkeiten
- Wanderwege, Ruhebänke, Rast- und Parkplätze.

⁷³ ISBARY, G., a. a. O.

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 197.

* Vgl. dazu „Erhaltung der menschlichen Existenz in einem gesunden Lebensraum“. Bilanz, Anregungen, Forderungen zur Raumordnung und Landschaftspflege beim 12. Mainauer Gespräch am 10. und 11. April 1969 in „Innere Kolonisation“, 18. Jg. 1969, S. 189 ff.

Hier vermag die Flurbereinigung als bodenordnende Maßnahme wirksame Hilfe zu leisten, wie die Ausführungen zur Dorferneuerung gezeigt haben. Durch die Umgestaltung des ländlichen Wegenetzes im Zuge einer Flurbereinigung kann die Zahl der Kreuzungen und Einmündungen untergeordneter Wege und Straßen verringert werden. Der langsame Verkehr läßt sich auf Parallelwegen wie Sommer-, Rad- und Fußwegen umleiten. Ortsdurchfahrten können vermieden werden. In keinem Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur steht der ländliche Raum so weit zurück wie auf dem Gebiet der öffentlichen Versorgungsanlagen, insbesondere der Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft. Auch die Belieferung mit Elektrizität, der Ausbau der Ortsstraßen und die allgemeine Ortsverschönerung spielen eine große Rolle und sind Voraussetzung für die Förderung der „weißen Industrie“ und von „Ferien auf dem Lande“.

Die in jüngster Zeit, also später als die auf S. 66 angegebenen, von ISBARY gemachten Äußerungen über die Entwicklungstrends im deutschen Fremdenverkehr für die nächsten 10—15 Jahre sind nicht einheitlich⁷⁴. Das hat — darauf hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die große Anfrage im Deutschen Bundestag zu ihrer Fremdenverkehrspolitik hingewiesen — seinen Grund vor allem darin, daß bisher im Wege sorgfältiger wissenschaftlicher Untersuchungen noch keine Grundlagen erforscht sind. Die erforderlichen Datenkenntnisse konnten noch nicht gewonnen werden*.

Das sollte jedoch nicht daran hindern, schon jetzt aufgrund von Einzelbeobachtungen mit wägender Initiative der erkennbaren Nachfrage zu entsprechen und erforderliche Maßnahmen durchzuführen⁷⁴.

Das damit verbundene Risiko wird bei Beachtung der Empfehlungen des Beirats für Raumordnung (vgl. S. 35 ff.) vom 19. 6. 1969 Ziff. 31 und des Arbeitskreises „Fremdenverkehr auf dem Lande“* gemildert bzw. vermieden, zumal sich aus allen Bundesländern zahlreiche Beispiele dafür anführen lassen, daß sich die Flurbereinigungsbehörden gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden und Siedlungsgesellschaften erfolgreich um den „Ausbau des Fremdenverkehrs“ bemüht haben. Dadurch wurden für den Überschuß an Arbeitskräften in der Landwirtschaft, der sich infolge der Flurbereinigung ergab, neue Erwerbsmöglichkeiten geschaffen**.

Aus den dabei gemachten Erfahrungen ergibt sich u. a., daß eine Gemeinde wesentlich bessere Entwicklungsmaßnahmen mit Aussicht auf Verwirklichung planen kann, wenn sie von Anfang an eng mit der Flurbereinigungsbehörde zusammenarbeitet und wenigstens ein Teil der geplanten Maßnahmen im Zuge der Flurbereinigung durchgeführt wird. Das hat sich besonders dann bewährt, wenn die Entwicklung des Wohlstandes dazu geführt hat, daß weite Kreise der ländlichen Bevölkerung wegen zunehmender nichtlandwirtschaftlicher Einkommen an der Landbewirtschaftung uninteressiert sind.

Die Folge ist oft, insbesondere wenn die Eigentümer ihr Land nicht verkaufen, Pächter sich nur schwer finden lassen oder hauptberufliche Landarbeiter nicht mehr vorhanden sind, das Anfallen von „Brachflächen“***. In der BRD—vor-

⁷⁴ BURCHARD, R., a. a. O., S. 164 und S. 166.

* BT Drucks. V 3433 vom 28. Oktober 1968.

• Empfehlung des 1969 unter gemeinsamer Geschäftsführung des Bundesverbandes der gemeinnützigen Siedlungsgesellschaften (BSG) und der Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation gebildeten Arbeitskreises (vgl. dazu Innere Kolonisation, 19. Jg. 1970, S. 162).

** z. B. in den Höhengebieten des südlichen Schwarzwaldes, in Schleswig-Holstein, in Niedersachsen in „Wiesmoor“, in den Sozialbracheräumen Rheinland-Pfalz, in Bayern sowie in Hessen durch das Programm „Förderung der Höhenlandwirtschaft“.

*** Hinsichtlich der Diskussion um die „Sozialbrache“ wird auf die Stellungnahme von SEEDORF in der Zeitschrift „Innere Kolonisation“, 16. Jg. 1962, H. 11/12, S. 287 und die sich anschließenden Äußerungen in der gleichen Zeitschrift, 17. Jg. 1968, S. 14 und 52 verwiesen.

nehmlich in Franken, der Westpfalz und Nordbaden, dem Westerwald und im Saarland — fallen seit Jahren in zunehmendem Umfang landwirtschaftliche Nutzflächen brach. Wie die Ergebnisse der Bodennutzungserhebungen zeigen, wurden 1968 rd. 171 300 ha oder 1,2 % der landwirtschaftlichen Flächen des Bundesgebietes nicht mehr bewirtschaftet. Das waren 20 700 ha oder 14 % mehr als 1965.

Hier gilt und galt es, Lösungen zu finden und zu entwickeln, die sowohl für die Landeigentümer als auch für die sonst Betroffenen, vor allem aber für die Allgemeinheit annehmbar und vertretbar sind. Der Grund und Boden ist unvermehrbar und unentbehrlich. Das verbietet, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen. Unsere Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Grund und Boden in einem stärkeren Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern* ¹⁴².

Es hat sich z. B. gezeigt, daß infolge der immer größer werdenden Sozialbracheflächen der Fremdenverkehr auch dort, wo er sich bereits erfreulich entwickelt hatte, eine rückläufige Tendenz nahm, wenn die Flächen sich selbst überlassen blieben.

Die Landschaftspflege ist damit heute über ästhetische und sozialhygienische Forderungen hinaus zu einer Existenzfrage geworden.

An ihrer Lösung kann daher die Flurbereinigung, zumal ihr das Gesetz den ausdrücklichen Ordnungsauftrag und auch die zur Verwirklichung der Ziele, wie sie die Landespflege anstrebt, erforderlichen Handhaben gibt, nicht achtlos vorbeigehen. Ihre tätige Hilfe ist notwendig, wenn die Sozialfunktionen der Landschaft für die Menschen gewahrt bleiben sollen und die Landwirtschaft sich nicht der Möglichkeiten begeben will, in geeigneten Gebieten über Fremdenverkehr als zusätzlichen Betriebsweg zur inneren Aufstockung zu kommen*.

Dieser laufend an Bedeutung gewinnende Wirtschafts- und Lebensbereich muß daher bei der Neuordnung des ländlichen Raumes berücksichtigt und womöglich der angestrebten Verbesserung der Agrarstruktur nutzbar gemacht werden. Das dabei gegebene Risiko sowie die über den derzeitigen Entwicklungstrend bestehenden unterschiedlichen Meinungen dürfen aber nicht unbeachtet bleiben, wie die Beiträge im Doppelheft 6/7 1970 der „Inneren Kolonisation“ zu dem Thema „Die Funktion des ländlichen Raumes als Freizeit- und Erholungslandschaft“ aus den verschiedensten Gesichtspunkten heraus zeigen.

Dabei geht es nicht „allein“ um die naturwissenschaftlich-ökologischen Gesichtspunkte, wie die Pflege eines ausgeglichenen und geordneten Boden-, Wasser- und Klimahaushaltes und um Maßnahmen gegen Wassererosionen und Bodenabtrag durch Winderosionen mittels entsprechender Schlegeinteilung, bodenschützender Anlagen und Schutzpflanzungen, Flurgehölze usw., sondern entsprechend der Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe um „ r ä u m l i c h - g e s t a l t e r i s c h e “. Die Gründe für den Anfall der Brachflächen liegen vor allem in einer den heutigen Erfordernissen nicht angepaßten Agrarstruktur — geringe Flächenausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe und starke Flurzersplitterung — oft in Verbindung mit einem schnell erreichbaren und lohnenden Arbeitsplatz außerhalb der Landwirtschaft.

¹⁴² In dem Jahresbericht 1967, S. 14, der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank wird mit Nachdruck

• Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 1. 1967.
darauf hingewiesen, daß ein voraussehbarer Rückgang der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung nicht zu einer weiteren Entleerung besiedelter Räume führen darf.
Eine Verringerung der land- und forstwirtschaftlichen Kulturflächen wäre mit einigen Ausnahmen nicht zu verantworten, da sie eine Verödung der Landschaft auch als Erholungsgebiet zur Folge haben würde.
• Bericht des BML über die Verbesserung der Agrarstruktur in der BRD 1968—69, S. 58.

Sofern es sich noch vorwiegend um Böden, deren Bewirtschaftung und landwirtschaftlicher Nutzen auch wirtschaftlich sinnvoll oder vertretbar ist, handelt, macht ihre Verwertung in der Regel keine Schwierigkeiten. Diese freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen werden im Wege des Kaufes oder der Pacht von den hauptberuflichen Landwirten — die in diesem Beruf auch verbleiben wollen — übernommen. Sie dienen der Flächenausweitung dieser Betriebe. Das setzt jedoch nach den Erfahrungen eine vorhergehende Flurbereinigung bzw. Zusammenlegung voraus.

Durchgeführte Verfahren haben nämlich ergeben, daß nach einem solchen Flächen nur brachliegen, bei denen sich eine landwirtschaftliche Nutzung nicht lohnt. Die relativ wenigen Vollerwerbsbetriebe wurden durch die infolge der Flurbereinigung verbesserten Arbeitsbedingungen in der Außenwirtschaft in die Lage versetzt, wesentlich größere Flächen aufzunehmen und ordentlich zu bewirtschaften.

Wo die Voraussetzungen dafür gegeben waren, wurden auch tüchtige Landwirte aus anderen Räumen, vornehmlich solche, die ihre Flächen dort zur Verbesserung der Agrarstruktur zur Verfügung gestellt haben, angesiedelt.

Bei dieser Sachlage handelt es sich, wie BOHTE⁷⁵ sagt, „um einen vorübergehenden Wüstungsvorgang“, der wieder verschwinden kann, wenn z. B. in einem Flurbereinigungsverfahren die Agrarstruktur verbessert wird.

Anders und weit schwieriger ist jedoch die Lösung, wenn die anfallenden Flächen z. B. wegen der Hängigkeit oder geringen Ertragsfähigkeit aus qualitativen Gründen nicht mehr mit wirtschaftlichem Erfolg genutzt werden können.

Hier handelt es sich um Grenzertragsböden oder Grenzböden, wie sie in der Literatur der Landwirtschaftswissenschaft und Veröffentlichungen staatlicher Stellen genannt werden⁷⁶.

Sie können nicht sich selbst überlassen bleiben, da dann die bisherige Kulturlandschaft sehr schnell verwildern würde. Eine solche Entwicklung würde eine empfindliche Störung des Wasserhaushaltes sowie des Klimas zur Folge haben und damit das Bild einer Kulturlandschaft erheblich stören.

Hier ergibt sich die Frage, ob diese Böden durch kostenaufwendige Maßnahmen — wasserwirtschaftliche und landbautechnische — mit produktionssteigernder Wirkung in Ordnung gebracht oder verbessert oder aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausgenommen werden sollen.

Bei realistischer Einschätzung der zukünftigen finanziellen und marktwirtschaftlichen Möglichkeiten scheidet die erstgenannte Maßnahme aus.

Für die landwirtschaftlichen Betriebe jeder Größenordnung bedeuten diese über die ganze Gemarkung verstreut anfallenden Flächen in der Regel eine erhebliche Belastung.

Ausgehend von „agrарstrukturellen“ wie auch „agrарpolitischen“ Überlegungen haben sich die Flurbereinigungsbehörden daher schon seit Jahren im Rahmen ihrer Ordnungsaufgabe um die Lösung des Problems „der Herausnahme dieser Böden aus der landwirtschaftlichen Nutzung“ mit Erfolg bemüht. Es hat sich dabei — wie zahlreiche Beispiele in der BRD zeigen —, ergeben, daß bei sinnvoller und vorausschauender Planung diese Flächen für die Allgemeinheit von großem Nutzen sein können.

Gegenüber der Ausweitung der Landwirtschaft durch Kultivierung von Ödland, wie es die Verhältnisse der ersten Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg mit sich

⁷⁵ BOHTE, H. G., a. a. O., S. 140.

⁷⁶ HUNECKE, D., a. a. O., S. 24 ff.

brachten, steht künftig das Bild einer fortschreitenden „Verstädterung“ und im Zusammenhang damit ein zunehmendes „Erholungsbedürfnis“.

Der ländliche Raum wird daher durch den wachsenden Bedarf der städtischen und der eigenen Bevölkerung die immer wichtiger werdende Aufgabe, deren Erholungsbedürfnis zu befriedigen, übernehmen müssen.

Eine gute Entwicklung des Erholungswesens erfordert das Instandhalten und die Ausweitung vorhandener Möglichkeiten, die Schaffung von neuen und in beiden Fällen die Sorge für eine gute Erschließung, Entwicklung und Ausstattung großer Erholungsgebiete.

Hier zeigt sich die große Bedeutung der Flurbereinigung für die notwendigen Ordnungsmaßnahmen. Der endgültigen Verwertung der Grenzertragsböden muß in der Regel eine Arrondierung vorausgehen, die besonders schwierig ist, weil sich nur bestimmte Lösungen unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Struktur- und Umweltfaktoren anbieten⁷⁷.

Zur Neuordnung der agrarstrukturellen Verhältnisse in solchen Gebieten sind „völlig andere Maßnahmen“ als bei der Flurbereinigung in Gebieten mit einer noch intakten Landbewirtschaftung notwendig.

Soll die Funktion eines Raumes als „Erholungsgebiet“ ausgebaut werden, ist eine klare Abgrenzung von Feld—Wald zur Erhaltung eines für den Erholungsuchenden reizvollen Landschaftsbildes erforderlich.

Die Befriedigung der unabdingbaren Raumsprüche für den nichtlandwirtschaftlichen Zweck der Erholung macht eine Abstimmung und Koordination mit dem räumlichen Entwicklungskonzept für die Landwirtschaft notwendig.

Eine Flurbereinigung bietet die Möglichkeit, bei der Bodenordnung eine Koordination der unterschiedlichen Erfordernisse im Maßstab der Parzellen durchzuführen und damit eine Rahmenplanung zu konkretisieren. Selbst solche Beiträge zur räumlichen Gestaltung — ganz abgesehen von der Begünstigung der Maßnahmen der Landespflege im Flurbereinigungsverfahren — die ohne Flurbereinigung nur mit erheblichen Schwierigkeiten durchgeführt werden können, lassen sich verwirklichen und werden es auch wie z. B. die Ausweisung und Anlage von Park- und Zeltplätzen, die den Erholungsuchenden dienen, aber auch dem Interesse der beteiligten Grundeigentümer entgegenkommen.

Insgesamt gesehen hat sich auf Grund in der Praxis gemachter Erfahrungen gezeigt, daß die Flurbereinigung die Möglichkeit gibt und zwar bis heute als einzige agrarstrukturelle Maßnahme, die agrarische Landschaft neu für den angegebene Zweck im Interesse der Landwirtschaft und des allgemeinen Wohles zu gestalten. In vollem Einverständnis mit den Eigentümern und damit „unter dem Vorbehalt des Gesetzes“ lassen sich z. B. durch Bildung eines Stausees mit Badestrand, eines Wochenendhaus- und Landhausgebietes, eines Campingplatzes dort, wo angebracht, durch Umwandlung von bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen in Forstflächen völlig neue Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung zu „Fremdenverkehrsgemeinden“ schaffen*.

⁷⁷ z. B. Aufforstung unter Berücksichtigung des Problems des „Grenzwirtschaftswaldes“ und der Gefahr der Verdunkelung der Landschaft, kleinere oder größere Wasserflächen als Attraktionspunkte für den Erholungsbereich etc. Vgl. dazu HASTENPFLUG, J., a. a. O., S. 226.

* aus der Vielzahl der Beispiele wird verwiesen auf „Erholungsschwerpunkt Lauterbach-Süd“, in: „Zum Beispiel: Hessen Landentwicklung“. Beiträge zur Frühjahrstagung der ASG 1970 in Bad Orb, S. 123.

DHONAU, W., „Zur Landentwicklung gehören Ideen — drei Gemeinden an einem neuen See“; NICKOLAY, W., „Neuordnung von Dorf und Flur — Planungen im Sozialbrachegebiet Elsoff—Oberrod—Mittelhofen“, in: „Strukturwandel im Land der Reben und Wälder“, Beitrag zur Frühjahrstagung der ASG vom 2. bis 4. Juni 1966, Bad Ems, S. 52, 49, 47.

Die Flurbereinigung der Gegenwart ist mithin nicht nur ein „utilitaristisches Unternehmen“, das „nur“ einen „Rationalisierungseffekt“ verfolgt. Sie versteht ihre Aufgabe vielmehr dahin, die ökonomisch zwingende Bereinigung der zersplitterten landwirtschaftlichen Grundbesitzverhältnisse mit einer umfassenden Gesundung der Landschaft und damit ihrer Erschließung und Widmung für den Fremdenverkehr zu verbinden⁷⁸.

Schon jetzt zeichnet sich deutlich ab, daß — besonders in agrarstrukturell schwachen Räumen — im agrarischen Bereich in erheblichem Umfang Flächen mit einem ungünstigen „Aufwand-Ertragsverhältnis“ anfallen und weiterhin anfallen werden.

Die Landwirtschaft selbst zieht sich zunehmend auf die besseren und technisch gut zu bearbeitenden Böden zurück. Die in Gang befindliche Umstellung in der Landwirtschaft führt dazu, daß in den Bundesländern laufend ertragsarme Acker- und Grünlandflächen, deren Bewirtschaftung unrentabel ist, aufgeforstet werden⁷⁹.

Diese Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung bedeutet auch eine Strukturverbesserung. Eine Landschaft hat aber nur dann einen Erholungswert, wenn sie gepflegt wird. Sie verliert schnell ihren Reiz und ihre Anziehungskraft, wenn nicht ihre zukünftige Verwendung z. B. zur Aufforstung oder für Zwecke des Fremdenverkehrs vorgeplant und geordnet wird.

Das übergeordnete Bestreben, die Landschaft zu schützen und gleichzeitig in den Dienst der Erholung zu stellen, macht eine Lenkung nötig. Es kommt darauf an, die Interessen gegeneinander abzuwägen. Aufgabe muß es daher sein, den Entwicklungsvorgang der Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung so geordnet wie möglich vor sich gehen zu lassen. Dadurch kann bei bestimmten Voraussetzungen der regionalwirtschaftlichen Entwicklung besser gedient werden als durch industrielle Arbeitsplätze. Es hat sich nämlich gezeigt, daß es in vielen Räumen der BRD sehr schwierig — wenn nicht sogar unmöglich — ist, in ausreichender Zahl industrielle oder gewerbliche Arbeitsplätze zu schaffen. Bei diesen Gebieten — insbesondere im Mittelgebirge oder in der Nähe der Küste — handelt es sich zum größten Teil um solche mit einer Landschaft, die gute Voraussetzungen für den Fremdenverkehr und dessen Ausbau bieten.

Voraussetzung für die Entwicklung des Fremdenverkehrs ist, daß der Erholungscharakter der Landschaft erhalten bleibt, denn nur dann ist sie anziehend für den Urlauber.

Das verlangt die Ausweisung von Wanderwegen, von großräumigen geschlossenen Gebieten und Einrichtungen des Fremdenverkehrs und fordert eine Bodenordnung, durch die die Intensiv-Erholungszonen von den land- und forstwirtschaftlich zu nutzenden Flächen getrennt werden.

Für die eigentlichen Erholungsanlagen, wie z. B. Zeltplätze, Badegelegenheiten, Wassersportmöglichkeiten und dergleichen müssen die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt oder jedenfalls vorbehaltlich ihrer späteren Ausführung und Anlage bodenrechtlich vorbereitet werden.

Zahlreiche in dafür geeigneten ländlichen Räumen — mit nicht entwicklungsfähigen landwirtschaftlichen Betrieben und fehlenden außerlandwirtschaftlichen Er-

⁷⁸ WEBER, W., a. a. O., S. 95—113.

⁷⁹ HENRICH, a. a. O.

* DLG-Veröffentlichung: „Aufforstung landwirtschaftlicher Grenzböden zur Stärkung der bäuerlichen Existenz“, Arbeiten der DLG Bd. 61.
EWG-Kommission: „Die Aufforstung von Grenzböden“, Hausmitteilungen über Landwirtschaft Juni 1969.

werbsmöglichkeiten — abgewickelte Flurbereinungsverfahren haben die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sich ein lebhafter, von Jahr zu Jahr zunehmender Fremdenverkehr entwickelte.

Ein derartig bewußtes Vorgehen bei der Schaffung von Erholungsmöglichkeiten bringt den angestrebten Zu- und Nebenerwerb und damit außer der Befriedigung sozialer Belange auch wirtschaftliche Vorteile mit sich. Zu den Einkünften aus dem Fremden- und Erholungsverkehr zählen nicht nur die des Fremdenverkehrsgewerbes aus Zimmervermietung und Beherbergung, sondern auch viele mittelbar damit in Zusammenhang stehende Erwerbsmöglichkeiten, wie z. B. Fuhr- und Taxiunternehmen, Verkaufsstände für Postkarten und Reiseandenken sowie Ausschankstellen für Getränke aller Art und anderes^{80, 81}.

Auch die Ertragssteigerung der Flächen durch Verpachtung für Camping, Parkplätze und dergleichen, der direkte Absatz landwirtschaftlicher Produkte, die Vermietung von Produktionsmitteln wie Pferde und Wagen, sowie schließlich reine Dienstleistungen können für viele Landwirtschaftsfamilien mit unzureichendem Einkommen Möglichkeiten zur Ergänzung desselben oder gar zur Schaffung einer sicheren Existenz in sonst benachteiligten Gebieten führen*.

5.6 bei der Herausnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen zur Aufforstung und Waldbildung

Trotz aller Anstrengungen bei der Einrichtung von Erholungslandschaften wird so manches kleine Teilgebiet des ländlichen Raumes übrig bleiben, in dem sich weder eine vielseitige, noch eine vorwiegend auf den Fremdenverkehr ausgerichtete Siedlungsstruktur aufrecht erhalten läßt. Es ist auch im Fremdenverkehr der Zug zur Konzentration festzustellen, da sich anders die notwendigen Einrichtungen nicht tragen lassen.

Manche Landschaft wird daher trotz ihrer natürlichen Anziehungskraft nicht ihren Bewohnern die Existenz aus dem Fremdenverkehr bieten, sondern dort wird die Forstwirtschaft ihr Hauptträger werden.

Wenn nicht der relativ hohe Waldanteil eine weitere Aufforstung wegen der schädlichen Auswirkungen auf die Funktionen dieser Gebiete ausschließt, lassen sich Wälder neu einplanen und schaffen.

Auf Grund vielfach gemachter Erfahrungen ist festzustellen, daß die Flurbereinigung auch für die Ordnungsaufgabe in solchen Gebieten besonders geeignet ist. Die durch sie erfolgende Ausscheidung der Grenzertragsböden, die Trennung von Wald und Feld, die Zusammenlegung der für die Waldbildung vorgesehenen Grundstücke zu wirtschaftlichen Größen mit zweckmäßigen Formen, die Aufschließung durch Wege usw. dienen sowohl den Land- und Forstwirten wie auch der Allgemeinheit, insbesondere den Zielen auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Für deren Erreichung darf die Wohlfahrtswirkung des Waldes hinsichtlich der ausreichenden Versorgung mit gutem Frisch- und Gebrauchswasser, seine große hygienische Bedeutung für die Reinigung der Luft nicht unterschätzt werden.

5.7 Ergebnis

Aus den vorhergehenden Ausführungen ergeben sich kurz zusammenfassend folgende Entwicklungsziele der in der Bundesrepublik Deutschland mit der Verbesserung der Agrarstruktur befaßten Behörden und Institutionen:

⁸⁰ BAUSINGER, a. a. O., S. 159.

⁸¹ TRÜSCHER, a. a. O., S. 6—8.

* Vgl. dazu Empfehlung des Beirats für Raumordnung, Folge 2 1969 „Die Entwicklung des ländlichen Raumes“, Ziff. 26.

- „Produktivitätssteigerung“ ohne „Produktionssteigerung in der Landwirtschaft“,
- Bereitstellung von Land für außerlandwirtschaftliche Arbeitsstätten und Wohnungen,
- „Herausnahme“ von „ertragsarmen Böden“ aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung,
- Erhaltung der Kulturlandschaft und Stärkung ihrer Erholungsfunktion.

In der Regel können die erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen erst in Angriff genommen werden — soweit Entwicklungsplanungen vorliegen —, wenn bodenordnende Maßnahmen durchgeführt wurden oder werden.

Die Verbesserung der Agrarstruktur wird — wie an Hand des Verlaufs der letzten Jahrzehnte nachgewiesen — in steigendem Ausmaß mit Maßnahmen zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der kommunalen Infrastruktur verbunden.

Die Folge ist, daß auch die Flurbereinigung, da sie auf „alle“ übrigen Planungen einwirkt oder von diesen ausgelöst oder beeinflußt wird, die landwirtschaftlichen sowie auch die außerlandwirtschaftlichen Vorhaben und Planungen berücksichtigen und in sich vereinigen muß. Die Skala ihrer Aufgaben reicht nach heutiger Auffassung und wie an Hand der Praxis entnommener Beispiele dargelegt, von der Bereitstellung von Industrie und Bauland sowie von Flächen für kommunale Einrichtungen bis zur Landbereitstellung für Erholungszentren*, Aufforstungen und Waldbildungen.

Im einzelnen ergibt sich:

- Die Flurbereinigung schafft für viele Angelegenheiten des außerlandwirtschaftlichen Bereichs der Neuordnung des ländlichen Raumes die Voraussetzungen für deren Verwirklichung, indem sie die erforderlichen Flächen ausweist oder zumindest die Weichen für die Durchführung der Planungen stellt.
- Durch die im FlurbG verankerte enge Zusammenarbeit und Koordinierung mit den Behörden, Organisationen und sonstigen Einrichtungen und Institutionen wird allen Planungsträgern eine große Hilfe nicht nur bei ihren Planungen, sondern auch bei deren Ausführung gewährt, so daß eine aufeinander abgestimmte, in sich geschlossene Gesamtordnung erfolgt oder ermöglicht wird.
- Das wesentlichste aber ist, daß die Flurbereinigung nicht nur ein Instrument des „Planens“ (§ 38), sondern des „Gestaltens“ ist; § 1 FlurbG gibt dazu den gesetzlichen Auftrag und § 37 enthält die allgemeinen Richtlinien und bis ins einzelne gehende Befugnisse der Flurbereinigungsbehörde für die Neuordnung.
- Das Flurbereinigungsgesetz ist bisher das einzige Bundesgesetz der BRD für Maßnahmen im ländlichen Raum, das „Planungen“ und deren „Verwirklichung“ systematisch miteinander verbindet.

Die Flurbereinigung erweist sich damit zunehmend als „ländliche Raumordnung“ und ist daher keine „Fachplanung“ im herkömmlichen Sinne⁸². Unter einer solchen werden nämlich aus der Sicht der Raumordnung alle Planungen, Maßnahmen und sonstigen Vorhaben verstanden, die in die Zuständigkeit von Fachressorts des Bundes und der Länder oder von Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) fallen⁸³.

⁸² ABB, W., a. a. O., S. 1 ff., insbesondere S. 8.

⁸³ BIELENBERG, W., a. a. O., S. 3.

* Vgl. dazu Agrarprogramm der Bundesregierung, a. a. O., S. 19.

Für eine Fachplanung im engeren Sinne ist nach der Raumordnung eine „förmliche Planung“ mit einem „Planfeststellungsverfahren“ die Voraussetzung für die Durchführung eines Vorhabens.

In einem Flurbereinigungsverfahren weist wohl die „vorläufige“ Feststellung des Wege- und Gewässerplanes gemäß § 41 Abs. 3 Satz 1 FlurbG den Charakter einer Planfeststellung auf⁸⁴. Sie bestimmt die vom Wege- und Gewässerplan betroffenen Grundstücke zur Errichtung der in diesem Plan zusammengefaßten und vorgesehenen öffentlichen und gemeinschaftlichen Anlagen.

Die „endgültige“ Feststellung erfolgt jedoch durch den „Flurbereinigungsplan“. Er gibt die von der Flurbereinigungsbehörde getroffene Neuordnung des Bereinigungsgebietes wieder und enthält eine Vielzahl von einzelnen Verwaltungsakten, die gegen eine Vielzahl von Beteiligten ergehen (BVerwG 3. 2. 1960 RdL 1960, 189).

Aus ihm ergibt sich, wie das Flurbereinigungsgebiet in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht neu gestaltet werden soll. Er bildet die Grundlage für die Ausführung der mit der Flurbereinigung erstrebten Ordnung.

Der Flurbereinigungsplan wird „ohne“ daß eine „förmliche Planfeststellung“ erfolgt, für die Beteiligten verbindlich, wenn gegen ihn keine Beschwerden erhoben sind oder wenn über die Beschwerden — ggf. im verwaltungsrechtlichen Verfahren — rechtskräftig entschieden ist¹³.

Wird schon der Bauleitplanung eine Sonderstellung eingeräumt und nicht selten der Flächennutzungsplan als örtlicher, gesamtträumlicher Plan oder als Plan der örtlichen Raumordnung bezeichnet^{83, 139}, so muß das um so mehr für die Flurbereinigung und den Flurbereinigungsplan gelten.

Diese Auffassung wird von einem Vertreter der Raumordnung zutreffend wie folgt formuliert⁸⁵:

„Man wird mit einer gewissen Vereinfachung als Prinzip sagen können, daß die „Pläne der Flurbereinigung“ flächendeckende „Klein“-raumplanungen, die der „Landesplanung“ flächendeckende Großraumplanungen sind.

„Landesplanung“ und „Flurbereinigung“ stehen sich also nicht im Sinne einer übergeordneten „Planung“ und „Fachplanung“ gegenüber, sondern eher wie „Grob“planung und „Detail“planung, wie „Vor“planung und „Durchführungs“planung.

Flurbereinigung als Planung ist Ordnung des Raumes, also „Raumordnung im Detail“.

II. Schweiz

Verfassungsgeschichtlicher Überblick

In der Schweiz war, wie ein verfassungsgeschichtlicher Überblick zeigt, das 19. Jahrhundert gekennzeichnet durch die Bemühungen um die Schaffung eines Bundesstaates.

⁸⁴ HIDDEMANN, H., a. a. O., S. 72.

¹³ a. a. O. zu § 61, S. 166.

¹³⁹ WECKWERTH-GROSSMANN, a. a. O., S. 15.

⁸⁵ NIEMEIER, H. G., a. a. O.

Am 7. August 1815 wurde der Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz im Großmünster zu Zürich feierlich beschlossen. Es wurde in ihm vermieden, eine „eigentliche Zentralgewalt“ zu schaffen; in inneren Angelegenheiten behielten die Kantone grundsätzlich volle Selbständigkeit.

Dieser „Staatenbund“ wurde durch die Bundesverfassung vom 12. September 1848 in einen „Bundesstaat“ umgewandelt. Die Kantone blieben zwar als staatliche Gebilde bestehen, neben sie trat aber ein neues Staatswesen: ein Gesamtstaat, der als „Bund“ bezeichnet wurde.

Bundesverfassung und Landwirtschaft

Die Gründung des Norddeutschen Bundes, des Deutschen Reiches, machten auch für die Schweiz ein engeres staatliches Band notwendig. Die Bemühungen um ein solches führten zu der von der Bundesversammlung mit dem 29. Mai 1874 in Kraft gesetzten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁸⁶.

Als die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 geschaffen wurden, bestand noch kein Anlaß zu irgendwelchen gesetzgeberischen Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln ging bei der damaligen Expansion der Produktion voraus.

Dem Bund stand daher mit Ausnahme einiger Bestimmungen über die Wasserbau- und Forstpolizei in Hochgebirge, die Ausübung der Jagd und Bekämpfung von Viehseuchen keine verfassungsmäßige Pflicht zu einer „Intervention auf dem Gebiete der Landwirtschaft“ zu*.

1. Die Entwicklung der Güterversammlung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung

1.1 Kantonales Recht

Zur Zeit der „alten Feld-Gras-Wirtschaft“, als die gesamte Gemeindeflur gemeinsam genutzt wurde, waren nur wenige Wege erforderlich. Das galt auch noch für die „alte Dreifelderwirtschaft“, weil sich die Nutzung nach streng vorgeschriebenen Regeln des Flurzwanges vollzog.

Mit der „Aufhebung des Flurzwanges“ begann sich das Bedürfnis zur Erschließung der Flur durch Wege und zu angepaßter Einteilung der Grundstücke geltend zu machen.

Um eine bessere landwirtschaftliche Nutzung zu ermöglichen, mußten die souveränen Kantone die sich Anfang des 19. Jahrhunderts als notwendig erweisenden Gesetze und Vorschriften zur Bereinigung der Fluren erlassen.

Feldregulierungen

Es entstanden als Vorläufer der „Güterzusammenlegungen“ — so werden in der Schweiz die Flurbereinigungen genannt — die ersten sogenannten „Feldregulierungen“. Sie blieben im Umfang auf kleinere Flurabschnitte und in der Zielsetzung auf die Anlage der Wege und Schaffung regelmäßig geformter

⁸⁶ WALDHIRSCH, Ed., a. a. O., S. 9.

* 2. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes vom 29. Dezember 1959, S. 5.

Grundstücke beschränkt. Wegen der ersten kantonalen Vorschriften, die das Vorgehen für die Einleitung und Durchführung festlegten, wird auf die Ausführungen von GAMBERL⁸⁷ verwiesen.

Die Erfolge dieser Vorschriften waren bescheiden, offenbar weil eine ablehnende Minderheit nicht gezwungen werden konnte und sich die staatliche Hilfe in der Regel auf Beiträge zu den Geometerkosten beschränkte⁸⁸.

1.2 Eidgenössisches Bundesrecht

Erst auf Grund des Berichtes des damaligen ETH Professor Dr. KRAMER über seine Untersuchungen in Deutschland (Preußen, Sachsen, Baden, Württemberg und Bayern), in dem festgestellt wurde, daß in den genannten Ländern die Belange der Landwirtschaft von „einer Stelle“ geregelt und gefördert wurden, erging der „Bundesbeschluß vom 27. Juni 1884 betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund“. In ihm verpflichtete sich der Bund. „Unternehmungen, welche eine Verbesserung des Bodens oder die Erleichterung seiner Benützung zum Zwecke haben“, zu unterstützen.

Am die Stelle dieses Bundesrats-Beschlusses trat 10 Jahre später das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1893 betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund, das am 10. Juni 1894 seine Vollziehungsverordnung erhielt. Es handelte sich um ein Subventionsgesetz zur Ordnung der finanziellen Leistungen des Bundes, u. a. zur Förderung des landwirtschaftlichen Bildungs- und Versuchswesens, der Bodenverbesserungen usw.*.

Die Entwicklung der Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft ging daher in dem Gesetz vom 22. Dezember 1893 von den eigentlichen Bodenverbesserungen aus, die eine dauernde Ertragssteigerung oder eine Erleichterung der Bewirtschaftung zum Ziele haben. Diese wurden von den bestehenden Kooperationen, den Gemeinden selbst ausgeführt, so daß sich die spätere Zusammenlegungsgesetzgebung auch bezüglich der Organisation auf dabei gemachte Erfahrungen stützen konnte.

Die Bedeutung des Gesetzes kommt darin zum Ausdruck, daß in den folgenden Jahren eine große Anzahl von Kantonen eigene Meliorationsgesetze schuf**. Entsprechend der aufgezeigten „föderalistischen Struktur“ der Eidgenossenschaft beinhalten sie vor allem die nähere Organisation des Verfahrens, die verwaltungsrechtliche Überprüfung, die Erledigung von Streitigkeiten und die Einführung kantonalen, kulturtechnischer Ämter.

Die grundlegenden Verfahrensregeln hat aber das neue „Schweizerische Zivilgesetzbuch“ vom 10. Dezember 1907 gebracht. Es legt in seinen Artikeln 702 und 703 die rechtlichen Voraussetzungen für „Meliorationen und Güterzusammenlegungen“ fest.

Anderung der Bundesverfassung zugunsten der Landwirtschaft

Nachdem in der Kriegs- und Krisenzeit zur weiteren Förderung und zum Schutze der Landwirtschaft verschiedene außerordentliche Maßnahmen getroffen und dringliche Bundesbeschlüsse erlassen werden mußten, wurde erst durch Annahme

⁸⁷ GAMBERL, H., a. a. O., S. 101 ff.

⁸⁸ MEYER, H., a. a. O., S. 9.

* Botschaft vom 23. Juni 1961 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft, BBl. 1961 II 33.

** z. B. Bern 1893/97, Aargau 1894; Baselland 1895; Tessin 1895; Wallis 1896/97; Neuenburg 1899; Uri 1902; Waadt, Genf, Tribourg 1907; Luzern 1908; Graubünden, Zürich 1911.

der „revidierten Wirtschaftsartikel“ am 6. Juli 1947 die Möglichkeit geschaffen, Vorschriften des ordentlichen Rechts über wirtschaftliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft zu erlassen*.

Seit 1947 ist der Schutz der Landwirtschaft in der Bundesverfassung verankert. Wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt, kann der Bund gemäß Artikel 31 bis Abs. 3 Buchst. b der Bundesverfassung nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zur „Erhaltung eines gesunden Bauernstandes“ und „einer leistungsfähigen Landwirtschaft“ sowie „zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes“ Vorschriften erlassen.

Landwirtschaftliche Bundesgesetze

Aufgrund dieser Bestimmungen ergingen

- a) das Bundesgesetz über die „Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes“ vom 12. 6. 1951 (AS 1952, S. 403 ff.), das am 1. Januar 1953 in Kraft trat,
- b) das Bundesgesetz über die „Förderung der Landwirtschaft“ und die „Erhaltung des Bauernstandes“ (Landwirtschaftsgesetz) vom 3. Oktober 1951 (AS 1953, S. 1073 ff.).

Die in ihnen enthaltenen Bodenordnungsmaßnahmen beschränken sich — der Zielsetzung der Gesetze entsprechend — auf landwirtschaftlich genutzte Gebiete.

Dem „Landwirtschaftsgesetz“ wird daher vorgeworfen, es betone zu wenig die unerläßliche Strukturpolitik. Die Kritik ist jedoch nur teilweise berechtigt, da das Gesetz bewußt das Bildungs- und Versuchswesen an die erste Stelle stellt, noch vor die wirtschaftlichen Bestimmungen. Das ist aus der Erkenntnis heraus geschehen, daß die Förderung der landwirtschaftlichen Bildung und der agronomischen Forschung die wichtigsten strukturpolitischen Maßnahmen sind⁸⁹.

Der Titel 5 „Bodenverbesserungen“ des Landwirtschaftsgesetzes enthält die wesentlichen Grundlagen für die Förderung der Strukturverbesserung (Art. 77—95).

Gleichzeitig mit diesem Titel wurde die vom Bundesrat erlassene Bodenverbesserungsverordnung vom 29. Dezember 1954 (BoVO) am 1. Februar 1955 in Kraft gesetzt*.

„Bodenverbesserungen im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes und der Bodenverbesserungsverordnung sind Maßnahmen oder Werke, die den Zweck haben, die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten oder zu steigern, sowie seine Bewirtschaftung zu erleichtern oder ihn vor Verwüstungen oder Zerstörungen durch Naturereignisse zu schützen“ (Art. 77 LandwirtschaftsG).

Nach Art. 1 der Bodenverfassungsverordnung vom 29. 12. 1954 gelten die für alle Bodenverbesserungen gültigen Grundsätze auch für die „Güterzusammenlegung“. Dazu ist besonders bemerkenswert, daß Art. 79 des Landwirtschaftsgesetzes zunächst keinen speziellen Hinweis auf die „Regional- und Ortsplanung“ enthielt, diesen brachte erst Art. 1 (5) BoVO.

Danach sind bzw. ist

- a) bei der Durchführung umfassende Unternehmen anzustreben, welche technisch und wirtschaftlich vorteilhafte „Gesamtlösungen“ ergeben,

⁸⁹ KAUFMANN, O., a. a. O., S. 517.

* Zweiter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes vom 29. Dezember 1959 zu 7031, S. 5.
* AS 1955, S. 76.

- b) für umfassende Unternehmen, die durch mehrere auf längere Zeit verteilte Teilmaßnahmen ersetzt werden müssen, ein „allgemeiner Gesamtplan“ aufzustellen, in den die einzelnen Teilmaßnahmen einzuordnen sind.
- c) die Unternehmen mit den übrigen aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes zutreffenden Maßnahmen so zu „koordinieren“, daß sie diese ergänzen, ihnen mindestens aber nicht entgegenwirken,
- d) bei der Durchführung der Unternehmen auf die allgemeinen Interessen sowie „nach Möglichkeit“ auf die Orts-, Regional- und Landesplanung Rücksicht“ zu nehmen (Art. 1 [5]).

„Güterzusammenlegungen“ sollen nach Art. 2 BoVO außer der Arrondierung der Grundstücke, die vorgängig vorgenommen werden kann, und den Wegeanlagen auch weitere Verbesserungen von gemeinschaftlichem Interesse umfassen, die notwendig sind, um

die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten oder zu erhöhen

oder seine Bewirtschaftung zu erleichtern,

oder die zur rationellen Einteilung des neuen Bestandes beitragen (Gesamt-melioration).

Der oben (S. 76) angeführte Art. 703 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches wurde durch die neue Fassung im Art. 121 des LandwirtschaftsG ersetzt*. Dadurch wurde für das gesamte Meliorationswesen „von Bundes wegen der Beteiligungszwang“ eingeführt. Die Durchführung von Bodenverbesserungen, Güterzusammenlegungen usw. wird damit nicht den Kantonen „anheimgestellt“, sondern das Prinzip des Beteiligungszwanges dem kantonalen Recht gegenüber bindend festgelegt⁹⁰.

Verfahrensregelung

Durch die im Vorstehenden angeführten gesetzlichen Regelungen wurde eine weitgehend einheitliche bundesrechtliche Ordnung geschaffen, die den Kantonen im wesentlichen nur noch die Verfahrensregelung überläßt*.

Die Organisation der staatlichen Dienststellen, denen die Aufsicht über den Vollzug der „Güterzusammenlegungen“ obliegt, ist nicht einheitlich geregelt. In der Regel sind es der Bezirks-Regierungsrat, das Meliorations- und Vermessungsamt und als Oberaufsicht die Volkswirtschaftsdirektion.

Bei der Darstellung der allgemeinen Verfahrens- und Organisationsgrundsätze können nicht sämtliche kantonalen Rechte behandelt, sondern nur die den Gesetzen der Kantone gemeinsamen und überall geltenden Leitsätze aufgezeigt werden.

Einleitungsverfahren

Ein solcher ist, daß nach Erarbeitung des Vorprojektes eine „grundsätzliche Abstimmung“ darüber erfolgen muß, ob eine „Güterzusammenlegung“ durchgeführt werden soll. Diese Abstimmung ist notwendig, weil Art. 703 (1) Zivilgesetzbuch eine Minderheit zur Mitwirkung verpflichtet.

⁹⁰ TANNER, E., a. a. O.

* Er lautet danach: „Können Bodenverbesserungen wie Gewässerkorrekturen, Entwässerungen, Bewässerungen, Aufforstungen, Wegeanlagen, Güterzusammenlegungen und dergl. nur durch ein gemeinschaftliches Unternehmen ausgeführt werden und hat die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer, denen zugleich mehr als die Hälfte des beteiligten Bodens gehört, dem Unternehmen zugestimmt, so sind die übrigen Grundeigentümer zum Beitritt verpflichtet. Die an der Beschlußfassung nicht mitwirkenden Grundeigentümer gelten als zustimmend. — Der Beitritt ist im Grundbuch anzumerken. — Die Kantone ordnen das Verfahren. Sie haben insbesondere für Güterzusammenlegungen eine einläßliche Ordnung zu treffen. Die kantonale Gesetzgebung kann die Durchführung solcher Bodenverbesserungen noch weiter erleichtern und die entsprechenden Vorschriften auf Baugebiete anwendbar erklären.“

* Die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers ergibt sich aus Art. 3 und 64 der Bundesverfassung und aus Art. 6 des Zivilgesetzbuches.

Wesentlich sind nachstehende Regelungen:

- a) Nach übereinstimmender Auffassung aller kantonalen Gesetze wird die „Kommission“ (Ausführungskommission), die berechtigt und verpflichtet ist, die Genossenschaft* in Angelegenheiten, welche das genossenschaftliche Unternehmen betreffen, in rechtsverbindlicher Weise vor Behörden und Gerichten zu vertreten, durch die „Grundeigentümersammlung“ gewählt.
In der Regel genügt einfache Mehrheit. In einzelnen Gesetzen ist auch die passive Wählbarkeit von Nichtbeteiligten zulässig.
- b) Nach Erledigung und Behebung aller gegen die Durchführung der Grundeigentümersammlung oder deren Beschlüsse erhobenen Einwendungen werden die entstandenen Vorgänge mit dem Antrage auf Genehmigung der kantonalen Exekutive eingereicht.
Die Prüfung des „Regierungsrats“ erstreckt sich im allgemeinen nur darauf, ob das Statut und die Durchführung der Beschlußfassung über die Güterzusammenlegung den gesetzlichen Anforderungen entspricht.
Die Genehmigung bewirkt die endgültige Entstehung der „Flurgenossenschaft“ oder der „Meliorationsgenossenschaft“, wie der Zusammenschluß der Grundeigentümer, deren Grundstücke im Verbesserungs-Zusammenlegungsgebiet liegen, genannt wird.
Diese Genehmigung wird als Gründungsakt angesehen. Mit der Durchführung der Genehmigungsverfügung des Regierungsrates ist das „Einleitungsverfahren“ abgeschlossen.
- c) „Träger“ der Güterzusammenlegung ist die „Genossenschaft“, deren gebietlicher Umfang — darin gleichen sich im Grundsatz alle kantonalen Bestimmungen — das ganze Gebiet geschlossener Wirtschaftsbezirke erfassen soll.
- d) Zwischen ihr und dem „durchführenden Kulturingenieur“ wird ein Werkvertrag, der zu seiner Gültigkeit der Genehmigung durch den Kanton — kantonales Meliorationsamt — bedarf, abgeschlossen. Bestandteil des Werkvertrages sind u. a. die genaue Angabe der zu leistenden Arbeit und des zu liefernden Werks sowie die Honorarfestlegung.
Das Verfahren bezüglich der Festlegung des Honorars sowie des Vertragsabschlusses ist kantonal unterschiedlich geregelt. Einen einheitlichen für die ganze Schweiz verbindlichen Vertrag gibt es nicht. Die Abweichungen von Kanton zu Kanton können beachtlich sein.
- e) Auch die wechselseitige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der „Genossenschaft“ und der „Kommission“ sowie zwischen den Genossenschaftsorganen und Behörden ist in den Kantonen recht unterschiedlich geregelt*.
- f) Den „Präsidenten der Kommission“ ernennt die Aufsichtsbehörde, während der Vizepräsident, Kassierer und Aktuar aus der Mitte der Kommission gewählt werden.
- g) Die „Kommission“ hat im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und dazugehörenden Verordnungen sowie aufgrund der für das Unternehmen auf-

* Mitglied der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft ist jeder Grundeigentümer, dessen Grundstück im Verbesserungsgebiet liegt. Jeder, der ein zur Unternehmung beigezogenes Grundstück erwirbt, wird dadurch Mitglied der Genossenschaft und verliert die Mitgliedschaft mit der Veräußerung seines Grundeigentums. Die Genossenschafter sind für alle Verpflichtungen der Genossenschaft solidarisch haftbar. (Auszug aus den üblichen Statuten)

* Im Kanton Zürich steht z. B. die Kommission unter Aufsicht des Bezirksrates und unter der Oberaufsicht der Volkswirtschaftsdirektion. Im Kanton Bern untersteht sie dem Regierungsrat und der Landwirtschaftsdirektion.

gestellten Pläne, Statuten und übrigen Vorschriften alle Aufgaben zu erfüllen, insbesondere obliegt ihr die Vergabe von Bauarbeiten, die Bauleitung sowie die Aufsicht über den Unterhalt der geschaffenen Anlagen.

Die Pläne werden in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen kulturtechnischen Bureau und unter Hinzuziehung privater Vermessungs- und Kulturtechniker ausgearbeitet.

- h) Für die Durchführung der Schätzung wird von der Grundeigentümerversammlung eine „Spezialkommission“ ernannt, der mehrheitlich auswärts wohnende Sachverständige angehören sollen.
- i) Der „Neuzuteilungsentwurf“ ist dagegen Aufgabe des technischen Ingenieur- und Vermessungsbüros, mit dem der erwähnte Vertrag geschlossen wurde. Hier muß sich die „Ausführungskommission“ wegen Interessenkollision der Mitwirkung enthalten.
- j) Mit Erlaß der „Vollzugsverfügung“ — oder „Vollzugsreifeerklärung“ der staatlichen Aufsichtsbehörde, die erst nach Genehmigung durch die Oberaufsicht erteilt werden darf, bzw. nach Ablauf etwaiger vorgesehener Einspruchsfristen, wird der „Neuzuteilungsplan“ rechtskräftig und kann vollzogen werden. Der föderativen Staatsstruktur der Schweiz entsprechend ist das Recht der „Güterzusammenlegung“ dreistufig:
 - aa) Bundesgesetze
 - bb) Kantonales Recht, insbesondere Verfahrens- und Organisationsrecht
 - cc) Genossenschaftliches Recht (Statuten), in denen alle Details der Organisation und des Verfahrens des Unternehmens geregelt sind.

Die schweizerische Konzeption der Güterzusammenlegung geht schon, nachdem sie sich anfänglich auf Wiesen und Äcker beschränkte, mit zunehmender Erfahrung, vor allem auf Grund erzielter Erfolge, seit Jahren auf „Gesamtlösungen“ aus.

Da es nicht zu leugnen ist, daß die umfassenden und durchgreifend wirkenden Maßnahmen kostspielig sind, bestand Veranlassung zu prüfen, ob es nicht besser wäre, auf die Ganzheit zu verzichten und Teilmaßnahmen durchzuführen.

Wie schon die Arbeitsgruppe von Experten in Flurbereinigungsfragen der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO) auf ihrer Tagung vom 16.—18. Dezember 1953 in Rom feststellte, ist wohl die Flurbereinigung kostspielig, wenn sie mit umfangreichen Bauarbeiten verbunden ist; trotzdem ist sie aber auf lange Sicht die wirtschaftlichste Lösung, da die einmal durchgeführten Arbeiten nicht wiederholt zu werden brauchen, zweckmäßiger gestaltet und gleichzeitig die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Landbevölkerung erheblich verbessern können.

Es zeigte sich weiter, daß eine „zeitlich getrennte Ausführung“ von Teilwerken im allgemeinen teurer ist und in der Regel das ursprüngliche, organisch aufgebaute Gesamtkonzept nicht mehr verwirklicht wird*. Vor allem aber wird bei Teillösungen die angestrebte Verbesserung der Agrarstruktur immer nur zu einem bescheidenen Teil erreicht.

* Aus diesem Grunde ist z. B. der Kanton Waadt von der „Réunion parcellaires“ wieder zur „Remaniement parcellaire“ zurückgekehrt.

2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich aus ihnen ergebenden Entwicklungsziele

Von den 42 000 km² großen Flächen der Schweiz entfallen rd. $\frac{1}{4}$ auf unproduktives Areal, $\frac{1}{4}$ auf Wald, der in seinem flächenmäßigen Bestand durch das Forstgesetz vom 22. Juni 1945 geschützt ist, $\frac{1}{4}$ auf Alpen und Weiden. Nur $\frac{1}{4}$ ist nutzbarer Boden**.

Im allgemeinen sind die natürlichen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft wenig günstig.

Nach den Angaben des Eidgenössischen Statistischen Amtes gingen im Mittel der letzten Jahre von dem Kulturland 1 300 ha verloren; infolge des Ausbaus der Nationalstraßen wird für die nächsten 20—25 Jahre mit weiteren Verlusten gerechnet.

Diesem Rückgang der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche steht die ständig wachsende Bevölkerungszunahme gegenüber (vgl. nachstehende Übersicht):

Zeitraum	Bevölkerungsstand Mio.	Zuwachsrates	
		jährlich effektive	in %
1941	4,26	20 000	0,73
1950	4,71	50 000	1,06
1960	5,43	72 000	1,53
1966	5,99	93 000	1,72

Der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen ist von 19 % im Jahre 1941 auf etwa 8 % 1965 zurückgegangen, und zwar mit Beschleunigung seit 1955. In erster Linie sind abgewandert die unselbständigen Arbeitskräfte und die mitarbeitenden Familienangehörigen*.

In der schweizerischen Landwirtschaft sind heute nur noch rd. halb soviel Männer hauptberuflich tätig wie 1939 (344 325 zu 172 000 nach der repräsentativen Zählung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte vom 22. 4. 1968).

Die Zahl der in der gesamten Volkswirtschaft Beschäftigten hat demgegenüber um annähernd 50 % zugenommen.

Hinsichtlich der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe wurde durch die Zählung 1965 eine Abnahme um 21 % gegenüber 1955 ermittelt. Ferner zeigte sich eine deutliche Abnahme (25 %) der die schweizerische Agrarstruktur bestimmenden kleinflächigen Betriebe (5—10 ha) zugunsten der mittleren Betriebe, d. h. der Gruppe von 10—20 ha sowie der von 20—50 ha. Diese Größenklassifizierung richtet sich nach der Kulturfäche einschließlich Wald und nicht nach der LN, wie z. B. in der EWG üblich. Trotzdem verfügen erst 47 % der hauptberuflichen Landwirte über einen Betrieb mit mehr als 10 ha Kulturland. Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß viele Betriebsinhaber Spezialbetriebe mit kleinen Flächen führen.

Die aufgezeigte Entwicklung vollzieht sich regional sehr unterschiedlich. In vorwiegend landwirtschaftlich bäuerlichen Gegenden mit relativ günstigen Betriebsgrößen, anders als dort, wo bisher der Klein- und Nebenerwerbsbetrieb vorherrschte, sich aber eine industrielle Ausweitung entwickelte.

Der Parzellierungsgrad ist in der Schweiz von Kanton zu Kanton und innerhalb desselben sehr verschieden. Die Zerstückelung ist bei den kleineren Größenklassen am stärksten. 35 % der Betriebe haben mehr als 5 Parzellen, 18 % mehr als 10. Der Landesdurchschnitt beträgt noch immer 8 Parzellen je Betrieb¹⁰⁴, *.

¹⁰⁴ SCHMID, Jürg, a. a. O., S. 17.

** BRUGGER, H., Statistisches Handbuch der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1968, Plan 1965, S. 116.

* Vierter Bericht des Bundesrates 1969, S. 150.

* Botschaft des Bundesrates vom 16. Juli 1954, BBl. Nr. 29, S. 125—128.

Die Produktion ist insgesamt gesehen gestiegen. In der Zeit von 1946/50 bis 1966/67 wurde die Nahrungsmittelproduktion um rd. 45 v. H. gesteigert, so daß vom Gesamtkalorienverbrauch an Nahrungsmitteln die schweizerische Landwirtschaft — unter Einschluß der Produktion mit Hilfe eingeführter Futtermittel — 55—60 v. H. deckt. Trotz des großen Rückgangs der bäuerlichen Bevölkerung und der Zunahme der Wohnbevölkerung um rd. 31 v. H. hat sich der Grad der Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln in den letzten Jahren nicht verschlechtert**.

Schon nach dem 1. Weltkrieg ergaben sich für die Lage der Landwirtschaft in der hochindustrialisierten Volkswirtschaft der kleinen, rohstoffarmen, auf den Export angewiesenen Schweiz schwierige Probleme. Die noch größeren Umwälzungen politischer und wirtschaftlicher Natur nach dem zweiten Weltkrieg konnten auch nicht ohne tiefgreifende Rückwirkungen auf die Volkswirtschaft der Schweiz im allgemeinen und die Landwirtschaft im besonderen bleiben.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten war gekennzeichnet durch ein fortschreitendes Wirtschaftswachstum mit Vollbeschäftigung. Dieses im allgemeinen günstige wirtschaftliche Klima und die damit verbundenen guten Erwerbsmöglichkeiten im nichtlandwirtschaftlichen Sektor beeinflussten die Agrarstruktur in starkem Maße.

Durch fortschreitende intensive technische Ausrüstung und Ausbildung ließ sich in den letzten Jahrzehnten die Produktivität der Landwirtschaft erheblich steigern. Der rationelle Einsatz der neuen Mittel setzt entsprechende Bodenverbesserungen wie Erschließung und Gebietszusammenlegung usw. voraus.

Mehr und mehr wird infolge der Zunahme der Bevölkerung, der wirtschaftlichen Expansion, der Verbesserung des Lebensstandards, der Zunahme der Verkehrsmittel, Ausdehnung der Freizeit und Erweiterung des Erholungsbedürfnisses Boden für Wohnhäuser, industrielle und gewerbliche Betriebe sowie öffentliche Bauten und Anlagen wie Schulen, Straßen usw. beansprucht und muß zur Verfügung gestellt werden.

Das gilt nicht nur für die Ballungszentren, sondern auch schon für abgelegene Gebiete.

Diese Entwicklung darf nicht ungeordnet verlaufen, da die Gefahr der Streubauweise, der Beeinträchtigung der Landschaft und insbesondere der Interessen der Landwirtschaft besteht, denn das für die genannten Zwecke geforderte Land ist häufig gutes Kulturland, das der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben sollte, soweit es irgend möglich ist.

Anderung der kantonalen Gesetze

Um der veränderten Situation als Folge der allgemeinen Entwicklung auch bei der Durchführung der Güterzusammenlegung besser gerecht werden zu können, haben die meisten Kantone ihre Gesetze und Verordnungen über die Bodenverbesserungen geändert und von der ihnen durch Art. 703 in der Fassung des Art. 112 LandwirtschaftsG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht⁹¹.

Die geänderten kantonalen Rechtsgrundlagen enthalten ausnahmslos Bestimmungen, die den „Beizug von Bauland“ in ein landwirtschaftliches Güterzusammenlegungsverfahren regeln. Wenn auch zwischen den Kantonsregelungen^{92, 93} naturgemäß sehr große Unterschiede festzustellen sind, so ist doch allen

⁹¹ MEYER, H., a. a. O., S. 37.

⁹² SCHIBLI, E., a. a. O., S. 43 betr. Kanton Graubünden.

⁹³ URSPRUNG, J., a. a. O., S. 49 betr. Kanton Aargau.

** Vierter Bericht, S. 87, 151.

Regeln gemeinsam, daß Baulandgebiete, soweit diese für eine zweckmäßige Durchführung und für den Zusammenlegungserfolg notwendig sind, zum Meliorationsverfahren beigezogen werden können.

Bei der Festsetzung von Bodennutzungszonen wird die Entflechtung der landwirtschaftlichen und der baulichen Nutzungsinteressen gefördert. Dadurch kann eine zweckmäßige Durchführung der Güterzusammenlegung nicht unwesentlich erleichtert und ihr Erfolg verbessert werden. Voraussetzung für eine erfolgversprechende Verwirklichung dieser erweiterten Zielsetzung ist jedoch, daß „Güterzusammenlegung“ und „Ortsplanung“ in ihrer „technischen Konzeption“ wie auch im „Zeitablauf ihrer Durchführung“ aufeinander abgestimmt werden.

Um das zu gewährleisten, wurde daher z. B. im Kanton Zürich der „Verwaltungsinterne Planungsausschuß“ gebildet*. Ihm gehören als ständige Mitglieder Vertreter — höhere oder Chefbeamte — jener Direktionen des Regierungsrates an, die erfahrungsgemäß bei der Mehrzahl der Planungsvorhaben sachliche Interessen zu wahren haben. Dazu gehört z. B. für die Güterzusammenlegung der Vorsteher des Meliorations- und Vermessungsamtes.

Eine solche „Planungskoordinierungsstelle“ ermöglicht es, auf „kantonaler Ebene“ die verschiedenen regionalen und ortsplanerischen Interessen aufeinander abzustimmen. Sie vermag auch bei der Durchführung der Güterzusammenlegung wesentlich zur „zeitlichen Koordinierung“ beizutragen.

Die vorhergehende Abklärung und Bereinigung der Probleme, z. B. der Durchgangs- und Ortsverbindungsstraßen, der Gewässerkorrekturen, der Ortsplanung und nicht zuletzt der Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sind grundlegende Voraussetzungen für eine „optimale“ und „dauerhafte“ landwirtschaftliche Güterzusammenlegung.

Vielfach, insbesondere in den Berggebieten, sind die Gebäudeverhältnisse der Höfe so, daß eine Güterzusammenlegung allein nur eine unzureichende Rationalisierung bringt. Viele Kantone* sehen daher in ihren neuen Landwirtschaftsgesetzen auch eine Modernisierung der Hoflagen und Gebäude vor.

Aussiedlung

Zur Lockerung beengter Dorflagen, vornehmlich in Gemeinden, wo die zunehmende nichtbäuerliche Bevölkerung die Landwirtschaftsbereiche mehr und mehr einengt oder gar unmöglich macht, wird seit etwa vier Jahrzehnten der „Aussiedlung“ in die Außenbereiche des landwirtschaftlichen Wirtschaftsraumes große Beachtung geschenkt. Insbesondere in den Gemeinden des Mittellandes, wo durch die Dezentralisierung der Industrie und die damit verbundene Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung mit ihrem Wohnbedürfnis eine Wandlung der Siedlungsstruktur erfolgt, schafft die Aussiedlung Grundlagen für eine gesunde Entwicklung.

Mit der Aussiedlung werden im wesentlichen folgende Ziele angestrebt:

- rationelle Bewirtschaftung der optimal arrondierten Höfe (kurze Wirtschaftsdistanzen);
- Besiedlung der peripheren Fluren eines Wirtschaftsraumes und damit Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung dieser Flächen;

* „Regionalplanung im Kanton Zürich“, hrsg. vom Planungsausschuß Nr. 1, Dezember 1964, S. 3.
Wegen einer gleichen Einrichtung im Kanton Tessin: SOLARI, R., La coordination des tous les travaux entrepris par les cantons „Plan“ 1968, Heft 6, S. 201.
z. B. Zürich

- äußere Aufstockung der angesiedelten Betriebe in Ausnutzung des Bodenpreises zwischen dorfnahen und peripheren Gebieten;
- Trennung des landwirtschaftlichen vom übrigen Verkehr;
- Verbesserung der Siedlungsstruktur im Dorf selber, im Zusammenhang der bäuerlichen Entwicklung;
- Möglichkeit, die im übrigen Gemeindegebiet — oft sehr verstreut — liegenden Grundstücke nichtlandwirtschaftlicher Eigentümer ins Baugebiet umzulegen und damit überbaubar zu machen;
- Schaffung von langfristig gesicherten Grünzonen.

Die vier letztgenannten Punkte stehen in unmittelbarer Beziehung zur Orts- und Regionalplanung*.

Mehrwertverfahren

Die neugeschaffenen Außenhöfe — Außensiedlungen — erhalten durchweg einen bedeutenden Flächenzuwachs, während sich für die im Dorf verbleibenden Betriebe oft ein Flächenschwund ergibt. In der Regel wird dieser aber durch vorsorglichen Landerwerb und bei Gesamtmeliorationen durch die Anwendung des „Mehrwertverfahrens“ stark gemildert, ausgeglichen oder in das Gegenteil verwandelt.

Dem „Mehrwertverfahren“ liegt folgende Erwägung zugrunde. Die Überwindung der Distanz vom Wirtschaftshof, der im Dorf gelegen ist, zum Grundstück in der Feldmark bedeutet „unproduktive Arbeit“. Entfernt liegende Grundstücke verlieren in dem Maße an Wert, als die Wegzeitkosten steigen. Das gilt selbst bei der heutigen Motorisierung und der dadurch ermöglichten raschen Überwindung der Entfernung.

Eingehende Untersuchungen⁹⁴ in der Schweiz haben ergeben, daß wohl die Überwindung der Distanz vom Wirtschaftszentrum zum Grundstück bei motorisiertem Verkehr rascher geht als beim tierischen Zug, die Kosten des motorisierten Zuges (Investition, Amortisation, Betrieb, Reparatur und Unterhalt) jedoch sehr hoch sind, und daher trotz Reduktion des Zeitaufwandes der Arbeitskräfte der finanzielle Arbeitsaufwand immer noch bedeutend ist. Dieser ständige unproduktive Aufwand setzt das Betriebsergebnis erheblich herab und stellt deshalb „privat“ und „volkswirtschaftlich“ eine Last dar.

In allen Gebieten mit Dorfsiedlungsstruktur besteht daher die Aufgabe der Güterzusammenlegung vornehmlich darin, die Wirtschaftsdistanzen durch möglichst weitgehende Aussiedlung und durchgreifende Arrondierung zu verkürzen. Im Rahmen dieser Zielsetzung wird daher die Wirtschaftsdistanz bei der Festsetzung des Abtauschwertes berücksichtigt.

Diese Berücksichtigung bringt es mit sich, daß die Aussiedlungen, die neugeschaffenen Außenhöfe, gegenüber dem alten Bestand in der Regel einen erheblichen Flächenzuwachs aufweisen, ohne daß deswegen nennenswerte Nachzahlungen geleistet werden müssen. Selbst dann, wenn in Ausnahmefällen ein angemessener Mehrflächenschlag zu entrichten ist, erhält der Aussiedler den Boden zu sehr bescheidenen Preisen, ohne daß dadurch die übrigen Grundeigentümer zu Schaden kämen. Damit wird die Finanzierung der Aussiedlung erleichtert. Dieser Auswirkung wird in Zukunft im Hinblick auf die bedeutenden Investitionen noch mehr Bedeutung zukommen als bisher⁹⁵.

⁹⁴ PETER, H. H., a. a. O.

⁹⁵ TANNER, E., a. a. O.

* „Güterzusammenlegung und Ortsplanung“, Schriftenfolge Nr. 13, S. 19 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, August 1970.

Schließlich, so wird weiter für das „Mehrwertverfahren“ angeführt, ermöglicht die Abstufung des Bonitierungswertes nach Maßgabe der Distanz nicht allein eine weitgehende Aussiedlung, sondern ganz allgemein wird auch eine „durchgreifende Arrondierung“ und damit die „Senkung der Produktionskosten“ erreicht und so der „volkswirtschaftliche Wert der Güterzusammenlegung“ erhöht.

Das Mehrwertverfahren wurde erstmals während der Notzeit des 2. Weltkrieges im Kanton Zürich bei den mit Entwässerungen verbundenen Gesamtmeliorationen angewendet. Der in den entwässerten Gebieten entstandene Mehrwert wurde zwischen den alten Grundeigentümern und der Meliorationsgenossenschaft geteilt. Da dieses Verfahren sich bewährte, wurde es üblich, es in den Statuten der Flurgenossenschaften zu verankern.

Später folgte dann seine Aufnahme (Art. 31 [2] c) in das „Bundesgesetz über die Nationalstraßen vom 8. März 1960“ (BBl. 1960 I 1137, AS 1960, 525). Auf dieses Gesetz wird im Laufe der späteren Ausführungen noch eingegangen.

Außer Bestimmungen über die Einbeziehung von Bauland in das Verfahren einer Güterzusammenlegung und die Koordinierung der Planungen haben mehrere Kantone durch Änderung ihrer Landwirtschaftsgesetze die Möglichkeit geschaffen, im Zuge der Güterzusammenlegung zusätzlichen „Interessen der Öffentlichkeit“, wie z. B. Landbeschaffung für Werke, die der Allgemeinheit dienen, Rechnung zu tragen*.

Landwirtschaftliche Siedlung

Was im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes unter Bodenverbesserungen (Art. 77 LwG) zu verstehen ist, wurde bereits auf S. 77 angeführt. Nach Art. 77 (2) unterstehen den Bestimmungen über die Bodenverbesserungen auch das landwirtschaftliche Siedlungswesen gemäß Art. 92 und die Bauten gemäß Art. 93 und 94 LwG. „Siedlungen“ werden im Interesse einer rationellen Bewirtschaftung namentlich dann gefördert, wenn

- a) ihre Erstellung im Zusammenhang mit Güterzusammenlegungen, anderen Bodenverbesserungen und Arrondierungen erfolgt,
- b) abgelegenes Land durch Erstellung zweckentsprechender Gebäude besser erschlossen wird,
- c) abgelegene Siedlungen saniert werden müssen und der Eigentümer dazu nicht in der Lage ist.

Die Erstellung von Wohnungen und landwirtschaftlichen Kleinsiedlungen für verheiratete Dienstboten und Tagelöhner — dem Landarbeiterwohnungsbau in der BRD entsprechend — sowie in Berggebieten die Erstellung und Sanierung von Alpställen und anderen Alpgebäuden und Dorfsennereien wird gefördert, um der Landwirtschaft die Arbeitskräfte zu erhalten (Art. 93 u. 84).

Auf Grund der mit diesen gesetzlichen Möglichkeiten gemachten Erfahrungen werden Änderungen bzw. Ergänzungen erwogen: Es ist beabsichtigt, die Förderung der „Aussiedlung“ mit öffentlichen Mitteln auf Betriebe zu beschränken, bei denen auf lange Sicht ein vertretbarer Einsatz der Produktionsfaktoren

* z. B. das am 4. Dezember 1963 in Kraft gesetzte Landwirtschaftsgesetz des Kanton Zürich und die zugeordnete Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1964. Der Begriff des öffentlichen Interesses hat seinen Ursprung und eigentlichen Standort in der Rechts- und Staatsphilosophie. Literatur und Rechtsprechung sind sich darüber einig, daß der Begriff sehr weitgespannt ist; es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, was im gegebenen Falle im öffentlichen Interesse liegt (BGE 57 I 387; 88 I 252).

zu erwarten ist. Unter Einhaltung einer angemessenen Übergangszeit soll deren Mindestfläche von bisher 12 auf 15 ha — einschließlich langfristigem Pachtland — erhöht werden.

Da die überbetriebliche Zusammenarbeit, die nachbarliche Aushilfe und die Betriebsgemeinschaft an Bedeutung gewinnen, sollen in Zukunft mehr „Gruppensiedlungen“ statt Einzelhöfe ausgelegt werden. Dieser Form werden auch in sozialer und gesellschaftspolitischer Hinsicht Vorteile beigemessen.

Ferner wird gegenwärtig geprüft, ob für Siedler die Buchführungspflicht eingeführt werden soll.

Investitionskredite und Betriebshilfen

Da sich eine Rationalisierung der Landwirtschaftsbetriebe weitgehend nur durch den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel ermöglichen läßt, angesichts der geringen Kapitalbildung in der Landwirtschaft aber die Gefahr einer über die Belastungsgrenze hinausgehenden Verschuldung besteht, wurden durch das „Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft“ vom 23. März 1962 (AS 1962, 1273) und die Vollziehungsverordnung vom 26. Oktober 1962 zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen*.

Das Gesetz sieht zwei Kategorien von Maßnahmen vor:

- a) die Gewährung von Investitionskrediten zur Verbesserung der Betriebs- und Produktionsgrundlagen und zur Rationalisierung in der Landwirtschaft,
- b) Hilfe für unverschuldet in finanzielle Schwierigkeiten geratene Landwirte.

Mit den „Investitionskrediten“ werden alle Maßnahmen gefördert, die im Interesse der Rationalisierung der Landwirtschaft eine Verbesserung der Produktions- und Betriebsgrundlagen bezwecken. Dabei müssen diese Maßnahmen die Zielsetzung des Landwirtschaftsgesetzes,
— die Landesversorgung zu gewährleisten,
— der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes zu entsprechen,
— den Exportmöglichkeiten zu genügen,
unterstützen und seine Bestrebungen ergänzen. Das Schwergewicht liegt „eindeutig“ auf den eigentlichen „strukturverbessernden Maßnahmen“.

Das Gesetz sieht außerdem eine ganze Reihe von möglichen Maßnahmen wie Gemeinschaftseinrichtungen, die der betrieblichen und hauswirtschaftlichen Rationalisierung der Landwirtschaft sowie der Förderung von Qualität und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen, vor.

Schließlich können auch Kredite bewilligt werden für den vorsorglichen Ankauf von Land zur Vergrößerung bestehender Betriebe und zum Ankauf von Maschinen, Einrichtungen und landwirtschaftlichen Hilfsstoffen mit langfristiger Wirkung im Interesse einer rationellen Bewirtschaftung von Genossenschafts- und Gemeindealpen.

Bei den landwirtschaftlichen Hochbauten und den Gebäuderationalisierungen wird nicht auf den „derzeitigen Umfang“ des Betriebes abgestellt, sondern auf die zu „erwartende Bewirtschaftungsmöglichkeit“, insbesondere auf die vielerorts sich bietenden Zupachten. Die Betriebe müssen entsprechend ausbaufähig sein. Die Geltungsdauer des Gesetzes ist auf den 31. Oktober 1974 beschränkt.

* Vgl. Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes betr. die Änderung des Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft, BBl. 1965 III 496 ff.

Mit der „Betriebshilfe“ — II Titel Art. 25—40 — wurde die 1932 als Krisenmaßnahme entstandene Kredithilfe für notleidende, der Unterstützung würdige Bauern fortgesetzt.

Die zur Betriebshilfe umgetaufte Kredithilfe beschränkt sich auf die sozialpolitische Aufgabe, die Einzelfälle unverschuldeter finanzieller Bedrängnis zu beheben.

Die im Gesetz vorgesehenen, nieder verzinslichen oder zinslosen Darlehen sind als Ergänzung sowohl zu den Subventionen als auch zu dem normalen Bankkredit gedacht. Das hierfür notwendige Kapital stellt der Bund den Kantonen zinslos zur Verfügung. Die finanzstärkeren Kantone haben die Verluste voll und die finanzschwachen Bergkantone zur Hälfte zu übernehmen sowie die Verwaltungskosten aufzubringen. Die Durchführung unterliegt einer von den Kantonen zu bezeichnenden zuständigen Stelle.

Es ergibt sich mithin, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sich an den in der Bundesverfassung* und in dem Landwirtschaftsgesetz vom 8. Oktober 1951 festgelegten Zielen orientieren, „unter Wahrung der Interessen der Gesamtwirtschaft einen gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten“.

Entwicklungsziele

Die „Ziele der Eidgenossenschaft“, verfolgen hiernach wie in den Berichten** des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes niedergelegt

- a) die Sicherstellung der Landesversorgung,
- b) die Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes,
- c) die Erhaltung und Förderung einer leistungsfähigen Landwirtschaft¹⁰⁵.

Sicherstellung der Landesversorgung

Zu a) Dieses Ziel ist in Zusammenhang mit der schweizerischen Neutralitätspolitik zu verstehen und bedeutet, daß in Notfällen die Schweiz jederzeit in der Lage sein muß, sich im großen und ganzen aus der eigenen Produktion zu versorgen.

Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes

Zu b) Dieses Ziel ist nicht — absolut gesehen — dem allgemeinen wirtschaftlichen Trend entgegenzuwirken und die Zahl der Betriebe und den Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung ständig auf dem gleichen Stand zu halten. Es gilt vielmehr in erster Linie der Schaffung der Voraussetzungen für die beste Nutzung des Grundes und Bodens durch möglichst zahlreiche gesunde Bauernfamilien auf leistungsfähigen Familienbetrieben¹⁰⁶. Es geht vor allem darum, die Zahl der Betriebe, die den heutigen und den zukünftigen Ansprüchen entsprechen, zu erhöhen. Die Betriebe sollen gegenüber der ausländischen Konkurrenz besser zu bestehen vermögen. Auf ihnen soll ein „paritätisches Einkommen“ erzielt werden können. Dabei steht im Vordergrund die Absicht, solche Betriebe

¹⁰⁵ SENN, E., a. a. O.

¹⁰⁶ HOWALD, O., a. a. O.

* Erst durch die Annahme der revidierten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung 31-bis, 31-ter, 31-quater, 31-quin, in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 wurde die Möglichkeit geschaffen, Vorschriften des ordentlichen Rechts über wirtschaftliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft zu erlassen (vgl. dazu S. 76).

** Zweiter Bericht vom 29. Dezember 1959 zu 7031

Dritter Bericht vom 10. Dezember 1965 9368

Vierter Bericht vom 26. Februar 1969 10174

zu schaffen, die sowohl vom Standpunkt eines optimalen Arbeitskräfte- und Kapitaleinsatzes wie auch hinsichtlich der Rationalisierungsmöglichkeiten günstige Bedingungen bieten.

Damit bekennt sich die Schweiz zum „bäuerlichen Familienbetrieb“ und stellt als Ziel ihrer Landwirtschaftspolitik heraus, „ihn als in ganz Westeuropa organisch gewachsen, historisch verankert als Kern der Agrarstruktur zu erhalten und zu fördern“.

Es geht im Bereich der Strukturverbesserungen lediglich darum, ihm der heutigen technischen Entwicklung entsprechend, neue Formen und ausreichende Größe zu geben⁹⁷.

Unter Familienbetriebe werden zwar vorerst Vollerwerbsbetriebe verstanden, die der bäuerlichen Familie eine nachhaltige Existenzgrundlage und damit eine angemessene soziale Stellung ermöglichen. Dazu gehören aber auch Kombinationen von landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit in sogenannten Zu- und Nebenerwerbsbetrieben^{111, 112}.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß der Familienbetrieb bei zweckmäßiger Organisation dank seiner Elastizität und aus anderen Gründen konkurrenzfähig ist. Das wird nach schweizerischer Auffassung auch in dynamisch den veränderten Verhältnissen angepaßter Form, z. B. der verschiedenen Möglichkeiten der „Kooperation“ für die Zukunft gelten. Die künftigen Betriebe werden nur, wenn ihre Ertragskraft wächst, und in irgendeiner Form eine Vergrößerung erfolgt, paritätische Einkommensansprüche der bäuerlichen Familienmitglieder erfüllen können. Sie bleiben aber trotz veränderter Organisationsformen Familienbetriebe.

Diese Herausstellung des Familienbetriebes darf aber nicht dahin verstanden werden, es werde eine „Einheitsbetriebsstruktur“ angestrebt. Das Ziel der Eidgenossenschaft ist vielmehr eine vielfältige Agrarstruktur, in welcher sich die verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebsformen und Betriebsgrößen ergänzen, der Familienbetrieb aber das Rückgrat bildet. Neben dem Familienbetrieb soll es größere Betriebe mit fremder Lohnarbeitskraft und auch landwirtschaftliche Zu- und Nebenerwerbsbetriebe geben^{108, 109, 110}.

Erhaltung und Förderung nur leistungsfähiger Landwirtschaft

Zu c) Die im Landwirtschaftsgesetz ausdrücklich genannte Rücksichtnahme auf die anderen Wirtschaftszweige zwingt dazu, die Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft so zu gestalten, daß die übrige Wirtschaft, namentlich auch der Verbraucher, dadurch nicht einseitig belastet werden. Es muß daher eine dauernd wirksame Verbesserung der Existenzgrundlagen über eine „Steigerung der Produktivität“ und damit eine „Besserung der Einkommensverhältnisse der bäuerlichen Familien“ angestrebt und gefördert werden.

Um eine nachhaltige Verbesserung der Produktionsbedingungen zu erzielen und die Rationalisierung zu fördern, gehen die Bemühungen dahin, die Berufsausbildung (Art. 5 ff.), den Beratungsdienst zu erweitern, die Forschungsinstitute (Art. 5—15) und Versuchsstationen auszubauen (Art. 16, 17) und eine qualitative Verbesserung der Produktion (Art. 40 ff.) zu erreichen.

⁹⁷ TANNER, E., a. a. O., S. 4.
¹¹¹ BUESS, P., a. a. O., S. 179.
¹¹² JAGGI, E., a. a. O., S. 242.
¹⁰⁸ DONINI, V., a. a. O., S. 61.
¹⁰⁹ LAUR, E., a. a. O., S. 477.
¹¹⁰ JARI, R., a. a. O., S. 368.

3. Bisherige Maßnahmen und deren Erfolg

3.1 Die Güterzusammenlegung als Instrument der Neuordnung des ländlichen Raumes

Soll nach kantonalen Vorschriften grundsätzlich nur dort gebaut werden, wo erschlossen ist, und ist die Erschließung das wichtigste Mittel der Abgrenzung zwischen Baugebiet und offenen Flächen, so hat das notwendigerweise eine Koordinierung der Nutzungsordnung mit der Erschließungsordnung zur Folge.

Für die Durchführung der Güterzusammenlegung bilden die Grundeigentümer eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft, die bestimmte hoheitliche Rechte ausübt, während die Baulandumlegung — die Ordnung der Ortslage — in der Regel Aufgabe der Gemeinden ist.

Das Landwirtschaftsgesetz des Bundes vom 3. Oktober 1951 enthält in seinem Art. 79 zwar die Verpflichtung, bei der Durchführung der Bodenverbesserungen, der Güterzusammenlegungen, den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere dem Schutze der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes Rechnung zu tragen, es fehlt jedoch ein besonderer Hinweis auf die Regional- und Ortsplanung⁹⁶.

Erst die Vollziehungsverordnung vom 29. Dezember 1954 enthält in Art. 1 die zusätzliche Bestimmung, daß nach Möglichkeit auch auf die Interessen der „Orts-, Regional- und Landesplanung“ Rücksicht zu nehmen ist.

Diese Formulierung „nach Möglichkeit“ spannte den Ermessensspielraum zu weit, so daß nur wenige befriedigende Gesamtlösungen erreicht werden konnten. Hier hat das Nationalstraßengesetz der Praxis helfend eingegriffen (vgl. S. 85).

Diesem Gesetz kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als es auf „eigenössischer Ebene“ beide Interessen, die der Gesamtmelioration und die des mit dem beabsichtigten Straßenbau verbundenen planerischen Begehrens, als gleichwertig berücksichtigt und deren Koordinierung verlangt (Art. 30—40).

Damit wurde ein Hindernis behoben, das sich in der Praxis ergab. Weil es an entsprechenden Bestimmungen wie §§ 87 ff. FlurbG der BRD fehlte, mußte im allgemeinen auf dem Verhandlungswege das für den Straßenbau benötigte Land beschafft werden.

Die kantonalen Regierungen können nach diesem Bundesgesetz (Nationalstraßengesetz) für den Straßenbau notwendige Landumlegungen in der Form der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung, der Waldzusammenlegung oder der Umlegung von Bauland verfügen, d. h. anordnen, wenn es im Interesse des Straßenbaues liegt oder für die bestimmungsgemäße Verwendung und Bewirtschaftung des durch den Straßenbau beeinträchtigten Bodens notwendig ist.

Erweiterter Aufgabenbereich der Güterzusammenlegung

Es geht zwar bei der Güterzusammenlegung in erster Linie um die Verbesserung der Agrarstruktur, aber in einem Industriestaat, wie es die Schweiz ist, laufen im ländlichen Raum die Interessen von Industrie und Landwirtschaft eng ineinander.

⁹⁶ a. a. O.

Als Folge der industriellen Entwicklung und der Bevölkerungszunahme wandelten sich bisherige rein landwirtschaftliche Gebiete in Wohngebiete bzw. Standorte der Industrie.

Schon im landwirtschaftlichen Bereich wuchs die Güterzusammenlegung über die reine Neueinteilung des Grundeigentums hinaus. Immer mehr verstärkte sich die Erkenntnis, daß sie nicht eine lediglich die Landwirtschaft interessierende Maßnahme ist und sein darf.

Für die Güterzusammenlegung ergab sich daraus im Grunde nichts Neues, sondern lediglich eine Weiterung und Bereicherung der bisherigen Aufgaben. Es geht nämlich darum, bei der Planung die künftige Entwicklung zu erfassen und die Anforderungen der verschiedenen Erwerbsgruppen zu koordinieren, um eine dem „Ganzen“ dienende Lösung zu finden. Die mit ihr verbundenen orts-, regional- und landesplanerischen Aufgaben dürfen daher nicht unbeachtet bleiben.

Wenn sie nicht gleichzeitig im Zuge der Güterzusammenlegung gelöst werden können, muß ihre spätere Lösung vorbereitet und so weit wie möglich erleichtert werden. Es geht um die Einordnung der durch die aufgezeigten Wandlungen bedingten Tatsachen mit dem Ziel, eine „optimale Nutzung des Wirtschaftsraumes“, harmonische Gestaltung des Wohn- und Erholungsraumes als Grundlage für eine gesunde Entwicklung zu erreichen.

„Mit dieser Zielsetzung ist alles das, was die Güterzusammenlegung als geistige Vorläuferin der Planung bereits getan hat und noch vollbringen wird, ein gutes Stück Landesplanung in ihrem ursprünglichen Sinne, ja „nicht nur Planung“, sondern zugleich „weitgehende Realisierung“⁹⁷.

3.2 Die Preispolitik und deren Erfolg

Schon seit Jahrzehnten hat der Bund Einfluß auf die Preisgestaltung landwirtschaftlicher Produkte genommen. Die Preispolitik war Kernstück der Agrarpolitik.

Das Landwirtschaftsgesetz enthält in seinem Art. 29 den Grundsatz der „kostendeckenden Preise“, verlangt aber gleichzeitig die Anpassung der Produktion an die Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes und die Exportmöglichkeiten (Art. 18).

Die Erfahrung zeigte aber, daß die „kostendeckenden Preise“, wenn sie auf die Höhe der jeweiligen Paritätsansprüche zu „einkommensbildenden Preisen“ angehoben werden müssen, eine Produktion anregen, die die Absatzmöglichkeit bei weitem übersteigt*.

Damit ist jedoch den Produzenten nicht geholfen, da auch auf die Dauer überproportionale Subventionen nicht geleistet werden können.

Es muß daher ein vernünftiger Kompromiß zwischen den agrarwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen hergestellt werden. Dazu gehört insbesondere die Entwicklung von leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben, die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital ermöglichen.

⁹⁷ TANNER, E., a. a. O., S. 5/6.

* 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, S. 110 ff.

4. Geplante Maßnahmen

4.1 verstärkter Einsatz der Güterzusammenlegung

Die Verbesserung der Produktionsgrundlagen der Landwirtschaft und damit die Entwicklung von leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben ist und bleibt das Hauptanliegen der schweizerischen Agrarpolitik.

„Die Güterzusammenlegung und die damit verbundenen Maßnahmen sind von zentraler Bedeutung für die Verbesserung der Agrarstruktur“, so heißt es weiter in dem 4. Bericht des Bundesrates (S. 154).

In dieser Erkenntnis wird seit Beginn der Jahrhundertwende systematisch an der Entwicklung der Güterzusammenlegung von der „bloßen Arrondierung“ über den Ausbau eines „zweckmäßigen Zufahrts- und Wegenetzes“ zur „Senkung der Produktionslasten“ und anderer „kulturtechnischer Maßnahmen“ zur „Gesamtmelioration“ gearbeitet.

Diese bisherige Marschrichtung und die Maßnahmen auf dem Gebiete der Grundlagenverbesserung, insbesondere der Güterzusammenlegung, sollen zielstrebig weiterverfolgt und gefördert werden.

Dieses der organischen Entwicklung der Verhältnisse angepaßte Vorgehen bietet nach den Erfahrungen die beste Gewähr für eine „Koordinierung“ der technischen und betriebswirtschaftlichen Aufgaben. Es sichert eine kontinuierliche, dauernd wirksame, strukturelle Verbesserung im Sinne der Schaffung wirtschaftskonformer Familienbetriebe.

Die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung wird nicht mehr nur als Mittel für eine rationelle Landwirtschaft aufgefaßt, sondern als das wirksamste Mittel für eine rationelle Erschließung und Besiedlung überhaupt. Damit hat sie sich zu einem Instrument der „Neuordnung des ländlichen Raumes“ entwickelt^{98, 99, 100}. Das soll sie nach dem Willen des Bundesrates auch in Zukunft in Verbindung mit den Bestrebungen der „Orts- und Regionalplanung“ in verstärktem Umfange sein.

Die mit der Güterzusammenlegung angestrebte Lösung der Agrarfragen ist — vor allem in wirtschaftlichen Problemgebieten — auf gezielte regionalpolitische Maßnahmen angewiesen.

Der dafür erforderliche Ausbau der Grundlagenforschung¹¹³ erfolgte bereits durch Einrichtung des der technischen Hochschule in Zürich angegliederten Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung“. Seine Aufgabe ist neben der Schulung und Forschung die Beratung des Bundes, der Kantone und Gemeindebehörden.

Dabei kann es nicht darum gehen, „alle“ Regionen um „jeden Preis“ wirtschaftlich zu entwickeln; es muß vielmehr in Übereinstimmung mit der allgemeinen Wirtschaftslage sowie den regionalen Eigenarten, den natürlichen Voraussetzungen und den Wünschen der Bevölkerung erfolgen.

4.2 Soziale Maßnahmen

Zur besseren Erschließung solcher Gebiete ist es notwendig, denjenigen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden, annehmbare berufliche Alternativen zu bieten und sie darauf vorzubereiten.

⁹⁸ MEYER, R. von GONZENBACH, a. a. O., S. 30.

⁹⁹ WAHLEN, F. T., a. a. O. im Vorwort.

¹⁰⁰ STUDEL, R., a. a. O., S. 157 ff.

¹¹³ GASSER, W., a. a. O.

Dazu gehören nach dem zitierten 4. Bericht (vgl. S. 125 desselben):

- Einrichtung oder Verbesserung allgemeiner und beruflicher Bildungsstätten,
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse,
- Bereitstellung preisgünstiger Energiequellen, insbesondere Elektrizität, Ausbau von Erholungszentren und Fremdenverkehrseinrichtungen,
- Ausbau und Entwicklung zentraler Orte (als wirtschaftliche Schwerpunkte),
- Ansiedlung gewerblicher und industrieller Betriebe an dafür geeignete Standorte,
- Ausbau sozialer und kultureller Gemeinschaftseinrichtungen,
- Förderung der Waldwirtschaft.

Dementsprechend stehen z. Z. und werden es auch in Zukunft tun, die Bemühungen im Vordergrund, den aus der Landwirtschaft Ausscheidenden, insbesondere dem Nachwuchs aus bäuerlichen Familien, die einen nichtlandwirtschaftlichen Beruf wählen müssen, eine solche Bildung zu verschaffen, daß sie in der Lage sind, wirtschaftlich lohnende Berufe zu ergreifen.

Der „Anpassungsprozeß“ und die „Strukturverbesserung“ lassen sich mit „agrарischen Mitteln“ allein nicht bewältigen, es müssen vielmehr den aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen in ausreichendem Umfang Arbeitsplätze und Entfaltungsmöglichkeiten gewährt werden. Der Bericht schlägt hierzu auf Seite 120 vor, folgende Möglichkeiten auf ihre Durchführbarkeit zu prüfen:

- a) Zinsgünstige Darlehen für den Aufbau einer „außerlandwirtschaftlichen Existenz“ an Landwirte, die ihr Land zur Aufstockung anderer entwicklungs-fähiger bäuerlicher Betriebe zu angemessenen Preisen verkaufen oder lang-fristig verpachten,
- b) „Umschulungsbeihilfen“ an jüngere Landwirte, die sich auf einen außerland-wirtschaftlichen Beruf vorbereiten,
- c) jährliche „Einkommensausgleichszahlungen“ an Landwirte über 55 oder 60 Jahre, die ihren Kleinbetrieb zum Zwecke der Agrarstrukturverbesserung zur Verfügung stellen, verkaufen oder langfristig verpachten.

Es wäre auch zu prüfen — so sagt der Vorschlag —, ob solche Ausgleichszahlungen als Kompensation für nichtgewährte Investitionskredite oder Meliorations-subsventionen an auslaufende Betriebe auszurichten wären.

Um das durch Umstellung von Landwirten auf außerlandwirtschaftliche Berufe oder infolge ihres Ausscheidens freiwerdende Land der Verbesserung der Agrarstruktur nutzbar zu machen, ist vorgesehen, wie es bereits bei den Investitionskrediten geschieht, zinsbegünstigte Darlehen an „Meliorations- oder Flurgensenschaften“ zu gewähren, um damit aufstockungswilligen Landwirten bei der Vergrößerung der Betriebsfläche durch Kauf oder Pacht zu helfen*.

In die gleiche Richtung zielen Erwägungen, dort, wo es möglich ist, öffentlichen Körperschaften wie z. B. Bürgergemeinden und Kooperationen Anreiz zu geben, ihren Landbesitz noch besser und gezielter in den Dienst einer fortschrittlichen Agrarstrukturverbesserung zu stellen.

Nach dem Bericht des Bundesrates soll auch geprüft werden, ob Landwirte, die bereit sind, ihren gesamten Betrieb im Zusammenhang mit einer Güterzusammenlegung langfristig zu verpachten, von den Kosten befreit werden können.

* Wegen der beabsichtigten Änderung der pachtrechtlichen Bestimmungen wird auf die Ausführungen im 4. Bericht des Bundesrates, S. 91, verwiesen. Erstmögliche Pachtdauer, Kündigungsschutz, Bemessung des Pachtzinses sollen den veränderten Verhältnissen angepaßt werden.

Wie bereits anhand des zitierten 4. Berichts über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft gesagt, setzen die in der Landwirtschaft vor sich gehenden Anpassungen geeignete komplementäre Maßnahmen „außerhalb“ der Landwirtschaft voraus.

Dort, wo eine rentable Landbewirtschaftung nicht mehr möglich erscheint, die Abwanderung der Landwirte die Gefahr der Verödung des Landes in sich birgt, ist eine Prüfung erforderlich, ob dadurch volkswirtschaftlich höhere Kosten verursacht werden als durch Maßnahmen, die einer solchen Entwicklung entgegenwirken.

Die damit verbundenen Änderungen des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1951 (EGG) über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes im Sinne einer stärkeren Begünstigung des Selbstbewirtschaftlers und des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse werden z. Z. vorbereitet*.

Bei entsprechender Ausgestaltung kann insbesondere die Zupachtung der Agrarstrukturverbesserung wirksam dienlich sein.

Die bestehenden Gesetze bilden grundsätzlich ein taugliches Instrumentarium, um den Strukturwandel der schweizerischen Landwirtschaft voranzutreiben. Er ist notwendig und unvermeidlich, wenn die Landwirtschaft im Sinne der Verfassung und des Landwirtschaftsgesetzes „leistungsfähig“ bleiben bzw. immer leistungsfähiger und rationeller werden soll.

Das Schweizer Volk und seine Behörden betrachten die Landwirtschaft als einen Faktor der wirtschaftlichen Stabilität, dessen menschliche und soziale Werte zum Nutzen der gesamten Wirtschaft möglichst erhalten werden sollen. Über ihre primäre Aufgabe der Sicherung der Landesversorgung hinaus wird der „gesunden“ Landwirtschaft in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht eine große Bedeutung beigemessen, weil sie in der Regel einen Geburtenüberschuß ausweist und in der Lage ist, auch die später nicht in der Landwirtschaft verbleibenden Kinder auszubilden und an die übrige Wirtschaft weiterzugeben. Darüber hinaus bietet sie anderen Berufsgruppen Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.

4.2 Preispolitik mit Produktionsbeschränkung

Aufgrund der genannten, gesetzlich festgelegten Zielsetzungen, der aufgezeigten Entwicklungstendenzen sowie anhand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der schweizerischen Landwirtschaft kommt der 4. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 26. Februar 1969 zu dem Ergebnis:

- a) Ein „weiterer Strukturwandel“ in der Landwirtschaft ist unumgänglich, da ihre Entwicklung im wesentlichen durch jene der ganzen Volkswirtschaft bestimmt wird, und da die Ziele der rationellen Produktion, des Marktgleichgewichtes und eines angemessenen bäuerlichen Einkommens nur auf diese Weise optimal zu verwirklichen sind. Die Anpassung der Landwirtschaft an die wachstumsbedingten Veränderungen in der schweizerischen Volkswirtschaft ist zu erleichtern und für die bäuerliche Bevölkerung tragbar zu gestalten.

* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Änderungen des bäuerlichen Zivilrechts vom 29. April 1970 (10563) BBl. Nr. 20 vom 22. Mai 1970, S. 805 ff.

- b) Die „Preispolitik“ ist neben der Einkommensstützung vermehrt der Produktionsleistung dienstbar zu machen. Bei der Festsetzung der Agrarpreise ist ihre Steuerungsfunktion und produktionsbeschränkende Wirkung besser zu beachten und optimal auszunützen.
- c) Die Sicherung eines angemessenen, wenn möglich „paritätischen Einkommens“ für die Landwirte ist einerseits über die Grundlagenverbesserung sowie eine zweckmäßige Struktur- und Bildungspolitik anzustreben, andererseits durch preisstabilisierende Maßnahmen und Preisstützen, wenn nötig in Verbindung mit einer Beschränkung der Preisgarantie und allenfalls ergänzt durch direkte Einkommenszahlungen oder ähnliche Vorkehrungen.

4.3 Gesamtschweizerische Raumordnung

Auch in der Schweiz besteht die Gefahr, daß sich zu große Ballungsräume entwickeln*. Der ländliche Raum bedarf daher regionaler Entwicklungsprogramme, die in einer Gesamtschau abzuklären und zu koordinieren sind. Er braucht eine zeitgemäße Infrastruktur, damit das zivilisatorische Gefälle zwischen Stadt und Land nicht größer wird.

Als unterstützendes Element einer Agrarstrukturverbesserung mangelt es bis heute an einer gesamtschweizerischen Raumordnung.

In der Bundesverwaltung selbst besteht keine Amtsstelle für Planungen¹⁰⁷. Der Bund kann nur dort eine selbständige und umfassende planerische Tätigkeit ausüben, wo er als „Einheitsstaat“ auftritt und ihm eine Monopolstellung eingeräumt ist. Auf anderen Gebieten jedoch nur dort, wo er finanzielle Beiträge gewährt, die mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden dürfen oder können. Dieses ist jedoch nur beschränkt möglich, da es an den notwendigen gesetzlichen Grundlagen fehlt.

Im wesentlichen ist die „Planung“ heute noch „Aufgabe der Kantone“. Diese haben in ihrer Mehrheit die Planung den Gemeinden überlassen. Diese sind jedoch behindert, weil sich ihr Planungsgebiet als zu eng begrenzt erweist, weil es an qualifizierten Fachleuten mangelt und schließlich, weil ihnen die finanziellen Mittel fehlen.

Bericht der Expertenkommission

Zur näheren Prüfung der sich hieraus ergebenden zahlreichen Probleme wurde durch Bundesratsbeschluß vom 18. Oktober 1963 das Departement des Innern ermächtigt, eine Expertenkommission für Fragen der Landesplanung einzusetzen.

Der Kommission wurde u. a. die Aufgabe gestellt, Vorschläge einzureichen, wie die gesamtschweizerische Koordination auf dem Gebiete der Orts-, Regional- und Landesplanung im Sinne der Nationalplanung verbessert werden könnte.

Aus dem Bericht* der Eidgenössischen Expertenkommission vom 6. Oktober 1966 ergibt sich im einzelnen folgendes

- a) Es wird kurz Stellung genommen zu dem Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes („Landwirtschaftsgesetz“) vom 3. Oktober 1951 (AS 1953 S. 1073). Das Gesetz

¹⁰⁷ NUSSBAUMER, a. a. O., S. 2.

* 1 442 Gemeinden weisen seit 1950 eine rückläufige Bevölkerungszahl auf.
* hrsg. vom Eidgenössischen Departement des Innern.

enthält wohl einzelne Bestimmungen, welche die Landesplanung berühren*; es gibt aber dem Bundesrat und mit ihm der Abteilung Landwirtschaft keine unmittelbaren Möglichkeiten zur Beeinflussung der Landesplanung. Die ständige beratende Kommission hat ebensowenig landplanerische Kompetenzen wie die Fachausschüsse (Art. 3 und 4 LwG). Der Bund hat nur eine Mitwirkung bei der Festsetzung der Subventionsbedingungen. Dabei stehen landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Belange im Vordergrund.

- b) Weiter wird in diesem Zusammenhang das Bundesgesetz über die „Nationalstraßen“ vom 8. März 1960 (AS 1960, S. 525) behandelt. Aus seinem Art. 5 ergibt sich, daß die Nationalstraßen wohl hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen haben, zur Erreichung dieses Zieles aber andere schutzwürdige Interessen nicht außer acht gelassen werden dürfen.

Beim Bau von Nationalstraßen prallen verschiedene Interessen aufeinander; der Bau wirkt sich weit über die eigentliche Trasse hin aus und beeinflusst die künftige Entwicklung ganzer Landgegenden.

Es hat sich daher — wie der Bericht ausdrücklich feststellt — als zweckmäßig erwiesen, daß „landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen“ längs der Nationalstraßen zur Regel geworden sind.

- c) Aus dem Bereich des Schutzes der Landwirtschaft stellt der Bericht fest, daß der in der Volksabstimmung vom 27. Mai 1962 angenommene Art. 24 sexies Bauvorhaben betreffend Natur- und Heimatschutz keine Möglichkeit bietet, „Erholungsgebiete“ zu schaffen, da er dazu keine planerische Handhabe gewährt.

Sein Grundgedanke ist vielmehr der Schutz kultureller Güter und die finanzielle Ermöglichung eines solchen Schutzes (S. 97 des Berichts).

Zusammenfassend ist der Bericht anhand der kurz dargelegten rechtlichen Kompetenzen des Bundes — von denen hier nur einige aufgeführt werden — aber auch unter Hinweis auf ihre praktische Handhabung zu dem Ergebnis gekommen, daß es nur ganz wenige Planungsaufgaben, unter Einschluß der Planverwirklichung, gibt, für die der Bund „ausschließlich“ zuständig ist.

Er besitzt keine verfassungsmäßige Kompetenz, um im Sinne einer Gesamtplanung wirken zu können.

In den letzten Jahren machte sich, so führt der Bericht (S. 118) weiter aus, der Mangel an einer verfassungsmäßigen Grundlage auf dem Gebiete der „Landes-, Regional- und Ortsplanung“ fühlbar bemerkbar.

„Das ‚Gesetz‘ wurde nach den Feststellungen der Kommission vielfach durch das Instrument des ‚Plans‘ verdrängt, der anderen Regeln folgt als der Rechtssatz und auch die ‚Rechtsgleichheit‘ nicht immer respektiert.“ (Bericht S. 118). Die Bundesorgane bemühen sich durch bundesinterne Konsultationen, aber auch durch ein im Einzelfall recht unterschiedlich ausgebautes Vernehmlassungsverfahren mit den Kantonen*, das teilweise bis auf Gemeindeebene hinunterreicht, im Sinne einer Koordination zu wirken.

Diese Ansätze sind jedoch relativ schwach. Sie sind auf jeden Fall nicht derart ausgebaut, daß trotz der zahlreiche Teilgebiete erfassenden Einflußsphäre des Bundes von wirklicher „Gesamtplanung“ gesprochen werden könnte.

* z. B. bei den Bodenverbesserungen (Art. 77 ff.) wie Güterzusammenlegungen, Wegebauten, Wasserversorgungen und anderen Erschließungsmaßnahmen.

• Einige größere Kantone verfügen bereits über eine besondere „Dienststelle für Planung“ und eine „Konferenz der Chefbeamten“ der technischen Dienststellen (Hoch-, Tief-, Wasserbau, Meliorationen, Vermessung, Land- und Forstwirtschaft usw.). Mit zunehmender Bedeutung folgen nach und nach weitere.

Dieser Zustand erscheint — so folgert der Bericht — nicht nur unter dem Gesichtspunkt des nationalen Interesses als unbefriedigend; auch die Koordination auf regionaler Ebene leidet darunter.

Der Bericht schließt daher mit dem Wunsch, die Bundesverfassung durch einen Landesplanungsartikel dahin zu ergänzen, daß der Bund ermächtigt wird, die Teilkompetenzen, die er auf landplanerischen und regionalpolitisch relevanten Gebieten bereits besitzt, zu koordinieren, um im Sinne einer „Gesamtplanung“ wirken zu können.

Dafür, wie am zweckmäßigsten die Kompetenzen untereinander und auch vertikal zwischen Bund und Kantonen koordiniert werden können, hat die Expertenkommission folgende Möglichkeiten (S. 138 des Berichts) erörtert:

- a) Schaffung einer einem eidgenössischen Department untergeordneten Dienststelle, eines „Bundesamtes für Nationalplanung“;
- b) Ernennung eines dem Bundesrat unterstellten „Delegierten für Landesplanung“, eines Delegierten für Nationalplanung“;
- c) Schaffung einer eidgenössischen Kommission für Landesplanung, die dem Bundesrat Vorschläge übermittelt;
- e) Übertragung von Koordinationsaufgaben an eine Vereinigung des privaten Rechts, beispielsweise an die Schweizer Vereinigung für Landesplanung*.

Mehrheitlich hat die Expertenkommission vorgeschlagen, eine „Kommission für Landesplanung“ zu bilden, die beratendes Organ des Bundesrats für Fragen der Gesetzgebung und Vollziehung bei Belangen der Landesplanung ist. In dieser Kommission sollen verbunden werden ein „Gremium von Persönlichkeiten“ aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft und eine zur internen Koordination auf Bundesebene zu schaffende „Beamtenkonferenz“, welcher diejenigen Vertreter von Bundesämtern angehören, die Belange der Planung zu wahren haben.

Volksentscheid

Im Sinne der Ausführungen des vorstehend im einzelnen behandelten Berichts wurde dem Schweizervolk am 14. September 1969 eine „Verfassungsbestimmung“ zur Entscheidung vorgelegt, die den Bund beauftragt, allgemeine, für die Kantone verbindliche Grundsätze für eine der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes dienende „Raumplanung“ aufzustellen.

Diese Bestimmung lautet: In die Bundesverfassung werden folgende Bestimmungen aufgenommen:

Art. 22 Ier

1. Das Eigentum ist gewährleistet.
2. Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse im öffentlichen Interesse und auf dem Wege der Gesetzgebung die Enteignung mit Eigentumsbeschränkungen vorsehen.
3. Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

* Ihr Zweck war bisher, den Planungsgedanken in die breite Öffentlichkeit zu bringen und die Planungstätigkeit zu aktivieren. Sie ist ein freier Zusammenschluß von Beamten-, Kantons-, Berufs- und Gemeindebehörden und der Privatwirtschaft (Industrie, Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft usw.). Auf Regionalebene gliedert sie sich in 8 Gruppen (Bern, Graubünden, Nordostschweiz, Nordwestschweiz, Westschweiz, Tessin, Wallis und Zentralschweiz), die ihrerseits wieder lokale Planungsgruppen gebildet haben.

Art. 22 quater.

1. Der Bund ist befugt, über die Erschließung und Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen.
3. Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.

Die Vorlage wurde vom Schweizer Volk angenommen. Es wird nunmehr Sache der Gesetzgebung sein, Grundsätze über eine für die Kantone verbindliche Nutzungsordnung des Bodens aufzustellen. Diese soll, ohne die Entwicklung der übrigen Wirtschaft zu hemmen, der Landwirtschaft in größeren, geschlossenen Wirtschaftsräumen den leistungsfähigen Boden sichern, um in Verbindung mit der „Flurbereinigung“ die „Agrarstrukturverbesserung“ und die „regionale Wirtschaftsförderung“ wirksamer zu gestalten¹⁰¹.

5. Ergebnis

Das wirtschaftliche Wachstum vollzieht sich regional unterschiedlich. Die sich insbesondere in den Problemgebieten ergebende Notwendigkeit, die agrarstrukturellen Aufgaben zu lösen, bedingt eine regionale Wirtschaftsförderung. Sie wurde bisher vornehmlich von den Kantonen betrieben; als für die Agrar- und Wirtschaftspolitik verantwortlich will der Bund sich jedoch künftig verstärkt einschalten.

Das gilt insbesondere für solche Gebiete, in denen eine rentable Landwirtschaft nicht mehr möglich erscheint. Dort muß geklärt werden, ob eine Abwanderung und damit verbundene Verödung des Landes vertreten werden kann, oder ob die Landschaft anderen Maßnahmen nützlich gemacht werden muß.

Die Erhaltung und Pflege des Landschaftsbildes ist nicht nur dem Tourismus förderlich, sondern gesamtwirtschaftlichen und allgemeinen Interessen. Die wachsende Bevölkerung, das steigende Erholungsbedürfnis der Menschen in den Ballungsräumen, sowie die vermehrte Freizeit, die zunehmende Motorisierung und die höheren Einkommen bringen einen wachsenden Bedarf an entsprechend ausgebauten Erholungsgebieten, der bereits heute eine großzügige Vorsorge für die Zukunft verlangt*.

In Gebieten, in denen infolge der landwirtschaftlichen Entwicklung — insbesondere dort, wo Kleinbetriebe vorherrschen oder in Berggebieten — die landwirtschaftlichen Einkommen immer ungünstiger werden, ist es die Aufgabe, einen Ausgleich außerhalb der Landwirtschaft zu finden und landwirtschaftlich nicht oder ungenügend beschäftigte Arbeitskräfte rationell zu beschäftigen.

Obwohl die Zahl der Kleinbetriebe beträchtlich abgenommen hat und noch abnimmt, ist das Problem der niedrigen Einkommen noch nicht gelöst. Die Lösung kann nur im Rahmen und im Zusammenwirken mit der Gesamtwirtschaft gefunden werden¹¹³, ^{113a}. Der Bund wird daher bei allen Förderungsmaßnahmen diesen besonderen regionalen Problemen Rechnung tragen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen neue Ansatzpunkte zur regionalen Wirtschaftsförderung entwickeln*.

¹⁰¹ NEUKOMM, W., a. a. O., S. 52.

¹¹³ GASSER, a. a. O., S. 126.

^{113a} GASSER/STUGER, a. a. O.

* 4. Landwirtschaftsbericht an den Bundesrat, S. 126.

* 4. Bericht, S. 126.

Dieser knappe Überblick über die heutigen Bestrebungen zur Verbesserung der Agrarstruktur¹¹⁴ in der Schweiz zeigt, daß versucht wird, den Aufgaben, die sich immer mehr und immer neu stellen, gerecht zu werden. Dabei geht es darum, das Ziel der schweizerischen Agrarpolitik zeitentsprechend zu realisieren, nämlich einen „gesunden Bauernstand“ und eine „leistungsfähige Landwirtschaft“ zu erhalten und zu fördern.

Mit dem vom Volk und von den Ständen angenommenen, die Verfassung ändernden Artikel ist die Grundlage für die konkretisierende und demgemäß auch die eigentlichen Schwierigkeiten nennende Gesetzgebung gegeben.

Wie in der Eidgenossenschaft üblich, ist zur Vorbereitung des Bundesgesetzes eine besondere Kommission eingesetzt.

Bei der Auseinandersetzung um den Inhalt des zu erlassenden Gesetzes ist — dank der sich immer wieder deutlich zeigenden föderalistischen Tradition — mit stark retardierenden Kräften zu rechnen¹⁰².

Es wird aber andererseits mit Nachdruck die Auffassung vertreten, es genüge nicht, wenn die Landwirtschaft sich bemühe, den Grundbesitz auf dem Wege der Güterzusammenlegung mit Wegen zu erschließen und zusammenzulegen, ohne sich über die langfristige industrielle, verkehrs- und regionalwirtschaftliche Entwicklung Rechenschaft zu geben.

Verbesserung der Agrarstruktur ist eine Ganzheitsaufgabe¹⁰³. Es gilt daher — so wird betont — in der „Raumordnung“ eine „neue Symbiose“ zwischen der „Industrie“ mit all ihren Verzweigungen und der „Landwirtschaft“ zu schaffen, welche den „einzelnen“ in seiner Entwicklung nicht hemmt und doch der „Gemeinschaft“ zu dienen vermag¹⁰⁴.

Damit rückt die „Güterzusammenlegung“ als für die Verbesserung der Verhältnisse besonders geeignete und damit dringliche Maßnahme in den engeren Bereich der Betrachtungen für die Gesetzesvorbereitung.

In Zusammenarbeit von Fachleuten wurden daher die Grundsätze erarbeitet, die beachtet werden müssen, um eine Koordination zwischen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Ortsplanung zu erreichen.

Da die Zusammenarbeit ein Grundanliegen der Landesplanung ist und immer wieder gesucht und hergestellt werden muß, wurde das Ergebnis der breiteren Öffentlichkeit durch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung zugänglich gemacht*.

Die „Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht“ und der Inhaber des Lehrstuhls für Kulturtechnik, insbesondere Planung, an der ETH Zürich veranstalteten eine „Arbeitstagung für Güterzusammenlegungsrecht**“.

Da der Güterzusammenlegung im Rahmen der Strukturverbesserungen, wie vorstehende Ausführungen zeigen, immer größere Bedeutung zufällt, wurden auf dieser Arbeitstagung die z. Z. tragenden Rechtsgrundsätze des geltenden Güterzusammenlegungsrechts einer kritischen Prüfung unterzogen, ob sie den Bedürfnissen der Zukunft genügen. Insbesondere wurde aber geklärt, ob die Ausfüh-

¹¹⁴ PETRICEVIC-BRUGG, a. a. O., S. 101.

¹⁰² BOSSHART, R., a. a. O., S. 264. Dabei wird auf die schwierige Entstehung des Bundesraumordnungsgesetzes der BRD (BT Drucks. IV/472 und IV/1204) verwiesen.

¹⁰³ HAUCK, Joh., a. a. O., S. 517.

¹⁰⁴ SCHMID, Jörg, a. a. O., S. 78.

* Güterzusammenlegung und Ortsplanung, Schriftenfolge Nr. 13 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, August 1970.

** am 8. und 9. Oktober 1970.

rungsgesetzgebung zu Art. 22 Ier und quater der Bundesverfassung sich mit den Fragen der Güterzusammenlegung und den für sie geltenden kantonalen und bundesrechtlichen Bestimmungen befassen muß.

Es erfolgte eine einstimmige Bejahung, da sich die Güterzusammenlegung bisher als einziges für die Erreichung der gesteckten Ziele eingesetztes Instrument bestens bewährt hat.

Ohne auf Einzelheiten der Diskussion näher einzugehen, wurden als besonders bemerkenswert in etwa folgende Gesichtspunkte herausgestellt:

- Die Neuordnung der Bodennutzung geht alle Einwohner der Gemeinde an, es sollte daher bei der Abstimmung, ob eine Güterzusammenlegung erfolgen soll, auch die Meinung aller Einwohner und nicht nur der im Grundbuch eingetragenen Eigentümer berücksichtigt werden.
- Die Vorschriften über Güterzusammenlegung sollten in die allgemeine Ordnung über Bodennutzung und -erschließung eingebaut werden.
- Die Güterzusammenlegung sollte vermehrt ohne Antrag oder Mehrheitsbeschluß der Grundeigentümer angeordnet werden.

Einen breiten Raum nahm die Diskussion über die Fragen ein, ob der bisherige Rechtsschutz als allgemein genügend erscheint, ob ein bundesrechtliches Rechtsmittel in Güterzusammenlegungssachen erwünscht ist.

Die starke Beteiligung an der Arbeitstagung und insbesondere an der Diskussion zeigte, daß die in Verfolg des Volksentscheids zu erlassenden Gesetze nicht nur die Fachleute der Güterzusammenlegung und der Planung, sondern das ganze Volk lebhaft interessieren. Sie bewies aber vor allem, welche große Bedeutung der Güterzusammenlegung zur Erfüllung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Agrarpolitik der Schweiz beigemessen wird.

III. Österreich

Die ersten Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung der bäuerlichen Besitzverhältnisse fallen in die Regierungszeit der Kaiserin Maria Theresia (1740—1807) und ihrer Söhne Josef II. und Leopold II. Ihren Bemühungen, die Zerstückelung der kleineren Betriebe zu vereiteln, war jedoch nur ein sehr geringer Erfolg beschieden¹¹⁵.

Die Reformen in Preußen, Hannover und Sachsen zu Beginn des 19. Jahrhunderts* führten schließlich zu den kaiserlichen Patenten von 1848 und 1849. Das Patent vom 7. Juli 1848 über die Grundentlastung brachte die Aufhebung der „Untertänigkeit“ und die „Ablösung der vorher bestandenen Grundlasten“. Die „Untertanen“ wurden „Staatsbürger“¹¹⁶.

Die Befreiung von den grundherrlichen Lasten und Abgaben, den Roboten, Zehnten und dergleichen wurden von der Verwaltung schnell gelöst. Eine Änderung in den Besitzverhältnissen sowie in der Flureinteilung erfolgte jedoch nicht. Die alten Dorfgemeinschaften lösten sich wohl auf, aber die Gemengelage, der damit verbundene Flurzwang und die Agrargemeinschaften blieben bestehen. Diese Nachteile führten 1849 auf dem ersten österreichischen landwirtschaftlichen Kongreß^{117, 118} und in den folgenden Jahren zu dem Verlangen, durch ein Gesetz die Durchführung von Grundstückszusammenlegungen zu ermöglichen.

¹¹⁵ KALLBRUNNER, H., a. a. O., S. 127.

¹¹⁶ WILFINGER, J., a. a. O., S. 271 ff.

¹¹⁷ PEYRER, C., a. a. O.

¹¹⁸ SCHIFF, W., a. a. O.

* Vgl. S. 8 ff.

Bevor es jedoch zu einem solchen kam, wurde mit dem Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 (RGBl. 142) der Grundstücksverkehr erleichtert und mit dem Gesetz über die „Freiteilbarkeit von Bauergütern und Grundstücken“ vom 27. Juni 1868 (RGBl. Nr. 79) die Aufhebung aller Teilungsbeschränkungen ausgesprochen.

Die Folge war, daß von dem Gesetz vom 3. März 1868 (RGBl. 17), das durch Befreiung von allen Gebühren den freiwilligen Landtausch zum Zwecke der Arrondierung fördern wollte, kaum Gebrauch gemacht wurde. Für die Landwirtschaft ergaben sich daraus schwere Schäden wie Zersplitterung und weitere Gemengelage, Verschärfung des Flurzwanges durch neue Teilungen, Verfall der Wege und Gerinne sowie Verwahrlosung weiter und wertvoller Gemeinschaftsgebiete und unregelte Ausübung der Wald- und Weidenutzungsrechte.

1. Die Entwicklung der Zusammenlegung, ihre rechtliche und organisatorische Regelung

Reichsrahmengesetze

Erst nach langen Verhandlungen wurden zur Behebung dieser Schäden am 7. Juni 1883 die drei Reichsrahmengesetze erlassen:

RGBl. Nr. 92 betr. die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke,

RGBl. Nr. 93 betr. die Bereinigung des Waldlandes von fremden Enklaven und Arrondierung der Waldgrenzen,

RGBl. Nr. 94 betr. die Teilung gemeinschaftlicher Grundstücke und die Regelung der hierauf bezüglichen gemeinschaftlichen Benutzungs- und Verwaltungsrechte.

„Agrarische Operationen“ im Sinne der ausgebildeten Terminologie der österreichischen Gesetzgebung (vgl. Gesetz v. 21. April 1909 RGBl. Nr. 131), der Praxis der Verwaltung und des einschlägigen Schrifttums sind stets nur diese in den genannten Reichsrahmengesetzen geregelten Aktionen (VerfGH Slg 1390/1931).

Durch sie sollen die gegebenen Bodenbesitz-, Benutzungs- und Bewirtschaftungsverhältnisse den geänderten sozialen oder wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend einer planmäßigen Neuordnung oder Regelung unterzogen werden.

Zu diesen unter dem Sammelbegriff „Agrarische Operation“ zusammengefaßten Gesetzen ergingen die entsprechenden Landesgesetze in unregelmäßigen Zeitabständen.

Dem Gesetz für Niederösterreich vom 11. Oktober 1892 betr. die Güterzusammenlegung (LGBl. 31) folgte ein solches für Salzburg, während die übrigen Bundesländer — ohne Wien — erst nach der Jahrhundertwende Ausführungsgesetze erließen. Es handelte sich dabei fast nur um Anpassungen an die örtlichen Verhältnisse. Die grundsätzlichen Vorschriften des Verfahrens des Zusammenlegungsgesetzes Nr. 92 blieben unverändert.

Die „Kommission“ — Zusammenlegung von Grundstücken — wurde wie in den Ländern Preußen, Bayern, Baden, Hessen (vgl. dazu S. 16—17) in die Zuständigkeit von Sonderbehörden mit drei Instanzen gelegt:

- a) beeideter Lokalkommissär
- b) Landeskommission bei den politischen Landesbehörden
- c) Ministerialkommission im Ackerbaumministerium

Behördenorganisation

Mit dem Gesetz betr. „die Neuordnung der Agrarbehörden sowie die Kosten des Agrarverfahrens“ vom 13. April 1920 (RGBl. Nr. 195) wurde an Stelle des Lokalkommissariats die Agrarbezirksbehörde*, statt der Landeskommission die „Agrarlandesbehörde“ und statt der Ministerialkommission die „Agrarbehörde“ im damaligen „Staatsamt für Land- und Forstwirtschaft“ geschaffen. Einheitlich haben alle diese Behörden je eine Rechts- und eine technische Abteilung in jeder Instanz. Dieser Aufbau ist seitdem beibehalten, während sich die Bezeichnung geändert hat.

Aufgrund des Wiederverlautbarungsgesetzes (BGBl. Nr. 114/1947) wurden die Bestimmungen des Bundesgesetzes (BGBl. Nr. 133/1937) betreffend die Entwicklung der Agrarbehörden unter Berücksichtigung der Änderungen und Ergänzungen am 21. November 1950 neu verlautbart*.

Das Gesetz ist nach der Kundmachung der Bundesregierung als „Agrarbehörden-gesetz“ 1950 zu bezeichnen.

Nach seinem Art. I § 1 steht die Vollziehung in Angelegenheiten der Bodenreform (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 5 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929) den Agrarbehörden zu. Diese haben in erster Instanz die Bezeichnung „Agrarbezirksbehörde“, in der Landesinstanz „Landesagrarsenate bei den Ämtern der Landesregierungen“ und in oberster Instanz „Oberster Agrarsenate beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft“.

Die Zahl, den Amtssitz sowie den örtlichen Wirkungskreis der Agrarbezirksbehörden bestimmt die Landesgesetzgebung. Sie kann bestimmen, daß von der Einrichtung dieser Behörden abgesehen wird, die Entscheidungen in erster Instanz dem Amt der Landesregierung zustehen und die sonstige Zuständigkeit mit jener des Amtes der Landesregierung als Landesinstanz vereinigt wird (Art. II § 3).

Entsprechend diesen vom Gesetz eingeräumten Möglichkeiten ist die Organisation der Agrarbehörden länderspezifisch sehr verschieden.

In Niederösterreich ist z. B. nur eine Agrarbezirksbehörde für das „ganze“ Land mit dem Sitz in Wien eingerichtet, in Oberösterreich, Kärnten, Tirol und Steiermark bestehen dagegen mehrere Bezirksbehörden, doch erstreckt sich auch hier deren Wirkungskreis immer auf mehrere Bezirkshauptmannschaften. Im Burgenland, Salzburg und Wien fungiert eine besondere Abteilung des Amtes der Landesregierung als Agrarbezirksbehörde erster Instanz.

Über die Zusammensetzung des „Landesagrarsenates“ und des „Obersten Agrarsenates“ treffen die §§ 5 und 6 des Gesetzes die erforderlichen Bestimmungen.

Im einzelnen ergibt sich daraus, daß Vorsitzender des „Landesagrarsenates“ der Landeshauptmann ist. Er bestellt ein Mitglied der Landesregierung und einen rechtskundigen Beamten des Amtes der Landesregierung zu seinen Stellvertretern. Stimmführende Mitglieder sind neben

- a) drei vom Bundesministerium für Justiz zu bestellenden Richtern,
- b) ein in den Angelegenheiten der Bodenreform geschulter rechtskundiger Beamter des Amtes der Landesregierung als Berichterstatter,

* Vgl. die Regelung im Preußischen Gesetz über Landeskulturbehörden vom 3. Juni 1919 (GSS 101), nach der die Spezialkommissionen und die Generalkommissionen fortan die Bezeichnung „Kulturämter“ und „Landeskulturämter“ führen.

* 1 Stück BGBl. 1951 vom 13. Januar 1951.

- c) ein Beamter des höheren technischen Agrardienstes*,
- d) der Regierungsförstdirektor,
- e) ein landwirtschaftlicher Sachverständiger.

Vorsitzender des „Obersten Agrarsenates“ ist der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft. Seine Stellvertreter sind zwei rechtskundige Beamte aus dem Bundesministerium. Stimmführende Mitglieder sind

- a) auch hier 3 vom Bundesminister für Justiz bestellte Richter aus dem Stande der Räte des „Obersten Gerichtshofes“,
- b) der Vorstand oder ein anderer Beamter jener Abteilung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, in der die rechtlichen Angelegenheiten der Bodenreform bearbeitet werden, als Berichterstatter,
- c) ein Beamter des höheren technischen Agrardienstes,
- d) ein Beamter der landwirtschaftlichen Sektion des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft,
- e) ein Beamter der Forstabteilung des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft.

Der Grund dieser Organisation und Besetzung der Agrarsenate mit Richtern ist, daß in und während der Verfahren, insbesondere z. B. in Zusammenlegungsverfahren, Verfahren zur Teilung von Agrargemeinschaftlichen Gütern, bei Bereinigungsgemeinschaften über das Eigentum und andere Rechte „rasch“ Streitigkeiten zu entscheiden sind, da die Verfahren durch langwierige Prozesse nicht aufgehalten werden dürfen. Die Senate haben daher Entscheidungen zu treffen, die normalerweise den ordentlichen Gerichten zustehen. Ihre Entscheidungen müssen den Wert gerichtlicher Urteile haben und können im Verwaltungswege nicht aufgehoben werden.

Die Mitglieder des Agrarsenats sind zwar in der Ausübung ihres Amtes selbständig, unabhängig und in keiner Weise gebunden. Es fehlt jedoch die für die unabhängigen Gerichte wesentliche, ausdrückliche Garantie, die Unabhängigkeit in der Gestalt der ausdrücklichen Stabilisierung der „Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit“.

Von einer qualifizierten Unabhängigkeit als besondere Verwaltungsgerichte kann nicht gesprochen werden, weil der Landeshauptmann Vorsitzender des „Landesagrarsenates“, der Bundesminister für Landwirtschaft und Forsten Vorsitzender des „Obersten Agrarsenates“ ist. Damit sind die Agrarsenate auch organisationsgemäß dem Einfluß der maßgebenden Organe der Verwaltung mittlerer und oberster Instanz ausgesetzt.

Die Agrarsenate sind daher nach den Erkenntnissen des VerfGH Slg. Nr. 633, 637 u. a. m. „Verwaltungsbehörden“ im Sinne des Artikel 133, Ziff. 4 BVerfG.

Gegen ihre Bescheide (Erkenntnisse) in Angelegenheiten der Bodenreform kann der Verwaltungsgerichtshof nicht angerufen werden*. Es besteht aber die Möglichkeit, gemäß Art. 114 BVerfG Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu erheben, wenn und soweit der Beschwerdeführer durch das angefochtene Erkenntnis des Agrarsenats in einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht verletzt zu sein behauptet.

Das Verfahren ist prozessualisiert¹¹⁰.

¹¹⁰ BETTERMANN, a. a. O.,
 * evtl. ein solcher eines verwandten Dienstzweiges.
 • Beschlüsse VerwGH vom 18. 9. 1952 2 I 2261 und 2262/1952.

Das „allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1950“ (BGBl. Nr. 172) (AVG 1950) findet mit Ausnahme des § 78 in den Angelegenheiten der Bodenreform für die Agrarbehörden mit den sich aus dem Agrarverfahrensgesetz (AgrVG 1950) (BGBl. Nr. 173/1950) und der dazu ergehenden Änderungen und Ergänzungen Anwendung.

Osterreich ist nach Art. 22 des BVerfG in der Fassung von 1929 ein Bundesstaat. Er wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

Die organisatorische Eigenart dieses „Bundesstaates“ ist, daß die staatlichen Funktionen in Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Oberstaat „Bund“ und den Gliedstaaten „Ländern“ aufgeteilt wird. Die Länder nehmen durch den „Bundesrat“ an der Gesetzgebung und Kontrolle der Vollziehung des Bundes teil¹²⁰.

Die Bundesverfassung kennt folgende Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern:

- nach Art. 10 Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundes-sachen sind,
- nach Art. 11 Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Bundessache, in Vollziehung Landessache sind,
- Angelegenheiten, in denen Bundessache die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung ist (Art. 12),
- Angelegenheiten, die im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbleiben (Art. 15).

Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951

Es wird davon abgesehen, im einzelnen darzulegen, welche Änderungen das vorgenannte Gesetz vom 7. Juni 1883 (BGBl. Nr. 92) betreffend die „Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke“ seit seinem Inkrafttreten nicht nur aus verfahrenstechnischen und wirtschaftlichen Erwägungen, sondern auch infolge veränderter Staatsformen erfahren hat. Ausgegangen wird in den weiteren Ausführungen von dem „Flurverfassungs-Grundsatz-Gesetz 1951“ (BGBl. Nr. 103) in der Fassung, wie sie in der Kundmachung der Bundesregierung vom 13. Februar 1951 über die Wiederverlautbarung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiete der Bodenreform bekanntgegeben wurde*.

Zu einer Änderung des Gesetzes gab folgendes Veranlassung: Die Verwirklichung neuer betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse sowie die Modernisierung und Technisierung in der Landwirtschaft wurde häufig durch die Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse am land- und forstwirtschaftlichen Boden gehemmt, insbesondere weil die Flurverfassung nach Eigentum, Kultivierung und Nutzung strukturell fehlerhaft und zersplittert ist.

Die Notwendigkeit, die Landwirtschaft auf einen den gegebenen markt- und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen angepaßten Stand zu bringen, führte zu einer erheblichen Zunahme der Anträge auf Durchführung von Zusammenlegungen.

¹²⁰ ADAMOVICH-SPANNER, a. a. O., S. 110 ff.

* Siehe S. 23, Stück des BGBl., Jahrgang 1951, ausgegeben am 19. Mai 1951, BGBl. Nr. 103.

Nach der Regierungsvorlage vom 9. 11. 1966 Nr. 237 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI GP, S. 8, waren auf Grund einer vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft 1953 durchgeführten Erhebung im Bundesgebiet rd. 1 Mio. ha — hiervon rd. 480 000 ha Acker und Grünland sowie 5500 ha Weingarten — vordringlich der Zusammenlegung zu unterziehen.

Gemäß Art. 12 BVerfG obliegt in Angelegenheiten der Bodenreform, insbesondere in denen der agrarischen Operationen, zu denen die Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke gehört, die Gesetzgebung über die Grundsätze beim Bund. Die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung ist dagegen Sache der Länder.

Flurverfassungsnovelle 1967

Das Bundesgesetz vom 15. Februar 1967 (BGBl. Nr. 78), mit dem das Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 abgeändert und ergänzt wurde (Flurverfassungsnovelle 1967), will durch eine rechtliche und wirtschaftliche Ordnung der primären Produktionsgrundlage, des Grund und Bodens, durch eine Neuordnung der Flächeneinteilung und durch alle dazu nötigen Vorkehrungen und Erschließungsmaßnahmen die Nutzbarkeit land- und forstwirtschaftlichen Bodens nachhaltig verbessern und dadurch erreichen, daß der „Betriebskostenaufwand“ verringert wird.

Es will im allgemeinen öffentlichen, insbesondere volkswirtschaftlichen Interesse durch die Zusammenlegung neben einer umfassenden Neuordnung Maßnahmen im „allgemeinen öffentlichen Interesse“ entsprechend berücksichtigen und koordinieren.

Schließlich ist es der Wille der Novelle, die Parteien zu einer „aktiveren Mitarbeit“ heranzuziehen und die Ziele der Zusammenlegung in einem „einfacheren und schnelleren Verfahren“ zu erreichen, um die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an die modernen marktwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten zu beschleunigen¹²¹.

Die §§ 1 bis 13 des Grundsatzgesetzes 1951 wurden daher völlig neu gefaßt.

Die in der Novelle aufgestellten Grundsatznormen begrenzen den Inhalt der Ausführungsregelung durch die Landesgesetzgebung. Sie ist nach der Erkenntnis des VerfGH Slg. Nr. 2087 an die bundesgesetzlich aufgestellten Grundsätze gebunden und darf diese nicht einschränken, wohl aber in allen übrigen Belangen die Materie — hier die Zusammenlegung — nach eigenem Ermessen regeln. Das gilt insbesondere dann, wenn der Bundesgesetzgeber grundsätzliche Bestimmungen nicht getroffen hat, wie der VerfGH in mehreren Entscheidungen bestätigt hat (Slg. Nr. 2820).

Der Erreichung der angeführten Ziele dienen im einzelnen folgende Regelungen und Grundsätze:

- a) Die „Zusammenlegung“ ist eine öffentlich-rechtliche Maßnahme. Ihr Träger ist die rechtlich geordnete Gesamtheit der Parteien — die „Zusammenlegungsgemeinschaft“. Ihre Begründung erfolgt durch *V e r o r d n u n g*. Sie ist auch mit einer solchen aufzulösen, wenn sie ihre Aufgabe erfüllt hat.

Sie ist eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ und trägt als solche Rechtspersönlichkeit. Ihre Mitglieder sind alle Eigentümer der Grundstücke, die der Zusammenlegung unterzogen werden (§ 8 [2]).

¹²¹ EICHLER, M., a. a. O., S. 269 ff.

Durch diese „neue Regelung“ wird neben den Vorteilen für die finanzielle Ordnung und Trägerschaft die Stellung der Parteien stärker ausgebaut und gegenüber der bisherigen Rechtslage verbessert. An die Stelle der „bloßen Mitwirkung“ bei der „Einleitung“ ist jetzt die „tätige Mitwirkung“ getreten.

b) Das Verfahren wird von „Amts wegen“ ebenfalls durch „Verordnung“ eingeleitet (§ 10 [1]).

Die Einleitung von „Amts wegen“ schließt nicht aus, daß auch künftig Grundeigentümer oder die Landwirtschaftskammer einen Antrag auf Einleitung stellen können.

c) In der „Einleitungsverordnung“ ist das „Zusammenlegungsgebiet“ festzulegen. Nach den bisherigen Bestimmungen bestand es aus einer oder mehreren Katastralgemeinden oder Teilen von solchen.

Nach § 4 (1) der Novelle hat die Behörde bei der Neuordnung des Zusammenlegungsgebietes eine Gesamtlösung in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht anzustreben und die Bedingungen für eine organische und geordnete Weiterentwicklung des Wirtschaftsraumes sowie der Betriebe zu schaffen.

Das bedeutet, daß in der Regel, wenn diese Ziele der Zusammenlegung möglichst vollkommen erreicht werden sollen, das Zusammenlegungsgebiet größer sein wird als die bisherigen. Insgesamt gesehen handelt es sich nämlich um eine „agrarpolitische“ und auch „raumordnende Planungsaufgabe“. Bei deren Lösung sind die Interessen der Parteien und der Allgemeinheit gegenseitig abzuwägen und neuzeitliche betriebswirtschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.

d) Die „Verfahrenseinleitung“ durch „Verordnung“ findet ihren Grund darin, daß sich die Einleitung nicht an einen von vornherein individuell bestimmten Personenkreis, sondern an alle Grundstückseigentümer im Zusammenlegungsgebiet sowie alle übrigen Personen wendet, denen an diesen Grundstücken Rechte zustehen.

e) Den „Grundsatz der wertgleichen Abfindung“ mit der Einschränkung, daß verhältnismäßig zu der Grundaufbringung für die gemeinsamen Anlagen beizutragen ist (§ 4 [6]) hält die Novelle ausdrücklich aufrecht (§ 4 [2]); der Unterschied zwischen dem Abfindungsanspruch und dem Wert der Grundabfindung darf jedoch nicht mehr als 5 v. H. des Wertes des Abfindungsanspruchs betragen (§ 4 [4]). Dieser Prozentsatz wird nach den Erfahrungen der Praxis für ausreichend gehalten, um die angestrebte Neuordnung in der Regel zu erreichen.

Sofern dadurch die Gesetzmäßigkeit der Abfindung nicht beeinträchtigt wird, können für „Maßnahmen im allgemeinen öffentlichen Interesse“ auf Antrag die für deren Durchführung erforderlichen Grundflächen „zur Gänze oder zum Teil“ im Verfahren von den Parteien aufgebracht werden (§ 9 [2]).

* Solche sind z. B. Errichtung, Änderung oder Auflassung von Eisenbahnen, Straßen und Wegen, Wasserrläufen, Wasserversorgungs-, Energieversorgungs- oder Abwasseranlagen, Hochwasser-, Wildbach- oder Lawenschutzbauten § 1 (2. Ziff. 2).

Der Träger der Maßnahmen hat für den bereitgestellten Grund den Betrag zu zahlen, den er mit der Zusammenlegungsgemeinschaft vereinbart hat oder im Falle der Enteignung als Entschädigung zu zahlen verpflichtet gewesen wäre.

Eine derartige Verbindung der beiden Maßnahmen ermöglicht z. B., die Trasse und die nötigen Grundabfindungen in das Konzept der Zusammenlegung mit einzuplanen. Dadurch kann verhindert werden, daß einzelne Landwirtschaftsbetriebe infolge der Inanspruchnahme von Land in ihrer Produktionsbasis geschmälert und damit in ihrem Bestande gefährdet werden. Im Rahmen der Zusammenlegung wird nämlich der benötigte Boden von der Gemeinschaft und nicht von einem einzelnen Betrieb aufgebracht. Neben der Ausschaltung der entstehenden Wirtschafterschwernisse bedeutet die Zusammenlegung zudem Zeit- und Arbeitersparnis für den Unternehmer der im allgemeinen öffentlichen Interesse durchzuführenden Maßnahme*.

- f) Aus der für den Bereich des Zusammenlegungsrechts in § 1 (3) formulierten Begriffsbestimmung, des „land- und forstwirtschaftlichen Grundstücks“ ergibt sich, daß auch Grundstücke, auf denen sich Wohngebäude, Wirtschaftsgebäude oder Hofräume eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes befinden, da sie mit der land- oder forstwirtschaftlichen Produktion in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen, einem Zusammenlegungsverfahren unterzogen werden können. Dadurch können „Ortslagen“ und „bebaute Ortsgebiete“, soweit sie zum Zusammenlegungsgebiet gehören, aufgelockert und verbessert werden. Beengte Hoflagen lassen sich beseitigen, Zufahrten verbessern und dergleichen mehr.
- g) Die in § 4 (3) geschaffene Möglichkeit, einer Partei mit ihrer Zustimmung eine „Geldabfindung“ zu gewähren, statt ihr eine Abfindung in Land zuzuteilen, stellt gegenüber der bisher geltenden Rechtslage eine wesentliche Verbesserung dar**. Mit dem dadurch anfallenden Land kann nicht nur eine intensive Zusammenlegung und Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden, sondern vor allem eine Verbesserung der Agrarstruktur wie z. B. wirtschaftlichere Betriebsgrößen durch Aufstockung, leichtere Durchführung öffentlicher Maßnahmen usw.
- h) Entsprechend der Zielsetzung und dem Wesen der Zusammenlegung, bei der Neuordnung Grunddienstbarkeiten und Reallasten möglichst weitgehend zu beseitigen, erklärt die Novelle „alle derartigen Belastungen grundsätzlich“ für aufgehoben. Sie verpflichtet die Agrarbehörde, nur die aufrechtzuerhalten, die im öffentlichen Interesse oder aus wirtschaftlichen Gründen weiterhin notwendig sind*.
- i) Wie sehr nach der neuen Gesetzgebung dem Gedanken der „Gesamtlösung“ Rechnung getragen werden soll, ergibt sich daraus, daß die Behörde, wenn es für die Durchführung des Zusammenlegungsverfahrens erforderlich ist, auch Angelegenheiten, die in anderen Vorschriften der Bodenreform geregelt sind, in das Zusammenlegungsverfahren von Amts wegen einzubeziehen hat. Sie hat die nach Maßgabe der hierfür bestehenden besonderen materialrechtlichen Bestimmungen, die erforderlichen Maßnahmen in einem besonderen Bescheid oder im Zusammenlegungsplan zu verfügen (§ 10 [5]).

* Vgl. dazu S. 24/25 betr. Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen §§ 87 ff. FlurbG der BRD.

** Regierungsvorlage zu § 4 (3), S. 11.

* Die klare Regelung war nach den erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage notwendig, weil die bisherige Praxis trotz des Grundsatzes zur Rechtsunsicherheit führte. Es hat sich auch gezeigt, daß die Zahl der entbehrlich gewordenen Rechte wesentlich größer ist als die der aufrecht zu erhaltenden.

Diese vom Gesetz gewollte Regelung der „Vereinigung aller behördlichen Befugnisse“ in „einer Hand“ bedeutet gegenüber der getrennten Durchführung mehrerer Verfahren eine Ersparnis an Zeit, Arbeit und Kosten. Viele tatsächlichen und rechtlichen Hindernisse, die ein einzelnes Verfahren erschweren würden, können so durch Ausgleiche und Anpassung der einzelnen Maßnahmen in einem gemeinsamen Verfahren leichter überwunden werden.

Während des Zeitraums von der „Einleitung“ bis zum „Abschluß“ des Verfahrens erstreckt sich die Zuständigkeit der Agrarbehörden auf die Verhandlung und Entscheidung über alle tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die zum Zwecke der Durchführung der Zusammenlegung in die agrarische Operation einbezogen werden müssen. Da während dieses Zeitraums die Zuständigkeit der Behörden ausgeschlossen ist, in deren Wirkungsbereich die Angelegenheiten sonst gehören, kann somit die Agrarbehörde in dem Zusammenlegungsverfahren als Wasserrechts-, Jagd-, Fischerei- und Forstbehörde usw. tätig werden.

Diese Generalkompetenz wird jedoch insofern eingeschränkt, als sie nicht gilt für Streitigkeiten, die bereits vor der Einleitung vor dem ordentlichen Richter anhängig waren, für Angelegenheiten der Eisenbahn, der Bundesstraßen, der Schifffahrt, der Luftfahrt und des Bergbaus (§ 34 [6 + 7] FlurVerfG) sowie für Streitigkeiten über Eigentum und Besitz an Liegenschaften, mit welchen ein Anteil an den agrargemeinschaftlichen* Grundstücken, ein Benutzungs- oder Verwaltungsrecht oder ein Anspruch auf Gegenleistungen bezüglich solcher Grundstücke verbunden ist (§ 34 [6b]).

j) Grundsätzlich geht das Eigentum an den Grundabfindungen mit der Rechtskraft des Zusammenlegungsplanes auf die Übernehmer über. Um die Bewirtschaftung und Nutzung der Grundstücke nach der neuen Flureinteilung zu ermöglichen und dadurch die Übergangszeit abzukürzen, sowie Störungen des Wirtschaftslebens zu vermeiden, kann die Behörde nach § 11 der Novelle schon vor Erlaß des Zusammenlegungsplanes — unbeschadet der Berufungsrechte gegen denselben — die „vorläufige Übernahme“ der Grundabfindungen sowie „die Auszahlung vorläufiger Geldabfindungen“ anordnen.

Mit dieser Anordnung, die mit einem Rechtsmittel nicht anfechtbar ist, gehen die Grundabfindungen auflösend bedingt, d. h. vorbehaltlich aller Änderungen, die sich durch spätere rechtskräftige Bescheide, insbesondere im Instanzenweg ergeben können, auf die Übernehmer über. Geldabfindungen und Geldausgleiche gelten als vorschußweise gezahlt.

k) Einer noch weitergehenden Erleichterung dient die Regelung, daß, wenn aus einem längeren Aufschub der Ausführung des Zusammenlegungsplanes erhebliche Nachteile erwachsen würden und eine wesentliche Abänderung des Zusammenlegungsplanes aufgrund von Berufungen nicht zu erwarten ist, die Behörde, nachdem sie die „vorläufige Übernahme“ angeordnet hat, schon vor Rechtskraft des Zusammenlegungsplanes die „Richtigstellung“ des „Grundbuches“ und des „Grundkatasters“ veranlassen kann.

* Das Rechtsinstitut der „Agrargemeinschaft“ hat sich in Österreich für die gemeinsame Bewirtschaftung von Weide und Wald erhalten. Eine solche Gemeinschaft ist keine „Personengemeinschaft“, sondern eine „deutsch-rechtliche Sachgemeinschaft“. Die Nutzung steht nicht beliebigen Bauern zu, sondern kommt nur bestimmten Höfen zu. Die Gemeinschaftsanteile sind untrennbar mit den „Rücksitzrealitäten“, wie die Bauernhöfe, denen die Rechte an der Agrargemeinschaft zustehen, genannt werden, verbunden.

Auch diese Änderung bedeutet eine wesentliche Beschleunigung. Bisher ließen sich oft nicht unerhebliche Beschränkungen der Ausübung des Eigentums nicht vermeiden.

Eine Gefährdung der Rechtssicherheit tritt bei dieser Regelung nicht ein, da die Agrarbehörde gemäß § 34 (1) der Novelle die Einleitung eines Zusammenlegungsverfahrens dem zuständigen Grundbuchgericht mitzuteilen hat und dieses nach § 44 (1) eine entsprechende Anmerkung bei den betreffenden Grundbucheintragungen macht. Sie hat die Wirkung, daß jedermann die Ergebnisse des Verfahrens gegen sich gelten lassen muß*.

Flurbereinigung

Anstelle eines „Zusammenlegungsverfahrens“ kann ein „Flurbereinigungsverfahren“ durchgeführt werden (§ 49 der Novelle), wenn dadurch

- a) die Besitz-, Benützungs- oder Bewirtschaftungsverhältnisse in einem kleineren Gebiet oder bei einer kleineren Anzahl land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder lediglich durch einzelne Maßnahmen verbessert oder neu gestaltet werden oder
- b) eine zweckmäßige Zwischenlösung bis zur späteren Durchführung eines Zusammenlegungsverfahrens nicht erreicht wird.

Ein solches einfacheres Verfahren kann auch durchgeführt werden, um Maßnahmen, die aufgrund anderer Vorschriften der Bodenreform oder im allgemeinen öffentlichen Interesse getroffen werden, vorzubereiten oder zu unterstützen.

Das Verfahren ist wie die Zusammenlegung „von Amts wegen“ mit Bescheid einzuleiten und abzuschließen. Es sind die Bestimmungen der Zusammenlegung sinngemäß anzuwenden, jedoch unter Berücksichtigung einer Reihe von Vereinfachungen, die sich aus dem engeren Aufgabenbereich ergeben (§ 50 der Novelle). Die Flurbereinigung im Sinne der §§ 49, 50 der Novelle eignet sich besonders für Gebiete mit Einzelhoflagen oder Weilersiedlungen sowie zur Durchführung von Teilmaßnahmen, z. B. im Rahmen einer Zweitbereinigung einer bereits einmal zusammengelegten Flur.

Flurbereinigungsverträge und -übereinkommen

Zur weiteren Förderung der Flurbereinigung können einem solchen Verfahren Verträge, die von den Parteien in verbuchungsfähiger Form abgeschlossen wurden (Flurbereinigungsverträge) oder Parteiübereinkommen, die von der Behörde in einer Niederschrift beurkundet wurden (Flurbereinigungsübereinkommen) zugrunde gelegt werden.

Voraussetzung ist jedoch, daß die Behörde bescheidmäßig feststellt, daß sie zur Durchführung der Flurbereinigung, z. B. zur Arrondierung oder Beseitigung von Enklaven erforderlich sind. Sie müssen, wenn auch, was vorkommen kann, einzelne Teile der Vertragskette für sich allein gesehen, keine unmittelbare Verbesserung der Agrarstruktur darstellen, in ihrer Gesamtheit für die Erreichung des Gesamterfolges einer Flurbereinigung im Sinne des § 49 unentbehrlich sein.

In einem solchen Falle kann von der Erlassung eines Einleitungsbescheides und des Flurbereinigungsplanes abgesehen werden.

Die Bestimmungen über „Flurbereinigungsverträge und -übereinkommen“ lassen der Privatinitiative entsprechenden Raum. Sie ermög-

* Vgl. dazu S. 17 „Erläuternde Bemerkungen“ zu § 10 Regierungsvorlage.

lichen es, die Flurbereinigung durch eine Kombination von Verträgen und behördlichen Verfügungen durchzuführen.

Wenn die behördlichen Bescheide den gesetzlichen Voraussetzungen (§§ 49, 50 in der Fassung der Novelle) nicht entsprechen, leiden sie an einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler und können von Amts wegen in Ausübung des Aufsichtsrechts von der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde — dem Landesagrarsenat — als nichtig erklärt werden (§ 68 Abs. 4 lit. d. AVG 1950, BGBl. Nr. 172). Die Vorschriften, nach denen die Gültigkeit eines Vertrages — hier der Flurbereinigungsverträge — durch die Aufnahme eines Notariatsaktes bedingt ist, bleiben unberührt. Die Zustimmung der Grundstücksverkehrskommission ist jedoch nicht erforderlich. Verträge, die den Bestimmungen des § 49 entsprechen, sind frei von Abgaben (§ 53).

Da es im Interesse der Rechtssicherheit liegt, weitgehende ländereinheitliche Bestimmungen über die Güterzusammenlegung zu erlassen, wurde aufgrund einer Absprache der Bundesländer ein eigener Arbeitsausschuß mit der Ausarbeitung eines Musterentwurfs für die von den Ländern zu erlassenden Ausführungsgesetze betraut. Von den Bundesländern wurden in ihre Ausführungsgesetze im wesentlichen die Bedingungen des Musterentwurfs übernommen, wobei jedoch auf die besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse des jeweiligen Landes Rücksicht genommen wurde.

Die Flurverfassungsnovelle 1967 und die Gesetze der Bundesländer regeln die Grundziele entsprechend den seit dem Bundesgesetz betr. Grundsätze für die Flurverfassung vom 2. 8. 1932 (BGBl. Nr. 256) und seiner Wiederverlautbarung am 13. 2. 1951 (BGBl. Nr. 103) veränderten Verhältnisse neu.

Durch Besiedlung, Erbteilung, Gewässerregulierung, Nutzungsänderungen und nicht zuletzt durch Straßen, Autobahnen, Eisenbahnen, Wasserkraftanlagen und dergleichen wurde der Boden weiter zerstückelt, so daß seine Nutzung als Produktionsgrundlage der Land- und Forstwirtschaft erheblich erschwert wurde. Diese Nachteile treffen die Landwirtschaft mit zunehmender Härte.

Die zunehmende Industrialisierung zusammen mit dem Anwachsen der Bevölkerung und der Erhöhung des Lebensstandards hat es mit sich gebracht und wird es auch weiterhin tun, daß landwirtschaftlicher Boden mehr und mehr als Wohnungs- und Erholungsraum, Industriestandort und Verkehrsfläche benötigt wird. Im ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraum sind daher mannigfaltige Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben zu erfüllen.

Bei der Lösung dieser komplexen Probleme kommt — so heißt es in der Regierungsvorlage* und ihren erläuternden Bemerkungen vom 9. 11. 1966 — der „Zusammenlegung“ erste rangige Bedeutung zu.

Die Zusammenlegung hat sich danach von einem Mittel, die Mängel der bestehenden Flureinteilung als Überreste der alten Agrarverfassung zu beseitigen, zu einem Entwicklungs- und Ordnungsfaktor im gesamten ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraum entwickelt.

§ 4 (1) der Novelle steckt den großen Rahmen für die Neuordnung ab. Er verpflichtet als oberstes Gebot die Behörde, eine „Gesamtlösung“ in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht anzustreben und in diesem Rahmen die Bedingungen für eine organische und geordnete Weiterentwicklung des „gesamten Raumes“ als auch der Betriebe zu schaffen.

Es handelt sich mithin nicht nur um eine „agrarpolitische“, sondern auch um eine „raumordnende“ Planungsaufgabe.

* 237 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI G. P.

Siedlungsgrundsatzgesetz

Zu den „agrарischen Operationen“ der Bodenreform gehören außer der bereits im vorhergehenden Abschnitt eingehend behandelten „Zusammenlegung“ und „Flurbereinigung“ auch das „landwirtschaftliche Siedlungswesen“.

Nach den im „Landwirtschaftlichen Siedlungsgrundsatzgesetz“ vom 15. Februar 1967 (BGBl. 79/1967) aufgestellten Grundsätzen können Siedlungsverfahren zur „Verbesserung der Agrarstruktur“ durchgeführt werden.

Ihr oberstes Ziel ist die Schaffung und Erhaltung solcher bäuerlicher Betriebe*, deren Erträge einer bäuerlichen Familie einen „angemessenen Lebensunterhalt“ nachhaltig sichern.

Unter „angemessenem Lebensunterhalt“ will das Gesetz nicht nur das Existenzminimum verstanden wissen, sondern ein Einkommen, das sich mit dem anderer Berufsgruppen vergleichen läßt. Es soll zudem dem Betriebsinhaber ermöglichen, seinen Sorgpflichten gegenüber der Ehefrau, nichtselbständigen Kindern und versorgungsberechtigten Eltern — Ausgedinge — nachzukommen. Zur bäuerlichen Familie zählen nach der Regierungsvorlage aber auch z. B. am Hofe verbliebene Geschwister und andere Angehörige, die ihre Arbeitskraft dem bäuerlichen Betrieb widmen und im wesentlichen über kein anderes Einkommen verfügen.

Als „nachhaltig gesichert“ gilt der Lebensunterhalt, wenn er ganz allgemein bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung erzielbar ist.

Trotz des Bekenntnisses zum zeitgemäß gestalteten und geführten bäuerlichen Familienbetrieb als agrarpolitisches Leitbild begnügt sich der Gesetzgeber damit, daß auch Betriebe errichtet werden, die das wünschenswerte Familieneinkommen „nur“ in Verbindung mit einem „Nebenerwerb“** ermöglichen. Das hat besondere Bedeutung für solche Gebiete, mit deren Entsiedlung sonst gerechnet werden muß (vgl. Regierungsvorlage, erläuternde Bemerkungen zu § 1, S. 5).

Gegenstand von Siedlungsverfahren können sein:

1. die Neuerrichtung von Betrieben;
2. die Verlegung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden aus wirtschaftlich ungünstigen Orts- oder Hoflagen;
3. die Umwandlung von Betrieben, die ihre Selbständigkeit verloren haben (Zulehen, Huben usw.) in selbständig bewirtschaftete Betriebe;
4. die Übertragung von Betrieben, deren Eigentümer sie selbst nicht mehr bewirtschaften wollen oder wegen Krankheit oder Alters nicht mehr bewirtschaften können oder in der Landwirtschaft nicht hauptberuflich tätig sind, in das Eigentum von Personen, die für die Führung bäuerlicher Betriebe geeignet sind, insbesondere von weichenden Bauernkindern oder von land- oder forstwirtschaftlichen Dienstnehmern, sofern es sich hierbei nicht um Verwandte in gerader Linie, um den Ehegatten, ein Stiefkind, Wahlkind, Schwiegerkind oder um ein in Erziehung genommenes Kind handelt;

* Von einer näheren Begriffsbestimmung des „bäuerlichen Betriebes“ hat der Gesetzgeber abgesehen, weil seine Abgrenzung zum Gutsbetrieb nach Gesetz und Rechtsprechung hinreichend gesichert erscheint. Regierungsvorlage nebst Begründung und Hinweis auf § 109 Landarbeitsgesetz und OGH Slg. Arb. 5349, Arb. 8141.

** Unter Nebenerwerb wird verstanden solcher aus der Natur des bäuerlichen Betriebes selbst wie Fuhrleistungen, Holzarbeit, Fremdenbeherbergung u. a. m., aber auch aus Arbeit in anderen Berufszweigen.

5. die Umwandlung von Pacht in Eigentum, soweit es sich nicht um Pachtverhältnisse handelt, an denen Verwandte in gerader Linie, Ehegatten usw. wie Ziff. 4, beteiligt sind;
6. die Aufstockung bestehender, vom Eigentümer selbst bewirtschafteter Betriebe mit Grundstücken, Gebäuden, agrargemeinschaftlichen Anteilsrechten oder Nutzungsrechten;
7. die Bereinigung ideell und materiell geteilten Eigentums.

Die aufgezählten Vorgänge bedeuten vielfach keine Neuerungen. Ihre Bedeutung für die Verbesserung der Agrarstruktur wird in folgendem gesehen:

Zu 1) Die Zu- und Nebenerwerbsbetriebe werden nicht nur als Übergangslösung, sondern als ein weiterhin integrierender Bestandteil des ländlichen Raumes bejaht. Der Nebenerwerbsbetrieb der Zukunft wird als ein mehr oder weniger extensiver, extrem vereinfachter Betrieb gesehen, der sich voll in das Räderwerk der überbetrieblichen Arbeitsteilung und Zusammenarbeit einfügt. Es wird daher Nebenerwerbsbetriebe geben, die auch bei hohem Wirtschaftswachstum die landwirtschaftliche Tätigkeit z. B. aus persönlicher Neigung weiterbetreiben; andere werden mit steigendem nichtlandwirtschaftlichen Einkommen die Landwirtschaft aufgeben¹⁴⁵.

Zu 2) Die Umstellung der Betriebe auf eine den modernen Erfordernissen entsprechende Bewirtschaftung, ihre Technisierung oder die Inanspruchnahme von Grund und Boden innerhalb des Dorfbereiches für den Straßenbau oder andere im öffentlichen Interesse liegende Vorhaben — um einige Beispiele zu nennen — kann dazu führen, daß Hoflagen nicht mehr räumlich den Erfordernissen genügen. In einem solchen Falle wird zunächst geprüft und versucht werden, durch eine Zusammenlegung oder Flurbereinigung Abhilfe zu schaffen. Ergibt sich jedoch, daß das betr. Gebiet bzw. Dorf nicht direkt einer solchen agrarischen Operation bedarf oder ihr nicht unterzogen werden kann, dann bietet das Siedlungsgrundsatzgesetz die nötige Handhabe für eine Verlegung der Gebäude (Aussiedlung).

Zu 3) Diese Bestimmung dient nach der Regierungsvorlage insbesondere der Bekämpfung der Höhenflucht.

Zu 4) Diese Maßnahmen dienen der Erhaltung selbständiger Betriebe für die Landwirtschaft.

Zu 5) Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wird die Umwandlung als Siedlung gefördert, da erfahrungsgemäß — so die amtliche Begründung — selbst der beste Pachtbetrieb nicht mit jenem Erfolg wirtschaftet wie der Eigenbetrieb, da z. B. der Pächter oft langfristige Investitionen scheut.

Zu 6) In der Regel erfolgt die Aufstockung durch Grund und Boden, sie kann aber auch durch „ agrargemeinschaftliche Anteilsrechte “ oder „ Einforstungsrechte “ * erreicht werden. Sie soll vorhandene Betriebe, denen eine ausreichende Produktionsbasis fehlt, zu konkurrenzfähigen und krisenfesten Wirtschaften machen.

¹⁴⁵ HANDLBAUER, F., a. a. O., S. 23.

* Vgl. dazu

a) II. Abschnitt „Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse an agrargemeinschaftlichen Grundstücken“ des Flurverfassungs-Grundsatzgesetzes 1951 §§ 15 ff.,
 b) Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten (BGBl. Nr. 103 d),
 c) KIRNBAUER, „Zur Frage der Einforstungsverhältnisse im Salzkammergut“ in Land- und Forstwirtschaft in Österreich, Sozialökonomische Tatbestände, Beiträge zur Herbsttagung des ASG 1969, Linz, S. 71 ff.

Zu 7) Wegen der damit verbundenen ungünstigen Beeinflussung der Bewirtschaftung bäuerlicher Betriebe soll die Auflösung der Teilungen zur Schaffung klarer Rechtsverhältnisse erfolgen.

Insgesamt gesehen tragen die geschilderten Maßnahmen der Tatsache Rechnung, daß die Umstellung der österreichischen Landwirtschaft auf die veränderten Verhältnisse immer dringender wird und somit das Vorhandensein wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe zur gebieterischen Notwendigkeit macht. Das Gesetz sieht trotzdem bewußt von zwangsweisen Eingriffen in das Eigentumsrecht ab und beschränkt sich auf die planende Leitung der Bodenbewegungen.

Die vom Gesetz beabsichtigte langfristige Planung kann auch etappenweise verwirklicht werden**. Von einer ziffernmäßigen Abgrenzung der anzustrebenden Betriebsgröße wurde bewußt abgesehen, da sich die Lebens- und Konkurrenzfähigkeit nicht nur nach der örtlichen und klimatischen Lage usw., sondern weitgehend auch nach der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation richtet.

Siedlungsverfahren sind nur auf Antrag von in § 5 Abs. 1 genannten physischen und juristischen Personen durchzuführen. Dazu gehören auch Agrargemeinschaften (§ 5 Abs. 1 Ziff. 3), da sich gezeigt hat, daß notleidende Bauernhöfe, die an einer solchen beteiligt sind, auch auf dem Umweg über die Agrargemeinschaft gefördert werden können. Eine Stärkung der wirtschaftlichen Kraft der Gemeinschaft kommt auch den beteiligten Höfen zugute und trägt zu deren Existenzsicherung bei.

Siedlungsträger

Das Gesetz nennt weiter als Antragsteller „Siedlungsträger“ (§ 5 Abs. 1 Ziff. 4). Bisher fehlte es an solchen Institutionen. Nur in einigen Provinzen wurden Landankaufsgenossenschaften der provinziellen Landwirtschaftskammern oder Landsiedlungsgesellschaften auf privater Grundlage ins Leben gerufen*.

Seit der Grundsatzgesetzgebung 1967 werden in den Bundesländern landwirtschaftliche Siedlungsausführungsgesetze erlassen**. Diese sehen in der Regel „Siedlungsträger“ vor, deren Aufgabe es sein soll, anfallenden Grund und Boden aufzufangen und bereitzustellen, geeignete Siedler auszuwählen, die Neuordnung vorzubereiten und überhaupt die Behörde bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen***.

Nach dem „landwirtschaftlichen Siedlungsgrundsatzgesetz 1967“ darf die zur Existenz als Siedlungsträger erforderliche Anerkennung — bei bereits bestehenden juristischen Personen durch Bescheid — nur durch Gesetz ausgesprochen werden, wenn nach der die Organisation des Siedlungsträgers regelnden Vorschrift und nach seiner Zusammensetzung die Gewähr dafür gegeben ist, daß seine Tätigkeit nicht in gewinnsüchtiger Absicht erfolgt (§ 6 [2]).

Siedlungsgemeinschaften

Von einem solchen Siedlungsträger sind zu unterscheiden die „Siedlungsgemeinschaften“. Zu einer solchen können nach § 6 (1) mehrere Personen vorübergehend durch Bescheid zusammengeschlossen werden, wenn es sich zur

** Vgl. S. 5 der Regierungsvorlage vom 17. 11. 1966 Nr. 255 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates — XI GP zu § 1 Abs. 2.

* z. B. in Niederösterreich, Burgenland, Tirol und Vorarlberg.

** z. B. Gesetz vom 27. Juni 1968, mit dem das Salzburger landwirtschaftliche Siedlungsgesetz abgeändert wird. LaGesBl. 76, S. 172/73.

*** In Tirol kommt dafür nur der Landeskulturfonds in Betracht. In Steiermark der Landwirtschaftliche Grundauffang-Fonds, der durch Gesetz vom 27. Januar 1965, LGBl. Nr. 107, errichtet wurde. Vgl. dazu § 3 Tiroler landwirtschaftliches Siedlungsgesetz 1969 (2 d), LGBl. Nr. 49.

erfolgreichen Durchführung als notwendig erweist, z. B. bei größeren Vorhaben. Sie wird nur für den Einzelfall gebildet und ist nach Fortfall der Voraussetzungen, die zu ihrer Bildung geführt haben, ebenfalls durch Bescheid wieder aufzulösen.

Im § 4 werden die Aufgaben der Agrarbezirksbehörde dahin angegeben, daß sie in erster Linie die Parteien im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes zu beraten hat (Manudukationspflicht). Erst wenn diese Beratung zu einer Einigung führt, die geeignet ist, einen Siedlungseffekt im Sinne der dargelegten Zwecke (vgl. dazu §§ 1 + 2) des Gesetzes herbeizuführen, hat sie entsprechende Rechte mit Bescheid zuzuteilen.

Wie bei der Flurbereinigung die Parteien durch vorbereitete Verträge selbst einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten können, so haben sie auch hier die Möglichkeit, in verbuchungsfähiger Form abgeschlossene Verträge vorzulegen.

Wenn diese der Zielsetzung des Gesetzes entsprechen und einen der oben in § 2 Ziff. 1—7 aufgeführten Vorgänge zum Gegenstand haben, hat die Behörde anstelle der Zuteilung — so bei der Flurbereinigung — eine entsprechende Feststellung mit Bescheid zu treffen.

Es ist ein typisches Merkmal des Siedlungsverfahrens, daß es der „*Private Initiative*“ freien Lauf läßt und der von den Parteien selbst angestrebte bodenreformatorische Effekt im Zuge des Verfahrens mit Hilfe der Agrarbehörde herbeigeführt wird.

Güter- und Seilwegesetz

Zu den wesentlichen Voraussetzungen für eine rationelle land- und forstwirtschaftliche Produktion gehört, daß die Betriebe auf guten Verkehrswegen ihre Erzeugnisse zu den Abnehmern bringen können, ihnen Produktionsmittel zugeführt werden und sie mit modernen Fahrzeugen und Arbeitsmaschinen ihre Wirtschaftsflächen erreichen können.

Nur dann ist eine den modernen wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechende rationelle Wirtschaftsführung möglich.

Neben dieser dringlichen Erschließung der Höfe erwies sich immer mehr die allgemeine des ländlichen Raumes als notwendig. Insbesondere machte sich ein steigendes Bedürfnis des Fremden- und Ausflugsverkehrs an einem gut ausgebauten Wegenetz bemerkbar. Trotz der schon seit Jahrzehnten laufenden Bemühungen des Bundes und der Länder um den ländlichen Wegebau — nicht nur in den Bergbauerngebieten, sondern auch im Hügel- und Flachland — waren Ende des Jahres 1965 noch rd. $\frac{1}{4}$ der Gesamtzahl der Höfe noch nicht verkehrsmäßig hinreichend erschlossen.

Nach den praktischen Erfahrungen lassen sich die erforderlichen Maßnahmen nur verwirklichen, wenn entsprechende gesetzliche Grundlagen zur Verfügung stehen. Aufgrund dessen und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes* sowie der Änderungen der Auffassungen von der Rechtsnatur des Bringungsrechts ließen es daher gerechtfertigt erscheinen, die Materie neu zu regeln (Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage zum Bundesgesetz betreffend Grundstücke für land- und forstwirtschaftliche Bringungsrechte [Güter- und Seil- Der Nationalrat beschloß daher neben den bereits behandelten Flurverfassungs- und Siedlungsgrundsatzgesetzen ebenfalls im Jahre 1967 das Güter- und Seil-

* Slg. Nr. 3504/1959, 3649/1959, 4206/1926.

wege-Grundsatzgesetz vom 9. Juni 1967 (BGBl. Nr. 198/1967). Dieses Gesetz will die aufgezeigten Hemmnisse beseitigen und zudem die wirtschaftliche sowie soziale Lage der in den Betrieben Tätigen oder von den Ertragnissen der Grundwege-Grundsatzgesetz 1967)**.

stücke und des Betriebes abhängigen Personen verbessern und dauernd sichern. Es ist mithin nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern zu einem großen Teil auch sozialpolitischer Natur*.

Eine wesentliche Änderung und Bedeutung des Gesetzes besteht darin, daß es nicht mehr das „Bringungsrecht“ als eine „Grunddienstbarkeit“, sondern als ein „Rechtsinstitut sui generis“ ansieht und entsprechend behandelt**.

Ein Bringungsrecht im Sinne des Gesetzes ist das zugunsten von Grundstücken, die land- und forstwirtschaftlichen Zwecken gewidmet sind, eingeräumte Recht, Personen und Sachen über fremden Grund zu bringen (§ 1 [1]).

Die Einräumung eines Bringungsrechts erfolgt auf Antrag, wenn Land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken gewidmete Grundstücke oder ganze land- oder forstwirtschaftliche Betriebe nicht zweckmäßig, den modernen wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend bewirtschaftet werden können,

- a) weil die Bringung der auf ihnen gewonnenen oder — bei ausreichender Erschließung — gewinnbaren Produkte nicht ausreichend möglich ist oder
- b) weil die Bringung der zur Bewirtschaftung erforderlichen Personen oder Sachen, z. B. Betriebsmittel, Tiere, die zur zweckmäßigen Bewirtschaftung erforderlich sind, nicht möglich oder nur unzulänglich möglich ist*.

Notwendig ist weiter, daß die Nachteile zu a) + b) nur durch ein Bringungsrecht behoben werden können. Das Bringungsrecht darf nicht das öffentliche Interesse verletzen, die erreichbaren Vorteile müssen die Nachteile überwiegen, es dürfen weder Menschen noch Sachen gefährdet werden, fremder Grund darf nur in möglichst geringem Ausmaß in Anspruch genommen und möglichst geringe Kosten verursacht werden (§ [2] Ziff. 1—4).

Wird das Bringungsrecht zugunsten mehrerer Grundstücke von mindestens drei verschiedenen Eigentümern eingeräumt, so bilden diese im Interesse der Errichtung und der Erhaltung der Anlage eine „Bringungsgemeinschaft“ mit Rechtspersönlichkeit wie z. B. Agrar-Zusammenlegungsgemeinschaften. Auch Eigentümer anderer Grundstücke, denen die Anlage zum Vorteil gereicht, können in die Gemeinschaft einbezogen werden.

Wie die „Zusammenlegungsgemeinschaft“ hat die Bringungsgemeinschaft die Anlagen zu errichten, auszugestalten, zu erhalten sowie zu verwalten. Sie kann dazu ihre Mitglieder zu Sach-, Arbeits- und Geldleistungen heranziehen.

Das Mitgliedschaftsrecht ist mit dem Eigentum an den Grundstücken, deren Vorteil das Bringungsrecht dient (§ 11 Abs. 1 + 2) verbunden.

** 461 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI GP 10. 5. 1967.

* Wenn auch — so VerFGH Slg. Nr. 1390/1931 — zunächst nur von Fall zu Fall Veränderungen und Verbesserungen erfolgen, entwickelt sich allmählich fortschreitend ein Netz von Wegeverbindungen, durch das sich die Bewirtschaftungsverhältnisse der bisher vom Verkehr abgeschnittenen oder noch unzulänglich erschlossenen Grundstücke sowie die Verhältnisse der von deren Ertragnissen abhängigen Personen bessern.

** Vgl. dazu Literatur und Rechtsprechung bei KLANG, „Kommentar z. ABGB“ III § 364 und SZ XXXV/86.
* Technisch unzulänglich ist z. B. ein schmaler, steiniger, stellenweise hohlwegartiger Karrenweg mit großen Steigungen, rechtlich unzulänglich ein sog. Bittweg, dessen Benutzung jedesmal vorher bewilligt werden muß, finanziell unzulänglich ist eine Verbindung, deren Erhaltung im Vergleich zum Ertrag des landwirtschaftlichen Betriebes eine unverhältnismäßig hohe Belastung bedeutet (Regierungsvorlage S. 7).

Bringungsanlagen sind nach dem Gesetz nichtöffentliche Wege (Güterwege), Materialeilbahnen ohne beschränkt öffentlichen Verkehr (Seilwege) und sonstige zur zweckmäßigen Bewirtschaftung erforderliche, der Bringung dienende Anlagen*.

Die Agrarbehörden sind nicht nur für die Einräumung, Abänderung oder Aufhebung eines Bringungsrechts und zur Regelung bzw. Aufhebung von Felddienstbarkeiten zuständig, sondern haben auf Antrag unter Ausschluß des Rechtsweges auch Streitigkeiten, die in den durch das Bringungsrecht gegründeten Rechtsverhältnissen ihren Ursprung haben, zu entscheiden (§ 13 Ziff. 1—3).

Die im Vorgehenden behandelten Gesetze und die in ihnen vorgesehenen Maßnahmen zielen im wesentlichen darauf ab, die Produktionsgrundlagen zu verbessern, die Produktionskosten zu senken sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken.

Seit der geschilderten Grundsatzgesetzgebung des Jahres 1967 werden in den Bundesländern die erforderlichen Ausführungsgesetze erlassen.

Die Notwendigkeit, die Landwirtschaft auf einen den markt- und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen angepaßten Stand zu bringen, erfordert eine Ordnung ihrer Produktionsgrundlage, eine rechtliche und wirtschaftliche Ordnung von Grund und Boden. Die Güterzusammenlegung ist das zielführendste Mittel, eine entsprechende, umfassende Verbesserung (Integralmelioration) herbeizuführen. Von den Bundesländern wurden — soweit bereits Ausführungsgesetze ergangen sind** — im wesentlichen die Bedingungen des Musterentwurfs übernommen, wobei jedoch auf die besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse des jeweiligen Landes Rücksicht genommen wurde.

Agrarverfahrensnovelle 1967

Die gleichzeitig mit den genannten Grundsatzgesetzen ergangene „Agrarverfahrensnovelle 1967“ dient vor allem der Beschleunigung der Verfahren

- a) durch Anfügung der Absätze 2 bis 4 an § 5 wurde die Bestellung eines „Zustellungsbevollmächtigten“ für eine Partei, die außerhalb der Gemeinde wohnt, in der dem Agrarverfahren unterworfenen Grundstücke liegen, ermöglicht*;
- b) Ausweise, Pläne, Listen, Register und Verzeichnisse, durch die Rechte oder Rechtsverhältnisse festgestellt oder gestaltet werden**, sind nach der Neufassung des § 7 Bescheide im Sinne der §§ 56 ff. des AVG 1950. Inhalt und Form dieser Bescheide richten sich nach den Verwaltungsvorschriften.
- c) Bescheide können nunmehr auch durch Auflage zur „allgemeinen Einsicht“ erlassen werden. Zeit und Ort des Aufliegens sind so zu bestimmen, daß jede Partei innerhalb der Rechtsmittelfrist Einsicht nehmen kann. (Näheres über die Bekanntmachung und Rechtsmittelbelehrung enthält die Neufassung des § 7 in den Absätzen 2 und 3.)

* z. B. Gleitbahnen in geneigtem Gelände, auf denen die zu befördernden Sachen vermöge ihres Eigengewichts zu Tal gleiten, auch Milch- und Gülleleitungen, vgl. dazu auch § 2 (5) Forstrechtsbereinigungsgesetz (RGBl. Nr. 222/1952).

** z. B. Flurverfassungs-Landesgesetz 1969 vom 1. Juli 1969 des Landes Kärnten (LGBl. Nr. 45). Tiroler Flurverfassungs-Landesgesetz 1969 vom 15. Juli 1969 (LGBl. Nr. 34). — In einigen Bundesländern sind mit Rücksicht auf die erst erfolgten Neuwahlen bzw. auf die bevorstehenden Wahlen die Landesausführungsgesetze noch nicht ergangen.

* Diese Regelung entspricht der in der BRD in § 127 FlurbG getroffenen über die Bestellung eines „Empfangsbevollmächtigten“.

** z. B. Listen der Beteiligten, Register der Anteilsrechte, Zusammenlegungs-, Teilungs- und Regulierungspläne.

- d) Vor der Vorlage von Berufungen oder Aufsichtsbeschwerden an die Oberbehörde kann die Behörde versuchen, die Angelegenheit durch ein Parteiübereinkommen zu bereinigen (§ 7 [4]). Wenn ein solches zustandekommt und dagegen keine Bedenken bestehen, kann sie selbst ihren Bescheid entsprechend abändern. Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung werden im Zusammenhang mit den materiellen Änderungen behandelt.

2. Agrarstrukturelle Probleme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsziele

Landwirtschaft — Gesamtwirtschaft

Im Rahmen der Gesamtwirtschaft nimmt die Landwirtschaft eine Sonderstellung ein, die in erster Linie durch die Eigenart der auf die in Österreich besonders großen Unterschiede in den Boden-, Klima-, Wirtschafts- und Besitzverhältnissen zurückzuführenden, mannigfaltigen Produktionsverhältnisse bedingt ist*.

Auch in Österreich steht einer laufenden absoluten — infolge der schnellen Wachstumsmöglichkeiten der übrigen Wirtschaftszweige — Steigerung des Brutto- sozialproduktes ein immer kleiner werdender relativer Anteil der Land- und Forstwirtschaft am Brutto- sozialprodukt gegenüber. Während die Landwirtschaft einschließlich Forstwirtschaft 1951 für 15,1 % aufkam, waren es 1966 7,8 %. Dabei ist jedoch zu beachten, daß sie regional sehr unterschiedliche Bedeutung hat.

Der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ging von 22 % im Jahre 1951 auf 16 % 1960 zurück**¹⁴³, der der in der Landwirtschaft Tätigen verminderte sich von 22,8 % (1961) auf 20 % (1965).

In der Zeit von 1950 bis 1960 sank die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe um 7 % von ca. 433 000 auf 402 000. In diesen zehn Jahren wanderten mehr als 300 000 Personen aus der Land- und Forstwirtschaft ab. Diese Entwicklung hält weiterhin an, als Folge von Abwanderung in andere Zweige der Wirtschaft.

Österreich ist aufgrund der natürlichen Voraussetzungen und geschichtlichen Entwicklung ein Land der Mittel- und Kleinbetriebe auf Eigentumsbasis, nur 5 % der landwirtschaftlichen Gesamtfläche sind Pachtflächen.

Etwa die Hälfte aller bäuerlichen Betriebe bezieht das Einkommen ausschließlich aus der Land- und Forstwirtschaft, während die übrigen z. T. auf Nebeneinkünfte angewiesen sind bzw. ihr Einkommen zu einem überwiegenden Teil aus einem Nebenerwerb beziehen***.

Die Leistung pro landwirtschaftlicher Arbeitskraft, die sog. Arbeitsproduktivität, stieg in den letzten 10 Jahren 1968 um 85 %, gegenüber 1937 ist sie auf nicht weniger als 205 % gestiegen****. Trotzdem hat die Land- und Forstwirtschaft, weil sich die Preisschere immer weiter zu ihren Ungunsten öffnet**, mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Die stetige Steigerung der Löhne und Sachgüterpreise auf der

¹⁴³ SCHLEINZER, a. a. O., S. 5 ff.

* Der Schwerpunkt der Grünlandwirtschaft mit Viehzucht und Milchwirtschaft liegt im Westen des Landes, der Getreide- und Hackfruchtbau sowie die Spezialkulturen Wein-, Obst- und Gartenbau in den östlichen Landesteilen; die walddreichsten Gebiete sind die Zentralalpen sowie die südlichen Bundesländer Steiermark und Kärnten.

** Sie beträgt z. Z. etwa 7,3 Mio., davon leben fast 1/4 in Wien. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt mit etwa 87 Menschen je km² weit unter dem Mittelwert der EWG. Der Grund hierfür liegt in dem weitgehend gebirgigen Charakter der Landschaft (etwa 2/3 des Bundesgebietes haben eine Höhenlage über 1000 m).

*** Österreichs Land- und Forstwirtschaft, Österreichischer Agrarverlag, Wien 1968, S. 8—11.

**** Vgl. Landwirtschaftlicher Paritätsspiegel, Wien, Januar 1968/5:

(1958 = 100)	1959	1961	1963	1965	1967	1968
Produktionsmittel	103	111	121	138	149	150
Agrarzeugnisse	104	107	111	125	127	126
Preisschere (%)	+ 1	— 3	— 9	— 11	— 17	— 19

Ausgabenseite, vor allem für landwirtschaftliche Investitionsgüter, bei kaum veränderten Preisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, hemmten und verminderten eine einkommenssteigernde Wirkung.

In der „Zusammenlegung“ wird noch immer die wichtigste Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur gesehen, weil sie in einem umfassenden Verfahren die grundlegenden Verhältnisse der Landwirtschaft zu bereinigen und darüber hinaus auch die meisten Beziehungen der Gesamtwirtschaft des Gebietes im Sinne einer Raumordnung zu ordnen gestattet¹⁴⁹.

Die fortschreitende europäische Integration zwingt auch die österreichische Landwirtschaft, ihre Produktivität durch Senkung der Betriebsausgaben zu erhöhen und die Betriebe auf gesteigerte Marktproduktion entsprechend den Erzeugungsgrundlagen und Absatzmöglichkeiten einzustellen.

Landwirtschaftsgesetz

Das Bundesgesetz vom 13. Juli 1960, das große Ähnlichkeit mit dem Schweizerischen Landwirtschaftsgesetz (vgl. S. 77) aufweist¹⁵⁰, trifft Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz, BGBl. 1960, Nr. 155, 47. Stück S. 1889 ff.).

Es sagt über die Ziele „der Landwirtschaft und den in der Landwirtschaft beschäftigten Personen einen Anteil an der fortschreitenden Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft zu sichern; die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere auch „durch strukturelle Maßnahmen“ zu erhöhen, die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist, naturbedingte Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen; die wirtschaftliche Lage der in ihr Tätigen zu verbessern und der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Lebensmitteln zu sichern“.

Diesem Landwirtschaftsgesetz kommt nicht nur grundsätzliche, programmatische Bedeutung zu. „Oberstes Ziel“ ist vielmehr die Schaffung und Erhaltung bäuerlicher Betriebe, die über eine nach heutiger Ansicht hinreichende Produktionsbasis verfügen oder für die zumindest begründete Aussicht besteht, in absehbarer Zeit bestehende Mängel zu beheben und damit den Betrieb zu einem voll funktionsfähigen zu machen.

Veranlassung zu diesem Gesetz gab die Erkenntnis, daß mit den Marktordnungsgesetzen für die Hauptprodukte Milch, Getreide und Vieh nur eine „Teilregelung“, nicht aber das „Grundproblem“, nämlich die Stellung der Landwirtschaft im Rahmen der Gesamtwirtschaft gelöst wurde*.

Es muß daher der Landwirtschaft noch stärker als bisher ermöglicht werden, zu einer rationelleren Betriebsweise zu gelangen, ihre Rentabilität zu steigern und damit ihre Einkommenslage im Rahmen der Volkswirtschaft zu verbessern.

Bäuerlicher Besitzstrukturfonds

Um die ökonomischen und sozialen Umwälzungen im agrarischen Bereich zeitlich zu verkürzen, soll die Beseitigung der Mängel der Agrarstruktur und die Schaffung der Voraussetzungen für eine rationelle Wirtschaftsweise mit allen zu Gebote stehenden Mitteln gefördert werden. Für eine solche rasche Anpassung der

¹⁴⁹ WILFINGER, a. a. O., S. 191.

¹⁵⁰ Zum Entwurf eines „Bundesgesetzes zur Produktionssteigerung der Österreichischen Landwirtschaft und der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes“, KALTENBRÜNNER, H., a. a. O., S. 15.

* Vgl. dazu Regierungsvorlage vom 28. 6. 1966 zum Landwirtschaftsgesetz Nr. 235 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates IX GP, S. 6.

Land- und Forstwirtschaft ist die Lösung der sich dabei ergebenden Finanzierungsfragen von besonderer Bedeutung. Hierbei zu helfen ist der Zweck des „bäuerlichen Besitzstrukturfonds“.

Er wurde auf Grund des Bundesgesetzes vom 9. Juli 1969, mit dem Maßnahmen zur Verbesserung der Besitzstruktur bäuerlicher Betriebe gefördert werden (BGBl. Nr. 298/1969, S. 154), bei dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft errichtet.

Dieser Fonds ist ein abge sondert verwaltetes, bestimmten Zwecken gewidmetes „Sondervermögen des Bundes“ „ohne eigene Rechtspersönlichkeit“, das ohne Schaffung neuer besonderer Organe, im Rahmen des Ressorts und mit dessen personellen und sachlichen Mitteln verwaltet und alljährlich durch Haushaltsmittel dotiert wird (§ 3).

Der Fonds ist die notwendige wesentliche Ergänzung für die einheitlichen ziel-führenden Grundsätze und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Jeder unmittelbaren Förderung der Landwirte soll er sich selbst enthalten. Es können daher aus ihm nur an Siedlungsträger, die den Voraussetzungen der in Ausführung des § 6 (2) des Landwirtschaftlichen Siedlungs-Grundsatzgesetzes erlassenen landesgesetzlichen Vorschriften entsprechen „Zweckzuschüsse“ gegeben werden in der Form

- a) von Zinszuschüssen — auf eine Laufzeit von 10 Jahren begrenzt — zu Darlehen, die Siedlungsträger bei einer inländischen Kreditunternehmung zur Finanzierung von Kaufpreis, Pachtzins, Vorauszahlungen, Kautionen oder Investitionsablösungen aufnehmen,
- b) von Zuschüssen zu Leistungen der Siedlungsträger an Personen dafür, daß diese ihren land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dem Siedlungsträger verkaufen oder verpachten, sofern der Betrieb zur Gänze oder überwiegend im Zuge eines Agrarverfahrens, insbesondere eines Zusammenlegungs-, Flurbe-reinigungs- oder Siedlungsverfahrens, also unter Mitwirkung der Agrarbe-hörde, zur Verbesserung der Besitzstruktur verwendet wird.

Zweckzuschüsse zu b) dürfen nur gewährt werden, wenn aus Landesmitteln min-stens ein Betrag in halber Höhe der Zweckzuschüsse aus dem Fonds zur Verfü-gung gestellt wird.

Des weiteren stellt § 4 (2) die Voraussetzungen auf, für Darlehen und Kredite, die zum Ankauf von Liegenschaften vom Siedlungsträger aufgenommen wurden, unter denen Ausfallbürgschaften, wie es Art. 18 (1) BVerfG zuläßt, übernommen werden dürfen.

Soziale Maßnahmen

Zur Erreichung des Förderungszweckes sind die Rechtsgeschäfte und Rechtsvor-gänge, soweit sie durch das Bundesgesetz unmittelbar veranlaßt werden, von den Stempel- und Rechtsgebühren befreit.

Über die Notwendigkeit des Strukturwandels bestehen beim Parlament, den ge-setzlichen und politischen Vertretungen der Land- und Forstwirtschaft, den Land-wirtschaftskammern und ihren Organen, aber auch bei der Bauernschaft selbst, besonders bei der jüngeren Generation, keine Zweifel. Alle treten aber sehr ent-schieden dafür ein, daß sich dieser Strukturwandel „elastisch“ und „möglichst ohne Härten“ für die Betroffenen vollzieht und daß vor allem auch seiner über-ragenden gesellschaftspolitischen Bedeutung Rechnung getragen wird¹⁴³.

¹⁴³ SCHLEINZER, K., a. a. O., S. 12.

Entsprechend der fortschreitenden Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft und in dem Bestreben um gleichwertige Lebensbedingungen mißt die bäuerliche und die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung die wirtschaftliche und soziale Stellung immer mehr nach ihrer Teilnahme an den Errungenschaften des modernen Sozialstaates. Durch die immer stärker werdenden strukturellen Veränderungen ergab sich, daß eine zunehmende Anzahl von Betriebsinhabern keinen Nachfolger und damit auch kein Ausgedinge hatte.

Damit gewinnen die sozialpolitischen Maßnahmen für eine wirkungsvolle Strukturverbesserung zunehmend an Bedeutung. Dem wurde u. a. Rechnung getragen durch den Ausbau der „Zusatzrente“ in eine „Vollrente“, durch die „Einführung der Bauernkrankenkasse“¹⁵¹. Es ist bereits die grundsätzliche politische Einigung darüber erreicht, daß ab 1971 anstelle der Zusatzrente, die das Bestehen eines Ausgedinges voraussetzt, eine „echte Bauernpension“ treten soll.

Im Zuge der umfassenden Neuregelung der Wohnungsbauförderung im Wohnungsbauförderungsgesetz 1968* erfolgte eine gleichberechtigte Einbeziehung der Land- und Forstwirtschaft, um das Niveau der Wohnbedingungen an das der nichtbäuerlichen Bevölkerung anzugleichen.

Diese Beteiligung ist insofern von Bedeutung, als es Kleinlandwirten oder Inhabern von mittleren Betrieben ermöglicht wird, eine unselbständige Arbeit aufzunehmen und ihre Wohngebäude mit Hilfe der Mittel des sozialen Wohnungsbaus ihren zukünftigen Bedürfnissen entsprechend auszubauen.

Es ist das besondere Anliegen, Menschen bäuerlicher Herkunft oder bisheriger landwirtschaftlicher Tätigkeit, die infolge des Strukturwandels einen Berufswechsel vornehmen müssen, zu ermöglichen, daß sie einen qualifizierten Arbeitsplatz ausfüllen. Zu diesem Zweck können aufgrund des Bundesgesetzes Nr. 31 vom 12. Dezember 1968 betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz) (RGBl. 1969, S. 465) Hilfen verschiedener Art gewährt werden (Umschulungshilfe, Berufsberatung usw.).

Die Bildungsfrage — nicht nur für diejenigen, die z. Z. den Beruf wechseln — wird im gesamten Umstellungsprozeß von der Landwirtschaftsverwaltung, den Regierungen, vor allem aber von den Landwirtschaftskammern sehr ernst genommen. Hinsichtlich der Berufsausbildung wird zunehmend darauf geachtet, daß sie — besonders bei den Übernehmern von Klein- und mittleren Betrieben — die spätere Existenz sichert. Diese Bemühungen sind nicht nur auf die Ausbildung des landwirtschaftlichen Berufsnachwuchses, sondern auf eine rechtzeitige Berufentscheidung und -ausbildung aller Kinder aus der Landwirtschaft gerichtet¹⁵³.

Durch diese sozialen Maßnahmen wird eine Entlastung des übersättigten landwirtschaftlichen Marktes und eine stärkere Wanderung des Grund und Bodens zu den zu vergrößernden Betrieben erwartet.

Der auch in Österreich beobachteten Tatsache, daß im Bereich der Kleinbetriebe am allerwenigsten Land verkauft, sondern meistens nur verpachtet wird, trägt das neue „Landpachtgesetz“ Rechnung. Von ihm wird eine stärkere Bodenmobilität erwartet, weil der nach heutiger Auffassung bisher übertriebene Pächterschutz in diesem Gesetz abgebaut ist.

¹⁵¹ Vgl. dazu im einzelnen die Beiträge im Juliheft 1969 der „Agrarischen Rundschau“, hrsg. von der Österreichischen Gesellschaft für Land- und Forstwirtschaft.

¹⁵³ STUMMER, Fr., a. a. O.

* BGBl. Nr. 280/1968.

Bundesgesetz vom 26. November 1969, mit dem Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge getroffen werden (Landpachtgesetz) BGBl. Nr. 451/1969, S. 3317 ff.

Die bisher praktizierte Arbeitsmarktpolitik litt an der notwendigen Koordinierung. Sie war gekennzeichnet durch rechtliche Unsicherheit.

Das „Arbeitsförderungsgesetz“ sieht daher die Mitarbeit von Vertretern der Gebietskörperschaften vor, um im Interesse der erforderlichen Koordination eine aktivere Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Vor allem sollen dadurch die agrarstrukturellen Maßnahmen, insbesondere die Durchführung von Zusammenlegungsverfahren und die damit verbundene Freisetzung von Arbeitskräften mit den erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Beschaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft besser aufeinander abgestimmt werden¹⁵³.

3. Bundesraumordnungs- und Aktionsprogramm der Bundesregierung

Für eine Umstrukturierung müssen oft wesentliche Voraussetzungen außerhalb des agrarischen Bereiches geschaffen werden, „regionale Entwicklung“ und „Veränderung der Agrarstruktur“ müssen aufeinander abgestimmt verlaufen.

Insbesondere in Boden- und klimagünstigen Gebieten, die weitgehend in der Nähe der industriellen Ballungsgebiete gelegen sind, haben sich regionale Agrarzonen herausgebildet. Sie weisen einen besonders hohen Stand an Leistungsfähigkeit auf.

Demgegenüber sind die marktentlegeneren und bodenmäßig benachteiligten Gebiete wie z. B. die Bergbauerngebiete¹⁵² in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben.

Zwischen den vorstehend genannten liegen die zahlreichen Übergangsbereiche. Es wird angestrebt, diesen durch „regionale Maßnahmen“, durch „Schaffung von Nebenerwerbsmöglichkeiten“ und vor allem durch eine „richtig gelenkte Industrialisierung“ sowie durch „einen weitgehenden Ausbau des Fremdenverkehrs“ entsprechende Hilfe zu leisten.

Die regionale Gesamtwirtschaftspolitik, die sich hieraus ergibt, ist zur Zeit jedoch noch im Aufbau begriffen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist dabei der Schlüssel zur Entfaltung des ländlichen Raumes. Der Industrieansiedlung kommt dafür eine größere Bedeutung zu, aber nicht für alle Gebiete. Es muß vielmehr auf den Fremdenverkehr Rücksicht genommen und daher müssen Lösungen gesucht werden, die die Standortverhältnisse sorgfältig beachten. Die von der Landwirtschaft gewünschte Dezentralisierung wird von der Industrie z. T. noch abgelehnt.

Der Schlüssel zur Entfaltung des ländlichen Raumes ist daher außer den Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur in dafür geeigneten Gebieten die Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten.

Dabei kommt der Industrieansiedlung wohl eine größere Bedeutung zu, Österreich kann aber als Fremdenverkehrsland in ihr nicht das Rezept für alle Regionen sehen¹⁴³.

Raumordnungsgutachten

Es müssen daher integrale Lösungen gesucht werden, die die Standortverhältnisse sorgfältig prüfen und beachten. Dazu zwingt auch die beschränkte geldliche Mittellage, die eine gleichzeitige Inangriffnahme der Sanierung aller Problem-

¹⁵³ STUMMER, Fr., a. a. O.

¹⁵² LAGLER, E., a. a. O., S. 73—79.

¹⁴³ SCHLEINZER, K., a. a. O., S. 14.

gebiete nicht zuläßt. Auf Anregung der Landwirtschaft hat daher die österreichische Regierung ein umfassendes „Raumordnungsgutachten“ erstellen lassen, das ihr Entscheidungsgrundlagen für künftige raumpolitische Maßnahmen an die Hand gibt.

Dieses Raumordnungsprogramm enthält:

- eine Bestandsaufnahme der strukturbestimmenden Faktoren in Österreich,
- eine Analyse dieser Strukturuntersuchung,
- Zielsetzung für die von der Bundesregierung anzustrebende räumliche Entwicklung des Bundesgebiets sowie die daraus abzuleitenden
- Raumordnungsmaßnahmen für Österreich.

Die in ihm vorgeschlagenen „Maßnahmen für eine wirksame Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ gehen von folgenden Grundsätzen aus:

- a) Die Maßnahmen zur Steigerung der „Arbeitsproduktivität“ gewinnen gegenüber jenen zur Hebung der Flächenproduktivität immer mehr an Bedeutung.
- b) Bei den strukturpolitischen Maßnahmen soll nicht nur auf die „Vollerwerbsbetriebe“, sondern auch auf die „Zuerwerbsbetriebe“ Rücksicht genommen werden.
- c) Eine aus ökonomischen und psychologischen Gründen notwendige Mindestbesiedlungsdichte ist aufrechtzuerhalten.
- d) Die „strukturpolitischen“ Maßnahmen auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft sind durch solche „sozialpolitischer Art“ zu ergänzen¹⁴⁴.

Diesem Raumordnungsgutachten hat die Bundesregierung bei der Veröffentlichung am 15. Januar 1970 „Leitlinien“ und ein „Aktionsprogramm“ vorangestellt.

Damit ist eine neue Phase für die Wirtschaftspolitik eingeleitet. Neben der Betonung des Wirtschaftswachstums ist das Ziel eine ausgewogene Entwicklung des gesamten ländlichen Raumes.

Leitlinien

Entsprechend den Zielsetzungen des Landwirtschaftsgesetzes stellen die „Leitlinien“ in ihrem umfassenden Abschnitt „Agrar- und Forstpolitik“ u. a. folgende Grundsätze heraus:

- a) Weiterentwicklung einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft,
- b) Verbesserung der Agrarstruktur,
- c) Schaffung von Nebenerwerbsmöglichkeiten,
- d) Festigung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes,
- e) Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes.

Den Maßnahmen zu c) bis e) wird eine besondere Bedeutung beigemessen.

Aktionsprogramm

Das „Aktionsprogramm“ enthält neben der Fortsetzung der bisherigen wie z. B. Verbesserung der Flurverfassung vor allem Angaben über geplante Maßnahmen. Insbesondere wird dabei die Nebenerwerbsfunktion des „Fremdenverkehrs“ für die Landwirtschaft hervorgehoben.

¹⁴⁴ STUMMER, Fr., a. a. O., S. 21.

Wesentlich ist — so wird besonders betont —, bei den geplanten Maßnahmen die „K o o r d i n a t i o n“²¹⁰.

Die allgemeine Entwicklungsplanung für den ländlichen Raum soll mit sämtlichen Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung abgestimmt werden.

Bei der zu beschleunigenden Erstellung von Flächenordnungsplänen in den Landgemeinden sind die Interessen der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft sowie die Sicherung der Kulturlandschaft gebührend zu berücksichtigen.

Im Interesse der Sicherung von Naherholungszonen sollen land- und forstwirtschaftlich genutzte Gebietsteile von anderweitigen Nutzungen freigehalten werden.

Des weiteren sieht das Aktionsprogramm eine verstärkte Förderung der Verkehrserschließung, der Vollelektrifizierung auf dem Lande sowie eine Verbesserung der ländlichen Wohnverhältnisse vor.

Die Länder sollen in ihren Entwicklungsplänen Vorsorge für einen Ausbau der allgemeinen Bildungsmöglichkeiten auf dem Lande treffen. Der Schulbesuch von Landkindern auf weiterführenden Schulen ist zu erleichtern, die Ausbildung und Umschulung von Bauernkindern und von berufswechselnden Landwirten sowie überhaupt die fachliche und schulische Ausbildung sind zu fördern.

Der land- und forstwirtschaftliche Beratungsdienst bedarf eines Ausbaus.

Hinsichtlich der Agrarstrukturverbesserung hebt das Aktionsprogramm die „G ü t e r z u s a m m e n l e g u n g“ als eine Maßnahme im Dienste einer umfassenden Neuordnung der Infra- und Agrarstruktur sowie der gesamten Kulturlandschaft hervor.

Im einzelnen sieht das Programm folgende Förderungen vor:

- a) standortgemäße Bodennutzung und Veredelungswirtschaft,
- b) Aufforstung von „Grenzertragsböden“ entsprechend den örtlichen Verhältnissen bzw. deren Überführung in andere geeignete Nutzung z. B. für den Fremdenverkehr,
- c) verstärkte Bodenmobilität,
- d) überbetriebliche Zusammenarbeit landwirtschaftlicher Betriebe.

Wie die „Leitlinien“ stellt auch das „Aktionsprogramm“ die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Koordinierung und Abstimmung der Maßnahmen zur „V e r b e s s e r u n g d e r A g r a r s t r u k t u r“ mit der Schaffung „n i c h t l a n d w i r t s c h a f t l i c h e r A r b e i t s p l ä t z e“ in Industrie- und Gewerbebetrieben sowie im Fremdenverkehr als dringlich heraus.

Dabei kommt der Industrieansiedlung wohl eine größere Bedeutung zu. Es darf aber bei der Auswahl des Standortes nicht schematisch vorgegangen werden, sondern es müssen die jeweiligen konkreten Entwicklungschancen und Standortfunktionen eines Gebietes sorgfältig berücksichtigt werden. Das ist in Österreich als Fremdenverkehrsland ganz besonders wichtig¹⁴³.

Durch den Fremdenverkehr wird die Gefahr der Entsiedlung gebannt. Er hat, wie Untersuchungen ergeben haben, eine Verbesserung der allgemeinen Grundausstattung der Landgemeinden zur Folge. Er schafft zudem bessere und neue Einkommensquellen für die Landwirtschaft und die Voraussetzung für die Ansiedlung von Dienstleistungs- und Versorgungsbetrieben.

²¹⁰ STUMMER, Fr., a. a. O.

¹⁴³ SCHLEINZER, a. a. O., S. 14.

Auf Grund der in Österreich gemachten Erfahrungen wird bei der regionalen Entwicklung des Fremdenverkehrs etwa wie folgt vorgegangen: Zunächst erfolgt im Rahmen der Ausarbeitung eines Entwicklungsprogramms die Prüfung der allgemeinen Eignung des Gebietes. Anschließend werden die Träger der lokalen Initiative für den Aufbau örtlicher Organisationen wie Fremdenverkehrsvereine, Verschönerungsvereine usw. gewonnen.

Die Gemeinde erstellt dann in Abstimmung mit diesen Organisationen das Entwicklungsprogramm, den Flächenordnungs- und Bebauungsplan. Alle finanziellen Förderungsmaßnahmen werden koordiniert und kombiniert.

Diesen Bestrebungen kommt oft die Tatsache zugute, daß die für die Landwirtschaft ungenügenden Standorte für den Fremdenverkehr günstig sind.

Hinter diesen Maßnahmen steht das Ziel, der ländlichen Bevölkerung gleiche Entwicklungschancen zu geben.

Das Aktionsprogramm zeigt deutlich wie auch die Leitlinien den Willen, der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft bei allen Belangen Rechnung zu tragen. Es ist aber damit noch keine umfassende Raumordnung innerhalb der nächsten Jahre gesichert. Ihre Verwirklichung ist nämlich auf vielen Gebieten Sache der Länder und Gemeinden.

In einer ständigen Raumordnungskonferenz der Gebietskörperschaften soll daher ein „gemeinsames Raumordnungsprogramm“ erarbeitet werden.

Bundesraumordnungsgesetz

Die bisherige Bundesregierung hielt zudem ein „Bundesraumordnungsgesetz“ für erforderlich. Diesen Erfordernissen wird die derzeitige rechtliche Situation der Raumplanung in Österreich nur teilweise gerecht.

Nach der Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 23. Juni 1954* ist „Raumordnung“ keine besondere für sich bestehende Verwaltungsmaterie. Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt betrachtet ist sie vielmehr ein komplexer Begriff, der alle Fähigkeiten umfaßt, die auf den einzelnen Verwaltungsgebieten der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen.

Die Zuständigkeit in dieser raumordnenden Tätigkeit ergibt sich als Ausfluß der Zuständigkeit zur Regelung der betreffenden Verwaltungsmaterie überhaupt. Es können daher sowohl der Bund als auch die Länder raumordnende Tätigkeit entfalten; jede dieser Autoritäten jedoch immer nur auf Gebieten, die nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung in ihre Zuständigkeit fallen.

Nach der Bundesverfassungsnovelle 1962, Art. 118 Abs. 3 Ziff. 9 (BGBl. Nr. 205/1962) gehört die „örtliche Raumplanung“ zu den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden. Daß die gemeindliche Planung sich in die der höheren Stufe einordnet, wird durch Art. 119a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 3 gewährleistet. Damit war der erste Schritt für eine nach den Vorschlägen des Österreichischen Instituts für Raumplanung notwendige „Intensivierung der Raumordnungspolitik“ getan.

Die meisten Gemeinden Österreichs waren jedoch viel zu klein, um ihren Aufgaben in einer modernen Gesellschaft voll nachkommen zu können. Seit mehreren Jahren erfolgt daher die Zusammenlegung von Kleingemeinden. Die dadurch entstehenden größeren Gemeinden sind in der Lage, den ihnen vorbehaltenen eigenen Wirkungsbereich auszufüllen.

* Slg 2674 NT 1954 Heft 19, S. 152.

Landesgesetze für Raumordnung

Die örtliche Raumordnung wurde bisher überwiegend durch weitgehend veraltete Bauordnungen geregelt; in den letzten Jahren erfolgte jedoch zunehmend der Erlaß von Landesgesetzen für die Raumordnung*.

Alle Gesetze sind insofern für die Landwirtschaft und die Zusammenlegung von Bedeutung, als sie insbesondere eine geordnete Bodenverwendung durch eine planvolle Flächenverteilung zum Ziele haben.

Die örtlichen Aufgaben können in der Regel nur sinnvoll gelöst werden, wenn sie in den Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik gestellt werden.

Dem tragen die angeführten Landesgesetze Rechnung, indem sie „Entwicklungspläne oder -programme für das ganze Land oder einzelner Teile vorsehen, in denen jene Vorhaben in den Grundzügen zusammengefaßt werden, die z. B. im Interesse der Erhaltung einer lebensfähigen Landwirtschaft, zur Befriedigung des Bedürfnisses an Flächen für Wohn-Betriebsbauten und für Zwecke der Erholung sowie der Belange des Naturschutzes, der Erhaltung und Förderung eines ausgewogenen Gesamthaushalts der Natur geplant sind.

Zusammenarbeit

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Agrarbehörden und Berücksichtigung der agrarischen Operationen, insbesondere der „Zusammenlegung“, konnte keine einheitliche Regelung festgestellt werden.

Sollte sich im Zuge einer solchen die Notwendigkeit zur Abänderung des von der Gemeinde zu erstellenden Flächenwidmungsplanes ergeben, ist die Gemeinde nach dem Burgenländischen Raumplanungsgesetz (§ 19) zur Abänderung dieses Planes verpflichtet**.

Hinsichtlich der Bedachtnahme auf die Belange der Agrarstruktur werden für die Aufstellung des Flächennutzungsplanes von der Fachabteilung Ib (Landes- und Ortsplanung) der Fachabteilungsgruppen Landesdirektion des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung Anfragen an die örtlich zuständige Agrarbehörde, die Rechtsabteilung 8 und die Agrartechnische Abteilung des Amtes der Landesregierung gerichtet. Die Anfrage geschieht unter Benutzung eines Formulars. Inso weit scheint den gesetzlichen Bestimmungen Rechnung getragen zu sein. Hinsichtlich einer optimalen Erhaltung bzw. Neuordnung des ländlichen Lebensraumes dürften aber Überlegungen, wie die Aufstellung eines Flächennutzungs-(Bebauungs-)planes in Verbindung mit den Maßnahmen der Bodenreform, insbesondere der Zusammenlegung erforderlich sein***. Im Falle einer Novellierung des Gesetzes über die Flächennutzungspläne usw. (LGBl. Nr. 329/1964) wird daher eine Abstimmung, insbesondere mit den Bestimmungen des Gesetzes über die Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke empfohlen, um ein entsprechendes Zusammenwirken der für alle diese Belange zuständigen Behörden vorzusehen.

* z. B. Burgenländisches Raumplanungsgesetz vom 20. Mai 1969 (Nr. 18, LGBl. 1969); Steiermärkisches Landesgesetz über die Flächennutzungs- und Bebauungspläne vom 4. Juli 1964 (LGBl. Nr. 324/1964); Kundmachung der Salzburger Landesregierung vom 2. September 1968 über die neuerliche Wiederverlautbarung des Raumordnungsgesetzes (LGBl. Nr. 78/1968); Gesetz über die Raumordnung vom 24. November 1969 — Kärntner Raumordnungsgesetz — (LBl. Nr. 76/1969).

Ein Landesplanungs- und Raumordnungsgesetz besteht im Bundesland Vorarlberg nicht und ebenfalls nicht in Tirol.

** So auch Auskunft des Amtes der Burgenländischen Landesregierung vom 13. Mai 1970 Zahl: V 1-7576/1-1970.

*** Auskunft des Landesagrarsenats beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung vom 5. Mai 1970, § 2: 8-259 A 2/134-1970.

Im Bundesland Salzburg ist die Zusammenarbeit zwischen den Agrarbehörden und den für die Landesplanung zuständigen Stellen gesetzlich nicht geregelt und beruht eigentlich nur auf Stellungnahmen und Gutachten, welche von beiden Stellen — Agrarbehörde und Planungsstelle — bei Anforderung übermittelt werden. Neuerdings wird versucht, in den Planungsbereich auch einen Vertreter der Agrarbehörde zu entsenden (§ 11 des Salzburger RO-Gesetzes**).

In Kärnten ist den Agrarbehörden ebenfalls die Zusammenarbeit mit den für die Gemeindeplanung und Raumordnung zuständigen Stellen nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Für die meisten Gemeinden Kärntens bestehen jedoch Flächenwidmungspläne, die für die Planung der Zusammenlegung von größter Wichtigkeit sind. Ohne Bedachtnahme auf den Flächenwidmungsplan wäre es unmöglich, den „ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraum“ (§ 1 Abs. 1 Flurverfassungsnovelle 1967) abzugrenzen und „eine Gesamtlösung in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 log. cit.) zu erzielen.

In dem § 21 Abs. 1 des Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetzes vom 1. Juli 1969 (Nr. 45, LGBl. 1969) wird daher die Agrarbehörde ausdrücklich auf den Flächenwidmungsplan verwiesen.

In der Praxis gehen daher die Agrarbehörden stets von den vorhandenen Flächenwidmungsplänen aus — zumal diese Gesetzescharakter haben (§ 5 des Gesetzes) — und arbeiten stets mit den Stellen der Landesplanung und Raumordnung im notwendigen Umfang zusammen.

Seit 1963 verfügen sämtliche Bundesländer über eine besondere Fachstelle für die Bearbeitung von Landesplanungsfragen*. Im Bundeskanzleramt wurde eine besondere Sektion für wirtschaftliche Koordination eingerichtet.

Verschiedene halböffentliche Organisationen** und Vereine zur Förderung einzelner Entwicklungsgebiete befassen sich seit Jahren mit den Aufgaben des raumwirtschaftlichen Ausgleichs und der regionalen Planung.

Auf Initiative von „Entwicklungsvereinen“, die sich zum Zwecke der Erstellung von Entwicklungsprogrammen bildeten, wurden bereits eine Reihe solcher Programme geschaffen***, die im Rahmen eines regionalen Gesamtkonzepts die Agrarprobleme lösen sollen.

Anhand des im Auftrage des Vereins zur Förderung der Wirtschaft des Mühlviertels 1961 erstellten Entwicklungsprogramms* läßt sich erkennen, daß strukturelle Veränderungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft nur durch jahrelange Bemühungen und in einem mosaikhafte Ablauf verwirklicht werden können.

Es zeigt sich weiter, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der „Produktionsgrundlagen“, wie sie durch „Güterzusammenlegungen“ erfolgen, nicht nur beibehalten werden müssen, sondern einer „Intensivierung“ bedürfen. Der landwirtschaftliche Strukturwandel zieht tiefe und weitreichende Folgen nach sich und umfaßt praktisch den gesamten ländlichen Raum. Ein solcher Umbau des Gefüges läßt sich nur durch den gemeinsamen Einsatz technischer, organisatorischer und finanzieller Mittel mit Erfolg durchführen²¹².

²¹² KÖRNER, W., a. a. O.

** Mitteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung vom 2. 6. 1970, Abt. IV — Agrarbehörde I. Instanz.
• Veröffentlichung Nr. 30 des Österreichischen Instituts für Raumplanung, S. 2.
** z. B. Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien.
*** z. B. für das Unterkärntner Seengebiet, für Klagenfurt und Umgebung, für die Mittelsteiermark und Graz, für das Burgenland, für das südöstliche Niederösterreich und das Waldviertel.
• Veröffentlichung Nr. 16 des Österreichischen Instituts für Raumplanung.

Es ergibt sich mithin die Aufgabe des richtigen Ausgleichs der unterschiedlichen Produktionsentwicklung innerhalb der Gesamtwirtschaft, die nur mit Mitteln der Wirtschaftspolitik hergestellt werden kann¹⁵⁴.

Zwischen der landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestehen enge Beziehungen und wechselseitige Abhängigkeit. Dabei darf die Bedeutung der Landwirtschaft für die industrielle Entwicklung nicht unterschätzt werden¹⁵².

Für eine Umstrukturierung müssen oft wesentliche Voraussetzungen außerhalb des agrarischen Bereiches geschaffen werden, regionale Entwicklung und Veränderung der Agrarstruktur müssen aufeinander abgestimmt verlaufen²¹¹.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist dabei der Schlüssel zur Entfaltung des ländlichen Raumes. Der Industrieansiedlung kommt dafür eine größere Bedeutung zu, aber nicht für alle Gebiete. Es muß vielmehr auf den Fremdenverkehr Rücksicht genommen werden, und daher müssen Lösungen gesucht werden, die die Standortverhältnisse sorgfältig beachten.

4. Ergebnis

Abschließend können die Entwicklungsziele wie folgt zusammengefaßt werden. Wie auch in den anderen westeuropäischen Ländern wird die Land- und Forstwirtschaft weder vom wirtschaftlichen noch vom soziologischen Standpunkt isoliert betrachtet. Sie ist vielmehr ein wesentlicher Teil der Gesamtwirtschaft und hat neben ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung, als Arbeitskraftreserve für außerlandwirtschaftliche Wirtschaftszweige, als Konsument der Güter von Gewerbe und Industrie, besondere gesellschaftspolitische Funktionen in der Erhaltung der Kulturlandschaft. Diese wird zwar als Erholungslandschaft unter Zuhilfenahme von öffentlichen Förderungen erschlossen. Als solche erhalten und gepflegt wird sie aber durch die kleinen bäuerlichen Familienbetriebe sowie die Neben- und Zuerwerbsbetriebe.

Das Ziel ist daher nicht eine ökonomisch-optimale Betriebseinheit, zumal in gebirgigen Gegenden die Vergrößerung der Betriebsflächen meist jene Arbeitskräfte braucht, die zweckmäßiger in außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit eingesetzt würden, und viele Flächen auch in Zukunft nur in teilmechanischer Arbeitsverrichtung betreut werden können. Diese Form ist nur in den kleinen Nebenerwerbsbetrieben möglich und zumutbar. Den Nebenerwerbsstellen kommt daher allgemeinwirtschaftlich größte Bedeutung für die Landschaftserhaltung zu.

Trotz der Kenntnis, daß in der internationalen Diskussion Zweifel daran bestehen, ob er den wirtschaftlichen und sozialen Ansprüchen der Gegenwart und Zukunft gerecht werden kann, wird nach wie vor der „bäuerliche Familienbetrieb“ als Kernstück der Agrarstruktur angesehen, jedoch mit der Maßgabe, daß, wo immer auch möglich, die „überbetriebliche Zusammenarbeit“ gepflegt und betrieben wird.

Ein harmonisch verlaufender Übergang von landwirtschaftlicher Tätigkeit zu einer solchen auf außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen wird als sinnvoll begrüßt.

Dabei wird in der Strukturentwicklung einem schrittweisen Vorgehen der Vorzug gegeben. Erst nachdem für die erforderlichen Alternativen in anderen Wirt-

¹⁵⁴ SCHMITTNER, F., a. a. O., S. 55—57.

¹⁵² LAGLER, E., a. a. O., S. 73—79.

²¹¹ SCHMITTNER, F., a. a. O., S. 437.

schaftszweigen gesorgt ist, soll sich ein allmählicher — oft mit dem Generationswechsel verbundener¹⁵⁴ — Übergang vollziehen.

Entsprechend dieser Zielsetzung wurden die Förderungen von Einzelmaßnahmen in den letzten 5 Jahren sukzessive abgebaut bis auf die Besitzfestigungsaktion für die Bergbauerngebiete, da nach dem Landwirtschaftsgesetz die Bergbauernbetriebe besonders zu berücksichtigen sind, und die Umstellungsaktion. Bei beiden Aktionen ist Voraussetzung für eine Förderung die Erarbeitung und Vorlage eines „Betriebsentwicklungsplanes“.

Der enge Zusammenhang zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung und Verbesserung der Agrarstruktur erfordert eine gegenseitige Abstimmung. Der Raumordnung wird daher auch für das stark landwirtschaftlich orientierte Österreich große Bedeutung beigemessen. Es ist auch erkannt, daß leistungsfähige Schwerpunkte geschaffen werden müssen, Orte, die nicht nur über vielfältige Arbeitsplätze verfügen, sondern auch durch ihre Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und Einrichtungen der Kultur anspruchsvollen, städtischen Bedürfnissen genügen können.

Der „Zusammenlegung“ wird dabei eine besondere Bedeutung beigemessen.

„Unmittelbar einkommenswirksame“ Maßnahmen der Markt- und Preispolitik, die in einzelnen aus dem alljährlich nach dem Landwirtschaftsgesetz vorgelegten „Grünen Bericht“ ersichtlich sind, unterstützen die Bemühungen um die Anpassung der Landwirtschaft.

Des weiteren tragen die dargelegten sozialpolitischen Aktionen und geplanten Vorhaben dazu bei, den bestmöglichen Integrationseffekt für die bäuerlich strukturierte Land- und Forstwirtschaft in die moderne Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen.

IV. Frankreich

In Frankreich geht die erhebliche Besitzersplitterung in ihrem Ursprung schon auf das Mittelalter zurück, als den Bauern die Nutzung bestimmter Felder auf Lebenszeit gegen Grundzinspflicht übertragen wurde. Bei der Verteilung der Felder, zunächst zur Dauernutzung, später zu Eigentum, wurden jeweils mehrere verstreut liegende Parzellen für einen Besitz ausgewiesen, um gegen Hagel, Frost und sonstige Schäden möglichst gesichert zu sein¹⁴¹.

Entscheidend gefördert wurde jedoch die Aufsplitterung durch die bereits vor der Revolution beginnende Erbteilungssitte, die schließlich 1803 durch den „Code civile“ gesetzlich verankert wurde.

1. Die Entwicklung der Flurbereinigung — „la réorganisation foncière“ und „le remembrement“ — ihre rechtliche und organisatorische Regelung

1.1 die gesetzliche Regelung von 1884 bis 1960

Das Problem der „reunion des parcelles“ bildete zwar bereits seit Mitte des 18. Jahrhunderts den Gegenstand ernsten Studiums und zahlreicher Erörterungen durch Staatsmänner, Landwirte und Ingenieure. 1758 veröffent-

¹⁵⁴ SCHMITTNER, F., a. a. O., S. 437.

¹⁴¹ GAMPERL, H., a. a. O., S. 70.

lichte z. B. Pattulo eine Schrift „Essai sur la mélioration des terres“, die von den Akademien Besancon und Metz angenommen wurde und die Flurbereinigung zum Gegenstand hatte¹⁰.

Es erfolgten seit etwa 1700 periodische Zusammenlegungen unter Wahrung völliger Freiheit aller Beteiligten.

In Lothringen wurden im 19. Jahrhundert sogenannte „a bornements généraux“ durchgeführt. Diese Maßnahmen beschränkten sich darauf, Grundstücke auszutauschen, ungünstige Grenzen zu begradigen und die zur Aufschließung erforderlichen Wege zu schaffen. Dadurch wurden nicht unwesentliche Wirtschaftserleichterungen erreicht.

Die Erkenntnis der betriebswirtschaftlichen Vorteile derartiger Zusammenlegungen führten immer wieder zu der Forderung bzw. Empfehlung einer gesetzlichen Regelung für das ganze Land.

- a) Das Gesetz vom 3. November 1884 (concernant les droits fiscaux à percevoir sur les échanges d'immeubles ruraux) (J. O. 4. Nov. 1884) begünstigte schließlich den Tausch und die Zusammenlegung dadurch, daß es die Eintragungsgebühren für solche Grundstückstausche und Käufe, die der Arrondierung dienen, wesentlich herabsetzte.

Landwirtschaftssyndikate

- b) Erst durch das Gesetz vom 27. 11. 1918 (genannt La Loi Chauveau) wurde erstmals die Möglichkeit gegeben, in ganz Frankreich Zusammenlegungen durchzuführen. Die Durchführung dieser Maßnahmen wurde Landwirtschaftssyndikaten (Grundbesitzervereinigungen) übertragen, die gemäß den Bestimmungen der Gesetze vom 21. 6. 1865 und 22. 12. 1888 betr. die Genossenschaften zu bilden waren (Associations syndicales selon les dispositions de la loi des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 pour effecteur des remembrement et des travaux connexes d'amélioration foncière).

- c) Als nach Beendigung des 1. Weltkrieges sich ergab, daß das Gesetz von 1918 für eine Ordnung in den kriegszerstörten Gebieten nicht ausreichte, wurde für diese drei Departements — la Somme, les Ardennes et la Meurthe et Moselle — als Spezialgesetz das Loi du 4 mars 1919 erlassen. In ihm erhielt die Flurbereinigung mehr den Charakter eines „behördlichen Verfahrens“¹⁵⁵.

Auf den Zusammenschluß der Betriebsinhaber (Syndikate) wurde verzichtet. Die entsprechenden Befugnisse werden dem Präfekten übertragen.

Dieses für die Flurbereinigung in den zerstörten Gebieten ergangene Gesetz war nur von zeitlich begrenzter Gültigkeit. Es mußte daher im übrigen Land nach dem Gesetz vom 27. 11. 1918 gearbeitet werden.

- d) Da es sich als zu schwerfällig erwies, wurde durch die gesetzliche Verordnung vom 30. Oktober 1935 (Décret — loi du 30 octobre 1935) eine Reihe von Verbesserungen eingeführt, dabei aber die Bildung eines „Syndikats“ aufrechterhalten. Die Zuständigkeit der „Generalversammlung“ wurde ausgeschaltet und für alle Entscheidungen und Genehmigungen im Flurbereinigungsverfahren ein „Schiedsgericht“ bestellt (la décision de la

¹⁰ SCHLITTE, B., a. a. O., S. 1335.

¹⁵⁵ SCHWEDE, Th. C., a. a. O., S. 218.

commission arbitrale qui, présidée par un juge de paix, avait pour but d'arbitrer les contestations, devenait exécutoire et ne pouvait plus être rejelée par la majorité des propriétaires).

- e) Die Forderungen nach einer Beschleunigung der Flurbereinigung wurden immer dringender und führten schließlich zu dem Gesetz No. 1071 vom 9. 3. 1941 (Loi sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement) (J. O. du 18 avril 1941). Es lehnt sich weitgehend an die Bestimmungen des seinerzeit nur für die kriegszerstörten Gebiete erlassenen Gesetzes vom 4. März 1919 an¹⁵⁵ und wurde zugleich mit den Durchführungsbestimmungen vom 7. Januar 1942* am 7. Juli 1945 in Kraft gesetzt**.

Auf Grund der gemachten Erfahrungen setzte es die eingeleitete Entwicklung fort. Der „Syndikatsverband“ wurde jedoch abgeschafft (L'association syndicate fait place à une commission communale).

Gemeindekommission

Die „Gemeindekommission“ (commission communale) wurde eigentliche Trägerin des Flurbereinigungsverfahrens (l'organisation chargé légalement de réaliser le remembrement), das jedoch unter der technischen und verwaltungsmäßigen Aufsicht des „Génie Rural“ steht. In jedem Departement befindet sich ein „Service Génie rural“, das neben den Abteilungen für Wasserbau, Bau landwirtschaftlicher Anwesen, allgemeine Landwirtschaft usw. auch ein „remembrement“, also ein Flurbereinigungsamt umfaßt. Die Angehörigen dieses Amtes sind Staatsbeamte.

Die „Gemeindekommission“ setzt sich zusammen aus einem „Einzelrichter“ des Bezirks (le juge du tribunal d'instance du canton) als „Vorsitzender“ oder an seiner Stelle einem Richter des benachbarten Bezirks, der vom Präsidenten des Berufungsgerichts bestimmt wird, sowie 4 Vertretern der Administration (Verwaltungsbehörden):

- ein Beauftragter des technischen Leiters des Génie rural,
- ein Beauftragter des technischen Leiters für den Landwirtschaftsdienst (directeur des services agricoles),
- der Delegierte des Direktors des Katasters (directeur départemental des contributions directes et du cadastre),
- der Delegierte des Oberforstmeisters (conservateur des eaux et forêts).

Weiter gehören ihr an 4 Vertreter der lokalen Interessen (représentants des intérêts locaux):

- der Bürgermeister oder einer der von ihm bestimmten Beigeordneten (le maire de la commune ou un de ses adjoints),
- 3 bewirtschaftende Eigentümer aus der Gemeinde (trois propriétaires exploitants).

Falls solche nicht vorhanden sind, können Bewirtschafter, die nicht Eigentümer sind, ausgewählt werden.

¹⁵⁵ SCHWEDE, Th. C., a. a. O., S. 217.

* Décret No. 37 du 7 janvier 1942 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 9 mars 1941 sur la Réorganisation de la Propriété Foncière et le Remembrement (J. O. du 29 janvier 1942).

** Ordonnance No. 45 — 1488 du 7 juillet 1945 relative à la validation des actes dits loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la Propriété Foncière et le Remembrement et décret du 7 janvier 1942 pris pour son application (J. O. du 8 juillet 1945).

* Die frühere Bezeichnung „Friedensrichter“ (juge de paix) wurde durch Verfügung Nr. 58 — 1273 vom 22. Dezember 1958 bezüglich der Gerichtsverfassung geändert.

Die Auswahl der Eigentümer als Bewirtschafter erfolgt durch den Präfekten aus einer Liste (désignés par le préfet sur une liste présentée par la chambre départementale d'agriculture), die ihm von der Landwirtschaftskammer vorgelegt wurde und mindestens 8 Namen enthalten muß. Vor der Auswahl holt der Präfekt eine Stellungnahme des technischen Leiters des Landwirtschaftsdienstes (l'ingénieur en chef, directeur des services agricoles) ein.

Zwei Mitglieder werden zusätzlich als Ersatz bei Ausfall oder Interessenkollision gewählt.

Die Gemeindekommission wählt aus den dafür konzessionierten privaten Geometern einen aus, den sie mit der Durchführung der Flurbereinigung betraut. Dieser „Geometer“ wird vom Staat bezahlt und arbeitet unter Aufsicht und Kontrolle seitens des services génie rural (Flurbereinigungsamt). Mit seiner Hilfe läßt die Kommission alle Unterlagen aufstellen, die ein Gutachten über die Art und Zuverlässigkeit der Ausführung ermöglichen.

Die Gemeindekommission ist verpflichtet, aus den nach dem Code Rural (CR)* verschiedenen Möglichkeiten, die nach ihrer Meinung unter den gegebenen Umständen für das betreffende Gebiet zweckmäßigste auszuwählen. Sie trifft ihre Entscheidung mit einfacher Mehrheit, bei Stimmgleichheit zählt die Stimme des Präsidenten doppelt. Nach dem Gesetz gibt es zwei Arten oder besser Stufen der Flurbereinigung „la réorganisation foncière“ und „le remembrement“.

la réorganisation foncière

Die „erstere“ ist eine „beschränkte Maßnahme“, um den Austausch von Parzellen auf gültlichem Wege oder von Amts wegen zu erreichen, die unregelmäßigen Formen zu beseitigen, die Wegeverhältnisse usw. zu verbessern.

remembrement

Die „zweite“ weitergehende Operation, die „eigentliche Flurbereinigung“, strebt mit dem Ziel der Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzung die Schaffung landwirtschaftlicher Betriebe auf der Grundlage eines einzigen zusammenhängenden Grundstücks oder auf der Basis großer zweckmäßig aufgeteilter Parzellen an. Soweit wie möglich sollen die neuen Grundstücke an die Wirtschaftsgebäude herangezogen werden*.

Flurbereinigung bedeutet mithin, die landwirtschaftlichen Betriebe eines ganzen oder eines Teiles eines bestimmten Gebietes zu verbessern, indem die bisherige Parzelleneinteilung dieses Gebietes durch eine neue ersetzt wird, die die günstigsten Bedingungen für die landwirtschaftliche Nutzung besitzen, z. B. auch hinsichtlich des Zugangs und des Ablaufs des Oberwassers.

procédure d'échanges amiables

Außer den beiden vorstehenden Möglichkeiten kann die Kommission auch ein „gütliches Tauschverfahren“ (procédure d'échanges amiables)**

* CR = Code Rural ist die Kodifikation des gesamten Agrarrechts. Durch Gesetz Nr. 46-682 vom 13. April (J. O. 14. 4. 1946) wurde die Regierung beauftragt, alle das Pachtrecht betr. gesetzlichen Vorschriften in einer Verwaltungsverordnung zusammenzufassen. Diese VO wurde 1955 als Kodifikation aller landwirtschaftlichen Gesetze unter dem Namen „Code Rural“ (CR) erlassen. Das Gesetz vom 3. April 1958 Nr. 58-346 (J. O. 5/458) legte dem CR selbst Gesetzeskraft bei. Vgl. dazu 156 v. GRONFELD, a. a. O., S. 21.

** Grundsätzlich darf z. B. bei Ackerland eine Parzelle nicht zugeteilt werden, wenn sie im Durchschnitt mehr als 3 km von dem Betrieb entfernt liegt (Art. 23).

** Insbesondere dann, wenn die Anlegung von Wegen oder Entwässerungsgräben oder die Umlegung von bestehenden Wasserläufen, kleinen Bächen oder Gräben die Teilung von Parzellen notwendig machte oder wenn der Austausch von Kulturen stattgefunden hat.

anregen oder ein solches vorschreiben, das dann verbindlich durchgeführt werden muß (Art. 16) (Loi du 9 mars 1941 art. 14).

Die „Communale Commission“ hat in der Form eines Gutachtens alle Maßnahmen, die ihr zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugungslage notwendig erscheinen, den Beteiligten öffentlich bekanntzumachen (Art. 3 [7] CR).

Ihr Beschluß muß von der „Departements Commission“ und vom „Leiter des kulturtechnischen Dienstes“ (Service génie rural) genehmigt werden. Daraufhin ordnet der Präfekt unter Bestimmung des Gebietes das Verfahren an. (Le préfet fixe par arrêté les périmètres soumis aux diverses opérations d'aménagements foncier et ordonne celles-ci.) (Art. 3 [8] CR.)

Mehrere angrenzende Gemeindekommissionen können, um die Flurbereinigung auf mehrere Gemeinden zu koordinieren, eine „überregionale“ Kommission bilden (Art. 6 CR), die die gleichen Befugnisse hat wie die Gemeindekommission.

Für den Bau einer Autobahn oder eines Teiles einer solchen, der in der Regel mehrere Gemeinden berührt, ist in dem Decret Nr. 63393 vom 10. April 1963 (portant application de l'article 10 de la loi no 62 — 933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole en ce qui concerne l'exécution de travaux de remembrement au cas de création d'autoroutes)* eine Sonderregelung getroffen. Nach ihr bestimmen die Präfekten der beteiligten Departements die Gemeinden, in denen die Gemeindekommissionen für Flurbereinigung einzuschalten sind. In den designierten Gemeinden setzen die Gemeindekommissionen ggf. inter- oder überkommunale Kommissionen ein.

Departements-Commission

Während die „örtliche Gemeindekommission“ jeweils neu bestimmt wird, ist die „Departementale Kommission“ eine Dauer-einrichtung. Bei ihr kann gegen alle Entscheidungen der Gemeindekommission Berufung durch die Interessenten eingelegt werden.

Das gleiche Recht hat der Chefingenieur des Génie Rural. Das ist sehr wichtig, da der Gesetzgeber damit die Möglichkeit gibt, ungeeignete Entscheidungen, die nicht genügend befreit von lokalen Einflüssen erscheinen, korrigieren zu lassen.

Die „Departements Commission“ wird gleichfalls von dem Präfekten gebildet. Sie ist ähnlich wie die Gemeindekommission zusammengesetzt, nur daß ein höherer Richter den Vorsitz führt. Ihr gehören außer den nachbenannten Beamten und Organisationsvertretern 5 Grundeigentümer, von denen 4 selbst die Landwirtschaft ausüben müssen, an. (Cinq propriétaires dont quatre exploitants au moins.) Wie bei der Gemeindekommission werden die Grundeigentümer auf Grund eines Gutachtens des Landwirtschaftsamtes aus einer Liste von 15 benannten ausgewählt. Auch hier werden 5 Ersatzleute bestimmt.

Der „Departements Commission“ gehören folgende Beamte bzw. Organisationsvertreter an:

- 1 Justizbeamter als Präsident, vom Präsidenten des Appellationsgerichts ernannt,
- der Chefingenieur des Génie Rural,
- der Direktor der Services Agricoles,
- der Direktor der direkten Steuern und des Katasters (contributions directes et cadastre),

* Journal Official vom 18. April 1963.

- der Beamte der Wasser- und Forstüberwachung,
- der Direktor des Eintragungsamtes und der Liegenschaftsverwaltung oder die Beauftragten dieser Dienststelle (enregistrement et domaines),
- der Präsident der Landwirtschaftskammer oder sein Vertreter (président de la chambre d'agriculture),
- der Vorsitzende des Bezirksvorstandes der landwirtschaftlichen Gewerkschaft oder sein Vertreter (président fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles ou son représentant*).

Die Departements-Kommission tagt auf Einladung ihres Präsidenten auf der Präfektur. Sie prüft die Reklamation der Interessenten und gibt gegebenenfalls der Gemeindekommission Anweisung, die nötigen Änderungen vorzunehmen.

Gegen ihre Entscheidungen ist noch eine „dritte Instanz“ gegeben, wenn Unzuständigkeit, Machtüberschreitung, Formfehler oder Gesetzesverletzung geltend gemacht werden. Außer in diesen Fällen sind ihre Entscheidungen unanfechtbar. Die Anrufung der III. Instanz hat keine aufschiebende Wirkung.

Beirat

Falls Abweichungen bestehen zwischen der Stellungnahme der Departements-Kommission und derjenigen der Gemeinde-Kommission oder falls der technische Leiter des Landwirtschaftsdienstes Einspruch einlegt, muß der Präfekt die Angelegenheit dem „Landwirtschaftsminister“ vorlegen, der dann nach Anhörung eines „Beirates“ (Conseil supérieur de l'Aménagement rural) entscheidet.

Dieser Beirat ist bei dem Landwirtschaftsministerium gebildet. Seine Zuständigkeit, Organisation und Funktion sind in dem Décret No. 64-862 vom 3. August 1964 (J. O. vom 25. August 1964) festgelegt.

Der Erlaß des Präfekten, mit dem das Flurbereinigungsverfahren angeordnet wird, muß entweder mit den Stellungnahmen der beiden Kommissionen oder mit der Entscheidung des Landwirtschaftsministers übereinstimmen.

Es gibt keine Einspruchsmöglichkeit gegen die Einleitung durch den Präfekten. Zusammenfassend ergibt sich, daß in Frankreich, da sich Gesetze gegen die Flurzersplitterung nicht mit dem herrschenden individualistischen Eigentumsbegriff in Einklang bringen ließen, die Flurbereinigung erst durch die angeführten Gesetze von 1918/19 bzw. 1941/42 wichtiger Gegenstand der praktischen Agrarpolitik geworden ist.

Die grundlegende Gesetzgebung über die Flurbereinigung, das Gesetz Nr. 1017 vom 9. März 1941 (in Kraft gesetzt mit Verordnung Nr. 45 — 1488 vom 7. Juli 1945) (Loi sur le réorganisation de la propriété foncière et le remembrement) und das dazu ergangene Dekret Nr. 37 vom 7. Januar 1942, wurden inzwischen mehrmals, insbesondere aber wie nachstehend dargelegt wird durch das Gesetz vom 2. August 1960 geändert und ergänzt.

1.2 Die gesetzliche Regelung durch das Gesetz vom 2. August 1960

Durch dieses „Gesetz über Flurbereinigung, Austausch und Abgaben von landwirtschaftlichem Grundbesitz, Benutzung von Irrigationswässern und Aufforstung vom 2. August 1960“ (Loi relative au remembrement des propriétés agricoles, à certains échanges et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des Eaux

* Le Remembrement Rural
La Documentation Française Illustrée Nr. 68, 3. Ed. 1964, S. 21/22.

d'irrigation, à certains boisement/No. 60-792 Journal Official No. 180 vom 4. 8. 1960) wurde an der Organisation nichts geändert. Aus der historischen Entwicklung ergab sich, daß diese wirtschaftlich notwendige Maßnahme der Flurbereinigung nicht allein aus der Berechtigung des einzelnen heraus erreicht werden konnte. Nach der individualistischen Phase und nach der Majorität mußte daher zur administrativen Phase übergegangen werden¹⁵⁷.

Die Erkenntnis der immer deutlicher werdenden, erheblich hinter der technischen Entwicklung zurückbleibenden Rationalisierung, besonders der bäuerlichen Betriebe gab Veranlassung, die gesetzlichen Bestimmungen für die Flurbereinigung den Erfordernissen entsprechend abzuändern bzw. zu ergänzen*. Dieser speziell auch für die Flurbereinigung zutreffenden Feststellung entspricht die Tatsache, daß die Agrarstrukturprobleme im allgemeinen erst im letzten Jahrzehnt erkannt wurden**.

Das Gesetz Nr. 60-792 vom 2. 8. 1960 enthält daher im wesentlichen Änderungen und Ergänzungen des Bodenrechts, mit denen bezweckt wird, die „Erzeugungsgrundlagen“ den modernen Forderungen anzupassen. Für die Flurbereinigung sind folgende Regelungen bemerkenswert¹⁵⁸:

- a) Wenn ein Flächentausch eine Änderung der Gemeindegrenzen notwendig macht (la modification de la circonscription territoriale des communes) ist eine vereinfachende Regelung dahin getroffen, daß die Grenzänderung von dem Präfekten — ohne daß das sonst übliche Verwaltungsverfahren zur Anwendung kommt — zu derselben Zeit veröffentlicht wird, wie der die Hinterlegung und Bekanntmachung des endgültigen Flurbereinigungsplanes anordnende Erlaß*.
- b) Oberster Grundsatz, der während der ganzen technischen und verwaltungsmäßigen Durchführung des Verfahrens nicht aus dem Auge gelassen werden darf, ist nach wie vor, daß jeder Eigentümer durch die Neuordnung eine Fläche erhalten soll, die in bezug auf den „echten Ertragswert“ mit dem früher von ihm besessenen, nach Abzug der für die Kollektivarbeiten notwendigen Fläche und unter Berücksichtigung der beibehaltenen bzw. neugeschaffenen Grunddienstbarkeiten (loi du 2 août 1960, Art. 21 [3] CR) gleichwertig ist.

Für die Bewertung der am Verfahren beteiligten Grundstücke wird von dem Ertragswert der Grundstücke (valeur de productivité) ausgegangen. Die Entfernung vom Wirtschaftshof bzw. von der Ortslage wird hierbei nicht berücksichtigt.

Der Produktivitätswert charakterisiert die Leistungsfähigkeit des Bodens, seinen Wert als Produktionselement, unabhängig vom Kataster-, Pacht oder Verkehrswert.

¹⁵⁷ SCHMERBER, a. a. O., S. 44 ff.

¹⁵⁸ KREBS, a. a. O., S. 499—514.

* Die verschiedenen, heute gültigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind im Code Rural Buch 1 „Regime du Sol“, Titel 1 zusammengefaßt. Die Kapitel I, II und VII befassen sich speziell mit der eigentlichen Flurbereinigung, während das Kapitel II die Flurneuordnung und Kapitel IV den Austausch landwirtschaftlicher Liegenschaften behandelt.

** Hausmitteilungen der EWG-Kommission über Landwirtschaft, Nr. 20.

* Vgl. dazu die Regelung nach dem FlurbG der BRD. Nach § 58 (2) FlurbG in der Fassung des § 6 des Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder vom 16. 3. 1965 (BGBl. S. 65) können durch den Flurbereinigungsplan Gemeindegrenzen geändert werden, soweit es infolge der Durchführung der Flurbereinigung zweckmäßig ist, z. B. infolge der Gestaltung der neuen Grundstücke, der Neuanlegung von Wegen und Gräben oder aus anderen Gründen, die im öffentlichen Interesse liegen. — Die Änderung bedarf der Zustimmung der betroffenen Gebietskörperschaft. Von der Änderung ist die Kommunalaufsichtsbehörde rechtzeitig zu verständigen.

Die Zuweisungen erfolgen auf Grund von Grundstücks-kategorien, die nach der natürlichen Produktivität des Bodens und des praktischen Anbaues festgesetzt werden (en fonction des catégories des terrains qu'elle determine d'après la productivité naturelle des sols et les cultures pratiquées).

Wenn jedoch — so heißt es im Art. 21 Abs. 2, 2. Satz — die Zweckbestimmung bestimmter Parzellen (Cependant, si l'affectation des certaines parcelles: a des cultures différentes de celles actuellement pratiquées parait mieux répondre à leur utilisation satisfaisante) für von der derzeitigen Praxis abweichende Kulturen ihrer zufriedenstellenden Verwendung besser zu entsprechen scheint, kann die Kommission diese Parzellen in die Kategorie derjenigen Grundstücke einreihen, die jenen verschiedenen Kulturen entsprechen. Dabei darf jedoch ohne Zustimmung der Beteiligten die Wirtschaftlichkeit ihrer Ausbeutung nicht abgeändert werden*.

Das könnte, in der Praxis angewendet, eine Berücksichtigung der „optimalen Bodennutzung“ bedeuten.

Entsprechend der französischen Gesetzestechnik bedarf es aber zur praktischen Anwendung dieser Bestimmung eines besonderen Dekrets. Ein solches ist bisher nicht ergangen. Nach Auskunft im Landwirtschaftsministerium wird es auch nicht erlassen, da seitens der Executive Bedenken bestehen, diese Bestimmung, die ihre Aufnahme in das Gesetz während der Parlamentsberatungen gefunden hat, in der Praxis anzuwenden. Eine Anwendung würde einen Bruch mit dem bisher als unerschütterlich maßgeblichen Grundsatz der „wertgleichen Abfindung“ bedeuten.

- c) Auch die weitere im Art. 21 Abs. 4 auf Grund der Änderung durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. 8. 1960 vorgesehene Regelung, daß diejenigen Liegenschaften, die infolge einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung bzw. einer zweckentfremdenden Bestimmung einen Verkaufswert (valeur vénale) haben, der von dem Wert einer möglichen landwirtschaftlichen Nutzung erheblich abweicht, in eine Sondergrundstückskategorie eingereiht werden können, läßt sich zur Zeit in der Praxis noch nicht verwenden.

Es fehlen noch die für die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen — wenn der Tauschwert infolge nichtlandwirtschaftlicher Verwendung höher bemessen werden muß — erforderlichen Richtlinien.

- d) Weitere Bestimmungen des Gesetzes bezwecken, die Beschleunigung und möglichst reibungslose Durchführung der Flurbereinigung.
- aa) Nach wie vor können Gebäude und Gelände, die unmittelbare und unentbehrliche Bestandteile von Gebäuden sind, nur mit „Einverständnis“ ihrer Eigentümer in die Flurbereinigung einbezogen werden.

Im einzelnen handelt es sich um*:

- Grundstücke, die von Mauern eingefaßt sind, die sich nicht in einem Zustand wesentlicher Vernachlässigung befinden,
- Grundstücke, auf denen sich Kohlensäuerlinge befinden, sofern sie für eine zweckmäßige Nutzung dieser Quellen notwendig sind,
- Braunkohlevorkommen, Sandgruben, Lehm- und Tongruben, Mergel- und Erzgruben, Stein- und Schieferbrüche,
- die Grundstücke, die auf Grund ihrer örtlichen Lage innerhalb des Dorfes als Baugelände betrachtet werden können,

* Vgl. dazu § 44 Abs. 4 und 5 FlurbG der BRD.
* Vgl. zu dieser Übersicht die in § 45 FlurbG der BRD.

— allgemein diejenigen Grundstücke, bei denen die Eigentümer auf Grund der besonderen Verwendung dieser Grundstücke aus der Maßnahme der Neuordnung keinen Nutzen ziehen können (Art. 20 CR in der Fassung von Art. 3 des Gesetzes vom 2. 8. 1960).

Um die Erschwerung der Neuordnung durch Belanglosigkeiten möglichst einzuschränken, kann jedoch nunmehr die „Gemeindekommission“ auch Grundstücke durch die Flurbereinigung erfassen, auf denen sich „leichte“ bzw. „geringwertige Gebäude“ befinden, die lediglich einen Nebenwert zum Grund und Boden darstellen.

Ausdrücklich ordnet das Gesetz an, daß die Beurteilung des Wertes der Gebäude in die Zuständigkeit der kommunalen Commission fällt. (Cette appréciation de fait est de la compétence de la commission communale.) Damit wird deren Vollmacht erweitert.

- bb) Um „Verzögerungen in der Bewirtschaftung“ zu vermeiden, kann nach dem durch Art. 2 des Gesetzes dem Code Rural eingefügten Art. 23 (1), wenn über Einsprüche gegen die Neuzuteilung noch nicht entschieden ist, auf Antrag der jeweils zuständigen kommunalen oder überkommunalen Kommission, die Departements-Kommission vorschlagen, die Zuteilungsberechtigten durch präfektoralen Erlaß „vorläufig“ in den Besitz der zusammengelegten Flächen einzuweisen*.
- cc) Wenn der Plan jedoch nach Ansicht der von etwaigen Beschwerdeführern angerufenen Gemeinde- bzw. Departements-Kommission endgültig feststeht, bestätigt ihn der Präfekt und ordnet die Hinterlegung und Aushängung auf dem Bürgermeisteramt an (Art. 24 CR).
- dd) Um eine „möglichst reibungslose Durchführung“ der Flurbereinigung zu gewährleisten, bleiben bei Aufhebung (durch den Verwaltungsrichter) einer Entscheidung der departementalen Kommission die Nutznießer „so lange im Besitz“ der auf Grund der Bekanntmachung des Präfektenerlasses zum Eigentum erhaltenen neuen Grundstücke, bis von der Departements-Kommission eine „neue Entscheidung“ bekanntgegeben wird (Art. 30 Abs. 1 CR, eingefügt durch Art. 8 des Gesetzes vom 2. 8. 1960).
- ee) Durch das Gesetz vom 9. März 1941 (Loi sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement) (Art. 10 und 11) sowie durch den durch Ordonnance Nr. 45-1488 vom 7. Juli 1945 (Art. 3) geänderten Art. 12 wurde die Möglichkeit geschaffen, seit mehr als 2 Jahren aufgegebene oder unbearbeitete Grundstücke zu enteignen.

Die enteigneten Flächen sind nach diesen Bestimmungen aufzuforsten oder es sind aus ihnen landwirtschaftliche Betriebe zu machen.

Aus „Gründen der Rechtssicherheit“ erwies sich eine Ergänzung des Art. 32 (1) Code Rural als notwendig. Sie ist durch den Art. 9 des Gesetzes vom 2. 8. 1960 erfolgt.

Nunmehr kann vorbehaltlich der Rechte Dritter jeder Eigentümer oder Inhaber dinglicher Rechte, der enteignet ist auf Grund der Tatsache, daß seine Rechte auf Parzellen nicht berücksichtigt wurden, innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren vom Tage der Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes an, die Departements-Kommission anrufen zum Zwecke der Berichtigung der Flurbereinigungsunterlagen. Stellt die Kommission die Unmöglichkeit einer Änderung fest, kann sie den

* Vgl. dazu §§ 65 ff. FlurbG der BRD betr. „vorläufige Besitzeinweisung“.

Antragsteller zu Staatslasten Entschädigung in voller Höhe der Verluste bieten, die durch die Benachteiligung entstanden sind. Der Staat kann sich u. U. an den durch die begangenen Irrtümer begünstigten Personen schadlos halten.

e) In Gemeinden, deren Gebiete von Autobahnen durchquert oder durch Anlage von Flugzeugstartbahnen, durch Verwendung für militärische Zwecke oder durch Schaffung industrieller oder staatlicher Siedlungen berührt werden, sind Flurbereinigungsverfahren vorrangig zu behandeln.

Dazu bestimmt Art. 11 weiter, daß, wenn die Flurbereinigung bereits durchgeführt wurde, die als Folge der Anlage von Autobahnen oder Flugzeugstartbahnen sowie die Inanspruchnahme von Gelände für militärische Zwecke erforderlich werdenden Grundstücksumlegungen zu Lasten des Staates gehen.

Ausbauarbeiten

f) Die Flurbereinigung im französischen Sinne umfaßt nicht — soweit es Verfahrenszeit und die Ausgaben betrifft — die Ausbauarbeiten*, die Bodenverbesserungen usw., die als „mit der Flurbereinigung verbundene Arbeiten“ bezeichnet werden¹⁵⁹.

Teilnehmergeinschaft

Diese Arbeiten, die erst die praktische Verwirklichung des durch die Flurbereinigung geschaffenen „neuen“ Zustandes ermöglichen, z. B. neue Wege, Gräben und dergleichen, werden von der „Commission communale“ beschlossen, die Ausführung veranlaßt jedoch die „Association des Propriétaires“ (Teilnehmergeinschaft), der die neuen Eigentümer angehören.

Die Ausführung kann, wenn es notwendig ist, auf mehrere Jahresprogramme verteilt werden, ihre Finanzierung ist „unabhängig von der Flurbereinigung“ geregelt. Es ist deshalb verpflichtend vorgeschrieben, auf den verwaltungsmäßigen und technischen Plänen die Durchführung der Flurbereinigung selbst und die Erledigung der Ausbauarbeiten voneinander zu trennen.

„Bisher“ war die Bildung der „Teilnehmergeinschaft“ binnen 14 Tagen nach Veröffentlichung des Präfekturerlasses, mit dem der Flurbereinigungsplan verkündet wurde, vorzunehmen. Im Interesse der „beschleunigten Inangriffnahme der Folgeeinrichtungen“ (Art. 25 CR) schreibt das Gesetz vom 2. 8. 1960 nunmehr in seinem Art. 5 vor, daß diese „Teilnehmergeinschaft“ als „Zwangsgenossenschaft des öffentlichen Rechts“¹⁶⁰ schon vom Präfekten zu bilden ist, sobald die Gemeindegemeinschaft die auszuführenden Arbeiten beschlossen hat.

Dieser Teilnehmergeinschaft obliegt nicht nur die „Ausführung der Arbeiten“, sondern auch die „Verwaltung“ und „Unterhaltung der geschaffenen Werte“, z. B. der Wege und Gräben.

Sie stellt ihren Haushaltsplan auf, ersucht und erhält die einschlägigen Staats-, Bezirks- und Gemeindegemeinschaften zu den Arbeiten, stellt die nötigen Hebelisten

¹⁵⁹ GASTALDI, J., a. a. O.

¹⁶⁰ DINGLER, a. a. O., S. 32.

* In diesem Zusammenhang ist die im Februar 1966 seitens des Bundesausschusses zur Verbesserung der Agrarstruktur erfolgte Anregung, in jedem Verfahren den Ausbau der Wirtschaftswege und die Ausführung von Bodenverbesserungen künftig in ein „Sofort- und ein Ergänzungsprogramm“ aufzuteilen, von Interesse. Es sollte dadurch bei einer länger anhaltenden Verknappung der öffentlichen Mittel zur Verbesserung der Agrarstruktur sichergestellt werden, daß wenigstens die vordringlichen Maßnahmen zeitgerecht durchgeführt werden könnten. Durch die Regelung der Flurbereinigung als Gemeinschaftsaufgabe vgl. S. dürften diese Schwierigkeiten nunmehr behoben sein (vgl. dazu Innere Kolonisation 1966, S. 59 ff., 157 ff.).

auf, die vom Gemeinderechner, der zugleich Teilnehmergeinschaftsrechner ist, wie Steuern eingezogen werden*.

Die Gemeinschaft wird durch den Vorstand vertreten, dem Bauern und Eigentümer angehören. Er wird nicht gewählt, sondern vom Präfekten auf Vorschlag der Landwirtschaftskammer ernannt.

Von Amts wegen gehören ihm der Bürgermeister und ein Vertreter des Génie Rural an. Als Vorsteher wird meistens der Bürgermeister dem Präfekten zur Ernennung vorgeschlagen. Er selbst ernannt dann seinen Stellvertreter sowie den Schriftführer. Die Gemeinschaft arbeitet unter Aufsicht des Génie Rural sowie der Gemeindeaufsichtsbehörde^{160a}.

Bei gemeinsamem Interesse mehrerer solcher Zwangsgenossenschaften (Grund- und Bodengenossenschaften) z. B. an Wegen, Entwässerungsanlagen und dergl. können diese sich für die Arbeiten und Unterhaltung zu durch Präfekturerlaß autorisierten Vereinigungen zusammenschließen (unions d'associations foncières autorisées par arrêté préfectoral) Art. 27 (3) CR.

Der letzte Absatz des Art. 28 CR lautet:

Les associations foncières ou leur unions peuvent exproprier les immeubles nécessaires à leurs travaux dans les conditions prévues par le décret du 23 octobre 1958*.

Die Grund- und Bodengenossenschaften bzw. ihre Zusammenschlüsse können danach die für ihre Arbeiten notwendigen Grundstücke unter bestimmten Bedingungen, wie sie in den dafür maßgebenden Rechtsvorschriften vorgesehen sind, enteignen.

Das ist besonders im Hinblick auf notwendige Verbreiterungen, Begradigungen oder Neuanlagen von Land- und Gemeindewegen von Bedeutung (vgl. Art. 15, 16 und 17 des Gesetzes vom 2. 8. 1960).

Austausch von Eigentum und Nutzungsrechten

Die durch Art. 12 des Gesetzes erfolgte Umbenennung des IV. Kapitels des I. Titels des I. Bandes des Code Rural von „Anordnungen betr. Austausch landwirtschaftlichen Grundbesitzes“ (Dispositions concernant les échanges d'immeubles ruraux) in „Gewisse Arten des Austausches von Eigentums- oder Nutzungsrechten sowie der Abgabe landwirtschaftlichen Grundbesitzes“ (De certains échanges en propriété ou en jouissance et de certaines cessions d'immeubles ruraux) bezweckt, rechtliche Voraussetzungen für eine beschleunigte und reibungslosere Durchführung von Maßnahmen zu schaffen, die neben der Flurbereinigung und den bereits seit 1884** begünstigten freiwilligen Landtausch außerhalb behördlich gelenkter Verfahren dem Ziel dienen, durch andere Formen des Strukturwandels die „Erzeugungsbedingungen“ in den landwirtschaftlichen Betrieben und ganz allgemein die Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu verbessern¹⁵⁸.

^{160a} DINGLER, a. a. O., S. 402 ff.

¹⁵⁸ KREBS, K., a. a. O., S. 865.

* Décret no 63 611 du 24 juin 1936 relatif au financement des opérations de réorganisation foncière de la propriété agricole et de remembrement des exploitations rurales (Journal officiel du 28 juin 1963).

** Die Anordnung Nr. 58-997 vom 23. Oktober 1958 betr. die Neuordnung der Rechtsvorschrift für Enteignungen im gemeinnützigen Interesse ist seit ihrem Erscheinen mehrfach geändert. In der Broschüre „Expropriation“ — erschienen beim Journal Officiel, 15 rue Desaix Paris 15e — ist sie auf den neuesten Stand gebracht.

** Vgl. dazu S. 128. Den freiwilligen Landtausch außerhalb behördlich gelenkter Verfahren regeln die beiden Verordnungen vom 20. 12. 1954 und 6. 5. 1960 sowie ein Erlaß vom 3. 6. 1960.

Das Gesetz sieht in seinem Art. 38 (1—3) folgende Möglichkeiten vor:

- a) in dem Austausch von Landnutzungsrechten in bestimmten Gebieten für nichtbewirtschaftete Flächen und Grundstücke mit nebensächlichen Gebäuden,
- b) auf freiwilliger Grundlage abgeschlossene Austausche zur rationelleren Bewirtschaftung von Pachtbetrieben sowie
- c) durch Austausch, Kauf oder Verkauf ländlicher Gebäude und unbestellter bzw. ungenutzter Böden, wenn dadurch eine Verbesserung der Erzeugungsbedingungen in den landwirtschaftlichen Betrieben, den Wohnstätten für die Arbeiter oder der dörflichen Siedlungsstruktur herbeigeführt wird.

Der Förderung solcher Maßnahmen dient die im Art. 38 (4) vorgesehene Anrufung der „*D e p a r t e m e n t s - K o m m i s s i o n*“ als „*S c h i e d s s t e l l e*“, falls in einem mehrere Parteien umfassenden Austauschverfahren ein Teilnehmer, auf dessen Mitwirkung nicht verzichtet werden kann, nicht zur Einigung bereit ist. Die Entscheidung kann durch Präfektoralerlaß für vollstreckbar erklärt werden. (La décision de la commission départementale sera transmise au préfet, qui pourra la rendre exécutive.) Vgl. Art. 38 (4 Abs. 2)*.

Mit diesen neuen Vorschriften wird anerkannt, wie wichtig die Flurneuordnung ist, die nicht nur auf eine Flurbereinigung bei den Eigentumsrechten, sondern auch auf eine Bereinigung bei den Nutzungsrechten abstellt.

Abschließend ist zu bemerken, daß sich Art. 14 mit den besonderen Verhältnissen in Weinbaubetrieben befaßt und für die Flurbereinigung „Sonderregelungen“ trifft.

Nach einer Verordnung von 1953 sind die Weinrebpfanzrechte unübertragbar. Um jedoch in Weinbaugebieten Flurbereinigungen zu ermöglichen, können innerhalb eines Flurbereinigungsgebietes auch die Weinbaurechte übertragen werden.

Dadurch werden die Voraussetzungen für eine Neuordnung in diesen Gebieten geschaffen. Es ist dabei auch grundsätzlich von den früheren Rechten auszugehen. Läßt sich aber nicht vermeiden, daß ein Teilnehmer eine größere Weinbaufläche zugeteilt erhalten muß, als er eingebracht hat, wird ein Ausgleich durch Verminderung bei der Neuzuteilung der Wiederanpflanzungsrechte vorgenommen. Diese erfolgt in dem Umfang der bepflanzten Fläche, soweit sie über die Anbaufläche des betreffenden Eigentümers vor der Flurbereinigung hinausgeht.

Werden dadurch Wiederanpflanzungsrechte verfügbar, werden sie denjenigen Verfahrensbeteiligten zugesprochen, die bei der Neuverteilung sonst benachteiligt wären.

Organisation

Die Flurbereinigung wird unter Aufsicht des Directeur Général du Génie Rural — des Amtes für Kulturtechnik — beim Landwirtschaftsministerium durchgeführt*. Das Aufgabengebiet dieses Amtes ist weiter als das der Landeskulturverwaltungen in der BRD oder der Unterabteilung IV B im BML. Es umfaßt neben der Flurbereinigung die Wasserwirtschaft, das Landmaschinenwesen, die Elektrizitätsversorgung in der Landwirtschaft und das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen.

Mit Dekret vom 3. August 1964 (Art. 7 CR) wurde der Conseil supérieur de l'aménagement rural — der Obere Rat für Flurneuordnung geschaffen. Ein Zeichen dafür, daß diese und damit die Flurbereinigung im Laufe der letzten Jahrzehnte an Bedeutung gewonnen hat.

* Vgl. dazu § 99 (3) FlurbG der BRD.

* Vgl. dazu S. 140 wegen der administrativen Vormundschaft.

Dieses Gremium kann Vorschläge machen zu Fragen der:

- Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Lande und zur Sanierung der Dörfer und Landgemeinden,
- Wohnverhältnisse und des Wohnungsbaues auf dem Lande,
- Wirtschaftswege und ländlichen Wegenetze,
- Flur- und Grundstücksneuordnung

sowie generell zu allen die Neuordnung des ländlichen Raumes betreffenden Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich des Landwirtschaftsministeriums fallen.

Dieser Rat besteht aus Vertretern der zuständigen Verwaltungen, einem Abgeordneten, einem Senator, einem Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrates (Conseil d'État), Vertretern der Gebietskörperschaften, einem Vertreter des Allgemeinen Rates und dem Bürgermeister einer Landgemeinde, Vertretern der Fachorganisationen und fünf vom Landwirtschaftsminister auf Grund ihrer wissenschaftlichen und sozialen Sachkunde bestimmten Personen, unter denen sich mindestens ein Jurist befinden muß. Dieser Ausschuß besteht aus insgesamt 32 Mitgliedern*.

Zusammenfassend läßt sich dieser Abschnitt mit der Feststellung abschließen, daß kennzeichnend für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Flurbereinigungsverfahren die starke „Dezentralisation“ der Arbeiten ist, die in den Departements liegt und wo der „Génie Rural“ zuständig ist. Diese Departementsstellen überwachen die Arbeiten:

- auf technischer Ebene (Prüfung der Arbeiten zwecks Abnahme),
- auf administrativer Ebene (Kontrolle aller administrativen Vorgänge und Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwicklung des Verfahrens),
- auf finanzieller Ebene (Geschäftsführung, Planung, Arbeitsverträge mit den Geometern und Bezahlung der Arbeiten).

Außerdem erteilen sie die für den Beginn der Arbeiten erforderlichen Informationen und bearbeiten im Hinblick auf die Erstellung der Jahresprogramme die eingegangenen Anträge.

Die „Gemeinde Commission“ (communal commission) ist das Grundelement. Sie steht in enger Verbindung mit dem Geometer und wird von dem Beauftragten des Chefingenieurs des Génie Rural beratend und beaufsichtigend unterstützt. Soweit neben der Gemeindekommission eine Unterkommission (Sous Commission Communale) zur Entlastung der beamteten Mitglieder von der täglichen Kleinarbeit gebildet wird, bedürfen deren Entscheidungen der Bestätigung der Gemeindekommission. Die Unterkommission ist, da im Gesetz nicht vorgesehen, kein amtliches Organ und daher gewissermaßen nur Werkzeug der Commission Communale.

Mit den technischen Arbeiten wird ein privater Geometer beauftragt, der von der Gemeindekommission aus einer Liste der zugelassenen Geometer ausgewählt und bestellt wird.

Die Zulassung und Aufnahme in die Liste der Geometer erfolgt durch einen zentralen Zulassungsausschuß, der beim Landwirtschaftsministerium unter dem Vorsitz des Chefdirektors de Génie Rural eingesetzt ist und aus Vertretern des „Génie Rural“, des Katasteramtes und der Berufsvereinigung der Geometer besteht.

Für die Durchführung der vom Geometer zu leistenden Arbeiten

- Abgrenzung (Abteilung, Abmarkung),
- topographische Arbeiten (Triangulierung, Polygonisierung),

* Durch No. 64-842 vom 3. August 1964 portant règlement d'administration publique et relatif à la réorganisation de certains des conseils et commissions du ministère de l'agriculture (J. O. vom 25. August 1965), Chapitre IV, Art. 27—33.

- Einstufung und Schätzung der Böden,
- Übertragung der Ergebnisse auf entsprechende Karten wird zwischen dem Amt für Kulturtechnik (Génie Rural) und dem Geometer ein Vertrag abgeschlossen. Für diese Verträge gelten die allgemeinen Vergabebedingungen sowie die speziellen Bedingungen für Flurbereinigungsverträge. Die Honorare sind in einem amtlichen Tarif geregelt.

Die **Gemeindekommission** entscheidet in „erster Instanz“ über Einleitungs-, Schätzungs- und Planbeschwerden. Ihre Entscheidungen sind nicht endgültig; es kann dagegen **Beschwerde** bei der **Departementskommission** geführt werden. Diese kann auch unmittelbar angerufen werden.

Auf administrativer Ebene — und dies ist bemerkenswert, weil außergewöhnlich — untersteht die Departements-Kommission dem Minister*.

Es zeigt sich, daß der Gesetzgeber bemüht ist, zu jedem Moment den lokalen Einflüssen eine Entscheidung ohne Berufung zu entziehen, die nicht dem „allgemeinen Interesse“ oder der „politischen Linie“ der Flurbereinigung entspricht. Daher das Mittel der administrativen Vormundschaft.

Das auf dem Gewalteinteilungsgrundsatz beruhende Prinzip der Trennung der autortés administrative et judiciaire gehört zu den tragenden der französischen Revolutionsgesetzgebung. Das bedeutet für die ordentlichen Gerichte ein Verbot, sich mit Angelegenheiten der Verwaltung zu befassen*. Sie sind Hüter des Personenstandes, der persönlichen Freiheit und des Privatbesitztums²³³.

Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört zur Verwaltung. Sie bildet einen besonderen Teil derselben, der sich von der „tätigen Verwaltung“ durch die Art der Tätigkeit „Rechtsprechung“ unterscheidet¹⁶¹.

Die Entscheidungen der Departementskommission können daher vor dem „**Verwaltungsgericht**“ wegen Unzuständigkeit, Amtsmißbrauch, Formfehlern oder Verstoß gegen das Gesetz angefochten werden.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann vor den „**Conseil d'Etat**“ — Staatsrat, der als oberste Behörde zur Prüfung von Regierungsverordnungen und Oberstes Verwaltungsgericht letztinstanzlich entscheidet, gebracht werden¹⁶².

2. Die Planifikation nach 1945 und ihre Entwicklungsziele

Nach dem 2. Weltkrieg stand Frankreich vor der Notwendigkeit, seine Wirtschaft wieder aufzubauen¹⁶³.

Plankommission

Der im Januar 1946 geschaffenen **Plankommission** (Commissariat Général au Plan) wurde die Aufgabe übertragen, die nach dem Kriege nur beschränkt vorhandenen Mittel zur Neuordnung der Wirtschaft nach rationellen Gesichtspunkten und nach der Dringlichkeit zu verwenden.

²³³ ODENT, a. a. O., S. 151: L'autorité judiciaire est gardienne de l'état des personnes, de la liberté individuelle et de la propriété privée.

¹⁶¹ LEDERER, H., a. a. O., S. 449 ff.

¹⁶² LANDRON, a. a. O., S. 105.

¹⁶³ LIPINSKY, E., a. a. O., S. 49 ff.

* Dem Landwirtschaftsminister unterstehen drei Direktorien, die jeweils von einem „Directeur Général“ geleitet werden. Neben dem Directeur Général du Génie Rural sind es der Directeur Général des Eaux et Forêts und der Directeur Général de la production Agricole. In jedem Department befindet sich — im allgemeinen in der Departementshauptstadt — eine Dienststelle des Génie Rural, an deren Spitze der Ingénieur en Chef steht.

* Art. 13 des unter der Bezeichnung „Loi de la séparation des pouvoirs“ bekannten Gesetzes vom 16./24. 8. 1790 „Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives“.

Der erste, zunächst für die Zeit von 1947 bis 1950 vorgesehene, dann bis zur Beendigung des Marshall-Planes 1953 verlängerte Wirtschaftsplan erkannte die „Landwirtschaft“ noch nicht als „Grundwirtschaftszweig“ an (secteur de base).

Der Plan National d'Aménagement du Territoire vom August 1950 sprach jedoch bereits von einer wechselseitigen Strukturverbesserung von Landwirtschaft und Industrie auf regionaler Ebene.

Der weite Wirtschaftsplan sah nur Grundaktionen (actions de base) für die Entwicklung der einzelnen Wirtschaftszweige vor. Dazu gehörten z. B. die technische Ausrüstung der Landwirtschaft und im weiteren Sinne die Flurbereinigung sowie andere Strukturmaßnahmen.

Der dritte Plan für die Jahre 1958—1961 und erst recht der vierte Plan für den Zeitraum 1962—1965* verbanden dann endlich die Realisierung der Gesamtziele mit konkreten regionalen Förderungsmaßnahmen. Insbesondere wurde in ihnen der Übergang der Beschäftigten von der Landwirtschaft in andere Wirtschaftszweige vorgesehen.

Diese Entwicklung zur „planification régionale“ mit den „tranches opératoires“, den regionalen Planungszielen, führte dann zu dem konstruktiven Einbau der Landwirtschaft in die französische Gesamtplanung, in die sogenannten „Plans d'Équipement et de la Productivité“.

Im Februar 1960 forderten schließlich die Vertreter der Landwirtschaft ein umfassendes Agrargesetz (Assemblée Permanente des Présidents des Chambres d'Agriculture „Chambres d'Agriculture“*).

Die Gesetze des Jahres 1960

Ein Orientierungsgesetz wurde ausgearbeitet und im August des Jahres 1960 fast gleichzeitig mit fünf anderen Gesetzen, die die Landwirtschaft betreffen, verabschiedet. Im einzelnen handelt es sich um folgende Rechtsgrundlagen als Mittel zur Durchführung der mit der Planung gestellten „agrarpolitischen Aufgaben“:

- a) Gesetz zur Lenkung der Landwirtschaft vom 5. August 1960
(Loi d'orientation agricole) Nr. 60 — 808 Journal Officiel Nr. 183 vom 5. 8. 1960.
- b) Gesetz zur Bereitstellung von Mitteln für Maßnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Lage in der Landwirtschaft vom 30. Juli 1960
(Loi de programme relative aux investissements agricoles) Nr. 60 — 775 Journal Officiel Nr. 178 vom 1./2. 8. 1960.
- c) Gesetz zur Schaffung eines Fonds zur Lenkung und Regelung der Agrarmärkte (Marktordnungsfonds) — Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Finanzgesetzes für 1960 (Zusatzhaushalt) vom 21. Juli 1960
(Loi de finances rectificatives pour 1960) Nr. 60 — 706 Journal Officiel Nr. 169 vom 22. 7. 1960.
- d) Gesetz über das Landwirtschaftliche Lehr- und Berufsausbildungswesen vom 2. August 1960
(Loi relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles) Nr. 60 — 791 Journal Officiel Nr. 180 vom 4. 8. 1960.

* Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen auf S. 145.
• Die ständige Vereinigung der Landwirtschaftskammern ist eine berufsständische Landeseinrichtung, die durch Gesetz als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt ist (Art. 544 Abs. 1 CR). Sie wird gebildet aus den 89 Präsidenten der Departementskammern und je einem weiteren abgeordneten Mitglied dieser Kammern, den 89 Suppléant-Délégués (Art. 543 CR).

- e) Gesetz über Flurbereinigung, Austausch und Abgaben von landwirtschaftlichem Grundbesitz, Benutzung von Irrigationswässern und Aufforstung vom 2. August 1960

(Loi relative au remembrement des propriétés agricoles, a certains échanges et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des eaux d'irrigation, à certains boisements) Nr. 60 — 792 Journal Officiel Nr. 180 vom 4. 8. 1960.

- f) Gesetz zur Schaffung von Landschaftsschutzgebieten vom 22. Juli 1960

(Loi relative à la création de parcs nationaux) Nr. 60 — 708 Journal Officiel Nr. 170 vom 23. 7. 1960.

Die unter b) und c) genannten Gesetze schufen die finanziellen Voraussetzungen für die Verbesserungsmaßnahmen; als bleibende Anordnung „Dispositions permanentes“ wurde ein „M a r k t o r d n u n g s f o n d s“ (Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles) gebildet, der entsprechend dem französischen Brauch nach den Anfangsbuchstaben „F O R M A“ genannt wird.

Sinn des unter d) aufgeführten Gesetzes ist im wesentlichen, das Bildungsniveau der in der Landwirtschaft Tätigen zu heben und ihr Denk- und Überlegungsvermögen an dasjenige städtischer und industrieller Kreise heranzuführen. Ihnen soll nicht nur eine fachliche Schulung, Fortbildung und Beratung gewährt werden, die allen Errungenschaften moderner Wissenschaft und Technik gerecht werden, sondern sie auch in die Lage versetzen, mit den ständig sich ändernden Problemen fertig zu werden.

Die in den Gesetzen vorgesehenen Maßnahmen sind auf die Verbesserung der Struktur und die Förderung der Regionalentwicklung zugeschnitten.

Nach dem Gesetz zu f) können eine oder mehrere Gemeinden ganz oder teilweise zum Landschaftsschutzgebiet — Parc National — erklärt werden, wenn die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt, des Bodens, des Untergrundes, der Atmosphäre, der Gewässer und — ganz allgemein — die natürlichen Bedingungen dieses Gebietes ein besonderes Interesse darstellen.

Die Betreuung und Verwaltung wird Organisationen anvertraut, die „öffentlich-rechtliche Körperschaften“ werden können. Entschädigungen werden nach den Grundsätzen geregelt, die für Enteignungen im gemeinnützigen Interesse gelten¹⁵⁸.

In Erkenntnis der Bedeutung von Landschaftspflege und Naturschutz für die künftige Entwicklung wurde im Frühjahr 1970 auf Veranlassung des Präsidenten im Landwirtschaftsministerium eine gesonderte Abteilung „Protection de la Nature“ geschaffen.

Ihre Aufgaben gehen erheblich über die des reinen Naturschutzes hinaus. Sie hat vielmehr alle Maßnahmen zu fördern und zu unterstützen, die die natürliche Umwelt im Hinblick auf ihre Eigenschaft als Erholungslandschaft erhalten und entwickeln.

Wie sehr das Interesse an dieser Aufgabe gewachsen ist, zeigt auch die Tatsache, daß der französische Landwirtschaftsminister Anfang des Jahres 1970 ein internationales Kolloquium über die Rolle des ländlichen Raumes für Naturschutz- und Landschaftspflege veranstaltete.

¹⁵⁸ KREBS, a. a. O., S. 870.

Loi d'Orientation

Das „Loi d'Orientation“, das Gesetz zur Lenkung der Landwirtschaft vom 5. 8. 1960 (Ziff. a) ist, entsprechend einer Eigenart der französischen Gesetzgebungstechnik, ein „Rahmengesetz“, das aber insofern Besonderheiten aufweist, als es eine Anzahl konkreter Regelungen trifft.

Sein Ziel ist, wie Art. 1 des Gesetzes ergibt, die Herstellung einer „Parität zwischen der Landwirtschaft und den Berufen anderer Wirtschaftszweige“ (entre l'agriculture et les autres activités économiques).

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen nach den einleitenden Ausführungen des Gesetzes die Voraussetzungen geschaffen werden für eine verstärkte Mitwirkung der Landwirtschaft an der Entwicklung der Volkswirtschaft.

Ein angemessener und gerechter Anteil der Landwirtschaft an den durch die erweiterten Absatzmöglichkeiten erzielbaren Wirtschaftserfolgen muß dadurch sichergestellt werden, daß die Ursachen der Disparität, die zwischen dem Einkommen der landwirtschaftlichen Berufsangehörigen und dem der Angehörigen anderer Berufe besteht, beseitigt werden.

Schließlich muß angestrebt werden, die natürlichen und wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, denen die Landwirtschaft im Vergleich mit anderen Wirtschaftszweigen ausgesetzt ist.

Bei allen Maßnahmen ist — so wird ausdrücklich hervorgehoben — die Lage in den bäuerlichen Familienbetrieben besonders zu berücksichtigen¹⁵⁸.

Zur Erfüllung dieser Forderungen sind im engen Einvernehmen zwischen Regierung und Berufsstand die im Art. 2 des Gesetzes im einzelnen aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen. Dabei handelt es sich um:

1. Produktivitätssteigerung durch Förderung des technischen Fortschritts, durch Ausrichtung der Erzeugung nach der Bedarfslage und Festsetzung gerechter Preise.
2. Verbesserung der Absatzmöglichkeiten und der Preise durch Einwirkung auf die bisherigen Formen der Vermarktung und Veredelung, sowie durch Werbung für Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe in der Industrie.
3. Erhaltung, Pflege, Verbesserung und moderne Ausstattung der Erzeugungsgrundlagen.
4. Gleichstellung der Vergütung für landwirtschaftliche Leistungen mit der für Leistungen in anderen Wirtschaftszweigen.
5. Sicherung eines sozialen Schutzes in der Landwirtschaft.
6. Förderung der jeweils standortgünstigsten Erzeugungsarten.
7. Förderung einer „familienwirtschaftlichen Agrarstruktur“, die für optimale, zeitgemäße Erzeugungsverfahren, sowie volle und zweckmäßige Auslastung der vorhandenen Arbeitskräfte und rationelle Nutzung des Betriebskapitals Gewähr bietet.

Dieses richtungsweisende Gesetz stellt deutlich auf die Wahrung der „Erzeugerbelange“ ab und stellt heraus, daß eine „Parität“ nur erreicht wird, wenn das Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Absatz, zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital sowie dem lohnenden Erzeuger- und Marktpreis gewährt wird.

¹⁵⁸ KREBS, K., a. a. O., S. 502/503.

Es wird eine „Agrarstruktur“ verlangt, die eine rationelle Bewirtschaftung des Bodens unter Berücksichtigung aller genannten Ziele gewährleistet. Dazu soll u. a. die Flurbereinigung beitragen¹⁶³.

Mit seinem Art. 13 setzt das „Orientierungsgesetz“ die Bestimmung des Begriffs „Strukturwandel des ländlichen und landwirtschaftlichen Grundbesitzes“ (aménagement foncier agricole et rural) an den Anfang des Agrargesetzbuches (Code Rural).

Danach hat der Strukturwandel zum Ziel, im Rahmen der dargelegten Grundsätze den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben eine Struktur zu geben und zu erhalten, die eine rationelle Nutzung der Böden und Gebäude gestattet.

Dabei ist folgenden Tatsachen Rechnung zu tragen (Art. 1 CR in der Fassung des Gesetzes vom 5. August 1960, Art. 13)¹⁶⁸:

- der Art der Böden und ihrer Erhaltung
(la nature des soles et leur conservation),
- der Eignung der Böden für besondere Anbauzwecke
(vocation culturale),
- dem Stand der Agrartechnik und ihrer Entwicklung
(techniques agricoles et leur évolution),
- den menschlichen Verhältnissen und Gewohnheiten
(milieu humain),
- der Erhaltung und Förderung der menschlichen Siedlung
(peuplement rural),
- der allgemeinen Volkswirtschaft sowie der Wirtschaft des jeweils zur Erörterung stehenden Gebietes
(l'économie générale du pays et l'économie propre du terroir).

Die Strukturverbesserung ist hauptsächlich zu verwirklichen durch:

- eine neue Parzellierung des Bodens und der Gebäude durch Zusammenlegung (remembrement) Abtretung und Austausch der Besitz- und Nutzungsrechte (cessions et échanges des droits de propriété et d'exploitation),
- die Ausführung der notwendigen Infrastrukturarbeiten zur Flurbereinigung (travaux d'infrastructure nécessaires à l'aménagement des terres) wie z. B. mit der Zusammenlegung und alle zur rationellen Verbesserung der Produktion verbundenen Arbeiten
(travaux connexes au remembrement et tous autres de nature à améliorer rationnellement la productivité),
- die Auswertung des unbearbeiteten brauchbaren Bodens und die Aufforstung landwirtschaftlich ertragsarmer Böden
(la mise en valeur des terres incultes récupérables et le boisement),
- Anregung zu verschiedenen Formen der freiwilligen Eigentums- und Nutzungsgruppierungen sowie zur Vergrößerung der unwirtschaftlichen Betriebe
(l'enconragement aux diverses formes de groupements volontaires de propriétés et d'exploitations ainsi qu'à l'agrandissement des exploitations non rentables).

Die „Flurbereinigung“ soll mithin zur Verbesserung der Agrarstruktur ebenso beitragen wie

¹⁶³ LIPINSKY, a. a. O., S. 51.

¹⁶⁸ KREBS, K., a. a. O., S. 506.

- die Rekultivierung kultivierbaren Ödlandes,
- die Unterstützung verschiedener Formen freiwilligen Zusammenschlusses von Bodeneigentümern und Bodenbesitzern,
- die Aufstockung zu kleiner Betriebe.

Laut Art. 6 des Gesetzes vom 5. August 1960 hat die Regierung alljährlich — jeweils vor dem 1. Juli — einen Bericht (Grüner Bericht i. S. des Landwirtschaftsgesetzes der BRD) zu erstellen, u. a. über:

- die Fortschritte im Hinblick auf die Schaffung der Grundlagen für eine gemeinsame Agrarpolitik,
- die Durchführung des im Plan vorgesehenen Programms,
- Art und Umfang der landwirtschaftlichen Erzeugung gewährten Förderungsbeiträge,
- Erzeugungsüberschüsse oder Erzeugungsfehlmengen ausgehend von den Planzielen.

Ferner hat sich der Bericht zu befassen mit der Entwicklung des Verhältnisses der Einnahmen zu den Ausgaben der landwirtschaftlichen Betriebe und des Gesamteinkommens der Landwirtschaft im Vergleich zu dem des nichtlandwirtschaftlichen Bereiches der Volkswirtschaft sowie mit der Entlohnung der in der Landwirtschaft Tätigen (Betriebsleiter, familieneigene und familienfremde Arbeitskräfte) im Vergleich zu den in anderen Berufen.

Durch Art. 7 wurde das Landwirtschaftsministerium beauftragt, unter Berücksichtigung der natürlichen Bedingungen in den jeweils zur Erörterung stehenden Gebieten und der in Frage kommenden Anbau- und Betriebsarten sowie nach Anhörung der für die jeweiligen Departements maßgebenden berufsständischen Kommissionen (Mitglieder der Landwirtschaftskammern und Bauernverbände) binnen 2 Jahren,

- a) die Fläche zu ermitteln, über die ein von 2 Arbeitskräften unmittelbar zu bewirtschaftender Betrieb verfügen muß,
- b) oder — dies gilt vor allem für betriebliche Zusammenschlüsse (Anbaugesellschaften, Betriebsvereinigungen) — festzustellen, welche Fläche vorhanden sein muß, um einer gegebenen Anzahl Arbeitskräfteinheiten eine angemessene Vergütung für ihre Leistungen bei rationeller Nutzung der eingebrachten Maschinen und Geräte und bei zufriedenstellender Verzinsung des Kapitals zu gewährleisten.

Alle Maßnahmen zur „Verbesserung der Agrarstruktur“ haben sich in diesem Rahmen zu bewegen. Wie auf S. 140 angeführt, werden die wichtigsten Zielsetzungen regelmäßig in den „Plänen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ niedergelegt.

Deshalb kam dem „Vierten Plan“ (1961—1965) — dem ersten seit Verabschiedung des Lenkungsgesetzes (Loi d'orientation agricole) aufgestellten Plan — eine „besondere Bedeutung“ zu. Er befaßte sich insbesondere mit der „Notwendigkeit der Strukturverbesserung“ und der Durchführung von Maßnahmen zur raschen Schaffung einer möglichst großen Zahl lebensfähiger Betriebe.

Die Gesetzgebung 1962

Seine Empfehlungen fanden ihren Niederschlag in der folgenden Gesetzgebung. Da die Regierung, wie aus der Gesetzesbegründung hervorging, auch in Zukunft nicht mit einem der Entwicklung des Sozialprodukts entsprechenden Ansteigen

der bäuerlichen Einkommen rechnet, leitete der Landwirtschaftsminister dem Ministerrat den Entwurf eines Gesetzes zu, das darauf hinzielte*,

- die Agrar- und Marktstruktur zu verbessern,
- die sozialen Hilfen zugunsten der Landwirtschaft auszubauen und
- die staatlichen Förderungsmaßnahmen zu erweitern.

Ergänzungsgesetz

Neben den nach den Brüsseler Beschlüssen (Nachtsitzung 13./14. Januar 1962) notwendigen Anpassungen der französischen Gesetzgebung an die EWG-Verordnungen enthält daher das vom Landwirtschaftsminister Pisani eingebrachte „Ergänzungsgesetz“ (Loi complémentaire à la loi d'orientation agricole) Nr. 62 — 933 vom 8. August 1962 (Journal Officiel du 10. août 1962 et rectificatif J. O. du 18. août 1962), zahlreiche Bestimmungen, die darauf abzielen,

- die „Agrar- und Marktstruktur“ zu verbessern,
- die sozialen Hilfen zugunsten der Landwirtschaft auszubauen und
- die staatlichen Förderungsmaßnahmen zu erweitern.

Da die Ausgestaltung des Ergänzungsgesetzes vornehmlich auf die Initiative von Pisani zurückzuführen ist, wird es in Frankreich weitgehend als „Lex Pisani“ bezeichnet.

Neben der „Verstärkung“ der klassischen Maßnahmen wie Flurbereinigung, Parzellentausch usw. sollen zur „Verbesserung der Agrarstruktur“ im einzelnen folgende Maßnahmen in Angriff genommen werden:

- a) Nutzung von Brachland: Unbebautes Land, wofür seit mehr als 5 Jahren keine Grundsteuern mehr bezahlt wurden oder Böden, für die ein Eigentümer nicht ermittelt wurde, sowie verlassene Wohn- und Betriebsgebäude in ländlichen Bereichen können enteignet werden.
- b) Die privaten Waldbesitzer sollen sich zu Forstverbänden zusammenschließen zwecks gemeinschaftlicher Bewirtschaftung bzw. Aufforstung.
- c) Bei der Durchführung größerer strukturbeeinflussender Maßnahmen wie Straßenbau, Industrieansiedlung usw. erhalten die Landwirte außer der Entschädigung für die Fläche auch einen Anspruch auf die Erstattung von sog. Folgekosten, z. B. die Aufwendungen für Flurbereinigungen, Anlage neuer Wirtschaftswege usw.

Zur Verwirklichung seiner Ziele sieht das Gesetz weitere Spezialgesetze vor bzw. macht zur Auflage, daß sie erlassen werden.

Wasserwirtschaft

zu a) Das im Art. 13 vorgesehene Gesetz zur Verbesserung der „ländlichen Wasserwirtschaft“ erging am 7. März 1963 als „Gesetz zur Durchführung von Meliorationsarbeiten in ländlichen Gebieten unter besonderer Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse“*.

Es änderte die bisherigen Vorschriften der CR** grundlegend insbesondere dahin ab,

* „Agra-Europe“, Ausgabe vom 12. 6. 1962.

• Loi Nr. 63-233 relative à la réalisation de certains travaux d'équipement rural, notamment en matière d'hydraulique.

** Art. 175—179, vgl. dazu auch Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I, S. 1110 i. d. F. vom 19. Februar 1959, BGBl. I, S. 37), §§ 1 ff., 29.

- aa) daß zur Durchführung wasserwirtschaftlicher Arbeiten, die im dringenden landwirtschaftlichen und allgemeinen Interesse liegen, auch nichtöffentliche (non dominal) Fluß- und Wasserläufe und deren Gebiete mit einbezogen werden können, falls es zur Durchführung der Meliorationsvorhaben erforderlich ist.
- bb) das notfalls — wenn freiwillige Gründung nicht erfolgt —, durch präfektoralen Erlaß Organisationen geschaffen werden können, denen die Unterhaltung und Erhaltung der wasserwirtschaftlichen Anlagen obliegt.

Forstwirtschaft

zu b) Die im Art. 6 des Gesetzes gemachte Auflage, bis zum 15. September 1962 Rechtsgrundlagen für die Verbesserung der forstwirtschaftlichen Erzeugung zu schaffen, befolgte mit Verspätung das „Gesetz zur Verbesserung der Erzeugungsbedingungen und zur Förderung des Strukturwandels in der französischen Forstwirtschaft“ vom 6. August 1963***.

Das Ziel dieses Gesetzes ist, die Nutzflächen zu schützen, das Gleichgewicht zwischen Wald und Weide zu erhalten, in der Nähe der großen Städte und Industrien zur Bekämpfung der Verunreinigung der Luft Wälder zu schaffen und schließlich auch weiter als bisher möglich, den Bedarf an Zellstofferzeugung zu befriedigen.

Der Erreichung dieses Zieles sollen die im Gesetz vorgesehenen Centres régionaux de la propriété forestière als „Körperschaften des öffentlichen Rechts“, die in ihrer Stellung den Landwirtschaftskammern vergleichbar sind, dienen. Ihnen obliegt im wesentlichen:

- aa) den privaten Forstbesitz zu höheren Leistungen auf rationeller Grundlage anzuregen, durch sachverständige Beratung eine intensiv betriebene Forstwirtschaft zu fördern, die Gründung von Genossenschaften im Interesse einer zweckmäßigen Bewirtschaftung der Forstflächen und der Schaffung günstiger Absatzbedingungen für ihre Erzeugnisse zu unterstützen*.
- bb) die Richtlinien der nationalen Forstpolitik durch ausgearbeitete Programme in die regionale Ebene zu übertragen.

Um dem privaten Waldbesitz** den Anreiz zum Zusammenschluß zu geben, räumt das Gesetz steuerliche und sonstige fiskalische Erleichterungen ein (Art. 11—14), zudem wird erhofft, dadurch das Interesse privaten Kapitals an der Aufforstung und Umwandlung geringwertiger Bestände in dringend benötigte Nutzholzkulturen zu erreichen.

zu c) Der Art. 10 des Gesetzes wurde noch nicht kodifiziert. Daher ist der vorgesehene Erlaß, durch den besondere Verfügungen für die Durchführung der Maßnahmen getroffen werden sollten (dispositions spéciales relatives à l'exécution des opérations de remembrement) noch nicht ergangen.

*** Loi Nr. 63-810 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises.

* z. B. haben sich in der Gemeinde Bassignac (Limousin) 95 private Waldbesitzer und 6 Kommunen und Institutionen mit Waldbesitz zur ersten Gruppen-Forstwirtschaft mit einer Gesamtfläche von 560 ha zusammengeschlossen. Diese mit Bäumen und Büschen bestandene Fläche war in 883 Parzellen gegliedert. Eigentümer aller Parzellen ist jetzt diese neue Gemeinschaft. Aus dem Rundbrief 1969 der ASG XX Nr. 8—9, S. 138.

** Der französische Wald bedeckt 11 700 000 ha, was 21 % des gesamten französischen Bodens entspricht, davon sind 14 % im Staatsbesitz, 22 % im Besitz von Gemeinden und Körperschaften, im Privatbesitz 64 %. Vgl. S. 75 Frankreich „Landwirtschaft“, hrsg. von der Informationsverwaltung des Landwirtschaftsministeriums u. a., April 1964.

Der Art. 10 sieht vor, daß, wenn bei großen öffentlichen Bauten die Struktur der Betriebe beeinträchtigt wird, dem Bauherrn auferlegt werden kann:

- die entstehenden Schäden durch finanzielle Beteiligung an der Durchführung von Flurbereinigungsmaßnahmen sowie an der Aussiedlung — in einen neuen vergleichbaren Betrieb — von Landwirten, deren landwirtschaftlicher Betrieb verschwunden oder ernstlich aus dem Gleichgewicht geraten wäre, zu beseitigen*.
- Falls der Landwirt damit einverstanden, ist eine Beteiligung an den Kosten der Umsetzung vorgesehen.

Schließlich sieht Art. 12 des Gesetzes vor, daß die „Departementskommission“, falls es für eine erleichterte Durchführung der Flurbereinigung erforderlich ist, bei kleineren Parzellen die Vernichtung von Saaten und Pflanzungen anordnen kann.

Den auf S. 146 dargelegten Zielen des Gesetzes sollen weiter die Vorschriften über die Begrenzung der Betriebsanhäufung der sog. „Cumulation“ und über die Bildung „landwirtschaftlicher Erzeuger- und Absatzgemeinschaften“ dienen.

Cumulation

Die erstere ist aus speziellen französischen Verhältnissen zu erklären.

Schon seit Jahrzehnten ist die agrarstrukturelle Entwicklung nicht nur durch eine starke Abwanderung aus der Landwirtschaft, sondern auch aus den ländlichen Räumen überhaupt gekennzeichnet. Diese Abwanderung ist in den einzelnen Gebieten ungleichmäßig verlaufen, so daß in einer Verordnung des Landwirtschaftsministeriums vom 6. Mai 1963 zwischen „Abwanderungsgebieten“ (régions de „depart“) und „Aufnahmegebieten“ (régions d'accueil) unterschieden wurde**.

Infolge Abwanderung ganzer Bauernfamilien, namentlich in Westfrankreich, ging die Zahl der selbständig bewirtschafteten landwirtschaftlichen Betriebe ständig zurück. Der Gesetzgeber sah sich, da dieser Abwanderungsprozeß zu einer starken Anhäufung mehrerer Betriebe in einer Hand führte, zum Einschreiten veranlaßt. Da jedoch alle Regelungsversuche z. B. durch Zwangsverpachtungen und Pachtzuweisungen keinen Erfolg hatten¹⁶⁴, wurde in dem Ergänzungsgesetz — dem Lex Pisani — der Weg der Lenkung des Grundstücksverkehrs durch das Erfordernis der staatlichen Zustimmung beschritten und durch Art. 8 in das erste Buch des CR der Titel VII unter der Überschrift „De l'autorisation préalable en matière de cumuls ou réunions d'exploitations agricoles“ eingefügt (Art. 188-1 bis 188-7 CR).

Nach diesen Vorschriften über die Cumulation sind durch eine in jedem Departement eingesetzte Kommission minimale und maximale Betriebsgrößen festzusetzen. Gemeint sind damit die Größen, die ohne Zuerwerb den Lebensunterhalt der Familie sichern oder die die volle Ausnutzung einer Arbeitskraft erlauben¹⁶⁵. Die festgelegten Höchstflächen liegen im allgemeinen zwischen 30 und 120 ha, die Mindestfläche bei 5—20 ha¹⁶⁵. Sie können entsprechend den sich wandelnden allgemeinen Wirtschaftsbedingungen von Zeit zu Zeit geändert werden.

¹⁶⁴ KAHLKE, a. a. O., S. 236 ff.

¹⁶⁵ LIPINSKY, E., a. a. O., S. 60/61.

¹⁶⁵ LACHAND, J., a. a. O., S. 273 ff.

* Vgl. dazu § 88 Nr. 5 des FlurbG der BRD.

** Dekret Nr. 63-453 du 6 mai 1963 portant application de l'article 27 de la loi Nr. 62-933, 8 août 1962.

Ihre Koordinierung auf Landesebene obliegt der Abteilung Agrarbetriebsstruktur des „Conseil supérieur des structures agricoles“.

Ein „cumul“ liegt vor, wenn ein Landwirt mehrere voneinander unabhängige Betriebe bewirtschaftet, eine „réunion“, wenn ein Landwirt seinen Betrieb vergrößert, indem er ihn mit angrenzenden Betrieben oder Einzelgrundstücken vereinigt*.

Soll die LN eines Betriebes über das Maximum hinaus vergrößert oder bis unter das Minimum verkleinert werden, bedarf es dazu der Genehmigung des Präfekten.

Die Genehmigung erfolgt erst nach Anhörung der Commission départementale des cumuls (Cumulationsausschuß). Eine solche besteht in jedem Departement aus Vertretern des Landwirtschaftsministeriums und aus Landwirten. Auf Vorschlag dieser Kommission erläßt der Landwirtschaftsminister für die einzelnen Regionen der Departements Cumulationsrichtlinien. In ihnen ist für die verschiedenen Betriebstypen festgelegt, wie groß die Betriebsfläche maximal sein darf. Bei der zugelassenen Flächengröße ist lediglich auf die Tatsache der zusammenhängenden Bewirtschaftung abgestellt, ohne Berücksichtigung der Rechtsform, ob die Flächen als Eigentum, im Pachtwege oder auf Grund eines Nießbrauches bewirtschaftet werden. Will der Betriebsinhaber die vorgeschriebene Größe über- oder unterschreiten, so bedarf er der Genehmigung des Präfekten.

Die dargelegte Regelung zielt in zwei Richtungen:

- Kontrolle der Konzentration und des Aufkaufs von Betrieben, um zu verhindern, daß finanzstarke Personen große Wirtschaftsflächen in ihrer Hand vereinigen und daß dadurch Betriebe verschwinden, die von wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten her gesehen erhalten werden sollten (als defensive Maßnahme).
- Förderung der Schaffung lebensfähiger Betriebe (als positive Maßnahme)**.

Erzeugervereinigungen

Der Gesetzgeber ging bei Erlaß des Lenkungsgesetzes davon aus, daß bei der stetigen Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte die Betriebe mit bäuerlichem Familiencharakter besondere soziale und soziologische Bedeutung erlangen, wenn sie auch betriebswirtschaftlich nicht immer einer optimalen Lösung entsprechen. Davon ausgehend, daß nur durch den Zusammenschluß sich die aus relativ kleinen Produktionseinheiten bestehende französische Landwirtschaft unter den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten am Leben erhalten kann***, wurde nach Art. 38 des Lenkungsgesetzes die Regierung verpflichtet, bis zum 1. 7. 1961 einen Gesetzentwurf zur Regelung von Betriebszusammenlegungen und Bodenbewirtschaftungsvereinigungen vorzulegen.

Dieser Termin wurde nicht eingehalten¹⁵⁸. Im Zusammenhang mit dem „Ergänzungsgesetz“ vom 8. 8. 1962 und am gleichen Tage wurde das „Gesetz über die landwirtschaftlichen Vereinigungen zur gemeinsa-

¹⁵⁸ KREBS, K., a. a. O., S. 510.

* Circulaire du 13 février 1963 relative à la législation et à la réglementation en matière de cumule et réunions d'exploitations agricoles. J. O. 20. 2. 1963.

** Bericht der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) „Agrarpolitik 1966“. Deutsche Übersetzung 1968, hrsg. vom BML, S. 228.

*** Nach dem Ergebnis einer Anfang 1968 durchgeführten Erhebung entfielen 29 % aller Betriebe auf die Größenordnung unter 5 ha, 42,7 % auf Betriebsgrößen zwischen 5 und 20 ha, 22 % bewirtschafteten Flächen zwischen 20 und 50 ha und nur 6,4 % aller Betriebe weisen eine LN über 50 ha auf. Rundbrief des ASG XX/2 vom 24. Januar 1969, S. 37.

men Bodenbewirtschaftung" (Loi relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun Nr. 62—917 vom 8. 8. 1962, J. O. vom 9. 8. 1962, p. 7915—7917) erlassen¹⁶⁶.

Das Gesetz will den Familienbetrieben die Möglichkeit geben, durch Zusammenschluß eine rationelle Bodenordnung und Betriebsorganisation, eine bessere Arbeitsorganisation und somit ein höheres Einkommen zu erreichen und alle ökonomischen und technischen Vorteile von Großbetrieben zu nutzen.

Dadurch, daß jedes Mitglied verpflichtet ist, persönlich mitzuarbeiten, und daß die Gesamtfläche des Zusammenschlusses nicht mehr als das Zehnfache der für das betreffende Gebiet festgesetzten Maximalfläche eines Familienbetriebes betragen darf, soll die Entwicklung zum kapitalistischen Großunternehmen verhindert werden.

Entsprechend der Zielsetzung des Viertes Planes, auf dem Vertriebssektor durch Zusammenschlüsse den landwirtschaftlichen Erzeugern ein stärkeres Gewicht zu verschaffen, sieht das Gesetz in seinem Art. 14 ff. folgende Vereinigungen vor:

- a) die einfachen Erzeugervereinigungen (groupements de producteurs), die sich aus Landwirten, Handwerkern und Kaufleuten zusammensetzen,
- b) die Landwirtschaftskomitees (comités économique agricoles), in denen die Erzeugervereinigungen zusammengefaßt sind.

Beide sollen jeweils in einem bestimmten Gebiet die Marktlieferung eines Produktes oder einer Gruppe von bestimmten Produkten regeln und die bestehenden Zusammenschlüsse aktivieren.

Aufgabe der Erzeugervereinigungen, in denen die Landwirte die Mehrheit ausmachen und mit dem Handel und der Industrie zwanglos zusammenarbeiten, ist es, Richtlinien für die Mitglieder über die Produktionsleistung aufzustellen und für deren Beachtung Sorge zu tragen.

Den Komitees obliegt es, die Richtlinien der einzelnen Mitgliedervereinigungen zu koordinieren, eigene Richtlinien zu erlassen und dadurch die Planung im größeren Maßstab wirksam zu gestalten (Art. 15 [3]).

Den anerkannten oder neu genehmigten Vereinigungen können auf dem Gebiet der Erzeugung und der Vermarktung hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden. Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Regelungen ist, die Vermarktung zu organisieren und zu ordnen, die Preise zu regulieren und die Tätigkeit der Produzenten auf die Bedürfnisse des Marktes auszurichten.

Dieser Versuch des Gesetzes einer besonderen Gesellschaftsform für die Landwirtschaft — eine Art Personalgesellschaft mit beschränkter Haftung — führte bereits bei den Beratungen und insbesondere auch nach seinem Erlaß zu ideologischen Auseinandersetzungen. Es fehlte nicht an Stimmen der Skepsis gegen diese, vor allem von der jüngeren Generation vertretenen Zusammenschlüsse¹⁶⁷. Erst allmählich konnte eine Versachlichung verzeichnet werden. Allerdings sind noch starke psychologische Hemmnisse zu überwinden.

Diesen sowie den soziologischen Aspekten muß nach den vorliegenden Erfahrungsberichten^{168, 232}, ein ganz besonderes Gewicht beigemessen und nicht nur auf das ökonomische Ziel abgestellt werden.

¹⁶⁶ NEUMANN, G., a. a. O., S. 57 ff.

¹⁶⁷ VOIRIN, P., a. a. O., S. 258 ff.

¹⁶⁸ PRIEBE, H., a. a. O., S. 164.

²³² ROTH, F., a. a. O., S. 14 ff.

Bei den bisher gegründeten Gruppenlandwirtschaften sind die verwandtschaftlichen Bindungen sehr stark^{170, 171}.

Im Rahmen dieses Untersuchungsauftrages wird von einer eingehenderen Behandlung der sich bei der Begründung von „Groupements agricoles d'exploitation (GAEE) ergebenden Rechtsfragen und sonstigen Probleme abgesehen.

Soziale Maßnahmen

1945 bezogen 30 % der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt aus der Landwirtschaft, fast die Hälfte lebte auf dem Lande. Heute sind von der männlichen aktiven Bevölkerung nur 16 % in der Landwirtschaft tätig, d. h. noch etwa 2 Mio. Die Landbewohner machen nur noch etwa 30 % der Bevölkerung aus¹⁷².

Die Begründung zu den strukturellen Maßnahmen des Ergänzungsgesetzes weist ausdrücklich darauf hin, daß sich der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Personen an der Gesamtbevölkerung in den kommenden Jahren weiterhin verringern wird. Dieser Prozeß dürfe aber nicht sich selbst überlassen bleiben; es komme vielmehr darauf an, soziale Härten und eine Entvölkerung der ländlichen Gebiete zu verhindern.

Die Art. 26 und 27 der „Lex Pisani“ schreiben daher die Bildung eines besonderen „Sozialfonds“ für Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung vor. Schon diese Bezeichnung läßt erkennen, daß den ökonomischen, juristischen und auch menschlichen Problemen, wie sie der erforderliche Strukturwandel aufwirft, Rechnung getragen wird¹⁷³.

Dieser als besonderes Zweckvermögen gebildete Fonds (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles) hat entsprechend dem in Frankreich üblichen Brauch, Verwaltungsinstitutionen durch Abkürzungen weiterzugeben, die Bezeichnung FASASA.

Um das Ziel der umfassenden Gesundung der Agrarstruktur zu erreichen, sollen aus Mitteln dieses Zweckvermögens — zunächst auf 12 Jahre, also mit 1975 auslaufend — nachstehende Maßnahmen finanziert werden¹⁷⁴.

- a) Gewährung einer Zusatzrente zur Altershilfe für solche Bauern, die ihre Betriebsflächen für Zwecke der Strukturverbesserung zur Verfügung stellen (indemnité viagère de départ);
- b) Förderung der Binnenwanderung (migration rurale) von den „Abwanderungs-“ (Zones de départ) in die „Aufnahme“-Gebiete (Zones d'accueil);
- c) Förderung des Betriebswechsel (mutations d'exploitations) um „den Landwirten (vor allem jüngeren) zu helfen, die ihre nicht lebensfähigen Betriebe verlassen und wirtschaftlichere Höfe übernehmen wollen“;
- d) Erleichterung des Berufswechsels (mutations professionnelles des agriculteurs et travailleurs agricoles);
- e) spezifische Hilfe zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der bäuerlichen Familien und zur Förderung von Bildung und Ausbildung;
- f) Förderung benachteiligter Gebiete.

Da eine umfassende Gesundung der Agrarstruktur angestrebt wird, sollen insbesondere drei agrarstrukturelle Maßnahmen gefördert werden:

¹⁷⁰ MALL, A., a. a. O.

¹⁷¹ URBANO, E. M., a. a. O.

¹⁷² RAINANT, P., a. a. O., S. 69/70.

¹⁷³ STOLZ, a. a. O., S. 113 ff.

¹⁷⁴ GLUZEL, H., a. a. O., S. 61 ff.

- a) Das Ausscheiden der lebensunfähigen Betriebe aus der landwirtschaftlichen Produktion;
- b) die Umsiedlung von Landwirten aus überbevölkerten Gebieten in landwirtschaftlich unterentwickelte Regionen;
- c) die Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft zugunsten der Junglandwirte.

Zum Verständnis dieser Förderungsmaßnahmen sei auf das Ergebnis einer Anfang 1968 durchgeführten Erhebung hingewiesen. Danach waren 18 % aller Betriebsleiter älter als 65 Jahre, 38,6 % zwischen 50 und 64 Jahre alt, 34,8 % zwischen 35 und 49 Jahre und nur 8 % sind jünger als 35 Jahre.

Das Durchschnittsalter der Landwirte, die weniger als 5 ha bewirtschaften, lag bei 57 Jahre, während die mit einer Nutzfläche von über 20 ha ein Durchschnittsalter von 48 Jahren aufweisen*.

Bisher erhielt jeder über 65 Jahre alte Mann, der über kein anderweitiges Vermögen verfügt, eine Pension, die jedoch nicht ausreichte, um davon zu leben. Infolgedessen betrieben viele Landwirte, wenn sie nicht krank waren oder über hinreichende Ersparnisse verfügten, auch über das 65. Lebensjahr hinaus weiterhin die Landwirtschaft. Hier hat die Einführung der Zusatzrente geholfen und es ermöglicht, daß von 1963—1967 1 Mio. ha landwirtschaftliche Flächen zur Verbesserung der Agrarstruktur verkauft bzw. verpachtet wurden.

Ähnlich hat sich die „einfache“ bzw. „erhöhte“ Landabgabenrente zur Förderung des Generationswechsels, der Verjüngung der Betriebsleiter, bewährt. Die „einfache“ wird beim Übergang von Vater auf Sohn in bestimmten Gegenden und die „erhöhte“ dann gezahlt, wenn (das gilt für ganz Frankreich) außer dem Besitzwechsel mehr als 5 ha zur Aufstockung anderer Betriebe verkauft oder verpachtet werden. In beiden Fällen erfolgt die Förderung schon, wenn der Abgeber das 60. Lebensjahr erreicht hat¹⁷².

Auf eine Lösung des Bodenproblems zielen die Gewährung von Beihilfen und Unterstützungen an jüngere Leute aus landwirtschaftlichen Familien zwecks einer Berufsausbildung im nichtlandwirtschaftlichen Bereich bzw. an ältere Landwirte zur Ermöglichung der Umschulung auf einen anderen Beruf ab.

Schließlich soll nach den Vergabebestimmungen des Fonds Gebieten, denen infolge der Abwanderung aus der Landwirtschaft mit ihren Nebenerscheinungen wie z. B. Abzug von Handel und Gewerbe, die Gefahr der Verödung droht, geholfen werden. Das soll dadurch erfolgen, daß — sofern die Aufrechterhaltung einer gewissen Besiedlung im allgemeinen Interesse für notwendig gehalten wird — die Landwirte unterstützt werden, damit sie sich auf ihren Betrieben halten können. Die Hilfen sollen den besonderen Verhältnissen angepaßt sein.

Diese Versuche schlugen im allgemeinen fehl. Es erwies sich als „sinnlos“, in einer Zeit, in der das „Hauptproblem“ die „Übererzeugung“ ist, in Gebieten, wo die natürlichen Bedingungen ungünstig sind, mit Aufwand von Unterstützungen die landwirtschaftliche Nutzung weiterhin aufrecht zu erhalten. Extensive Viehwirtschaft, Aufforstung oder diese beiden kombiniert mit der Entwicklung der Freizeitgestaltung und des Fremdenverkehrs werden jetzt von Fall zu Fall auf ihre Zweckmäßigkeit geprüft¹⁷².

¹⁷² RAINANT, P., a. a. O., S. 77.

¹⁷² RAINANT, P., a. a. O., S. 70.

* Rundbrief ASG XX/2 1969 vom 24. Januar 1969, S. 37.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Entwicklungsziele ausgerichtet waren bzw. sind auf:

- a) Förderung des Betriebswechsels, vornehmlich mit dem Ziel der Verjüngung der Betriebsleiter,
- b) Förderung der beruflichen Ausbildung und des Berufswechsels,
- c) Verbesserung der Agrarstruktur.

Es ist nicht möglich, im einzelnen auf die Agrarpreisregelung, die Ausrichtung und Lenkung des Agrarmarktes u. a. m. näher einzugehen, obwohl sie auch wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beinhalten.

Organisation

Mit der Durchführung der Verbesserung der Agrarstruktur befassen sich 2 Organisationen, die „Gesellschaft für die Umsiedlung und Siedlung“ (Association nationale de migration et d'établissement ruraux — ANMER) und die „Gesellschaften für die Binnenwanderung und Siedlung“ (Sociétés d'aménagement foncière et d'établissement rural SAFER)¹⁷⁴.

Die Tätigkeiten beider Organisationen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen sich in harmonischer Weise. Sie unterscheiden sich jedoch in der Rechtsform und Zusammensetzung, in ihren Funktion sowie in der Art der Finanzierung und der Kontrolle durch die öffentliche Hand.

DIE ANMER setzt sich aus landwirtschaftlichen Berufsorganisationen und aus der Dachorganisation der ländlichen Siedlungsverbände, dem Nationalverband für die Organisation der ländlichen Siedlung (Fédération nationale des organismes de migration et d'établissement ruraux — FNOMER) zusammen.

ANMER

Die Aufgabe der „ANMER“ ist vor allem — abgesehen von der Erweiterung ihres Aufgabenbereichs übertragenen Umsiedlung der aus den ehemaligen Kolonien repatriierten Landwirte — die Umsiedlung von Landwirten aus den sog. „Abwanderungsgebieten“, wo sie weder neue Betriebe gründen noch bestehende vergrößern können, in die „Aufnahmegebiete“, in denen sich neue Entwicklungsmöglichkeiten für sie ergeben. Nach einer Satzungsänderung im Jahre 1959 darf sie auch Landwirten behilflich sein, die sich in ihrem heimatlichen Departement ansiedeln wollen.

Ihre Bemühungen gehen weiter dahin, ältere Landwirte zur Aufgabe ihrer Betriebe gegen eine Leibrente (Indemnité viagère de départ) zu bewegen.

Im Rahmen des bereits auf S. 151 erwähnten agrarsozialen Strukturfonds (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles — FASASA) ist die ANMER bemüht, den Landwirten zu helfen, die ihre nicht lebensfähigen Betriebe verlassen und wirtschaftliche Höfe übernehmen wollen. Diese Förderung des Betriebswechsels soll vor allem jüngeren Landwirten ermöglichen, einen nicht entwicklungsfähigen Hof aufzugeben, um anderswo einen Betrieb ausreichender Größe zu übernehmen.

Wenn das freigewordene Land nicht zur Ansiedlung junger Landwirte dient, kann es auch zur Aufstockung benachbarter Höfe unter Einschaltung von Siedlungsgesellschaften Verwendung finden.

¹⁷⁴ GLUZEL, H., a. a. O., S. 62.

Durch Vermittlung ihres Nationalverbandes für die Organisation der ländlichen Siedlung (Fédération nationale des organismes de migration et d'établissement ruraux — FNOMER), der Mitglied des Nationalverbandes für berufliche Eingliederung (Association nationale pour les mutations professionnelles — ANMPRA) ist, unterrichtet die ANMER die landwirtschaftlichen Familien über die Erwerbsmöglichkeiten in anderen Wirtschaftsbereichen. Damit ist die bei dem landwirtschaftlichen Umschulungsprozeß notwendige Berufsberatung für ausscheidende Landwirte gesichert.

SAFER

Um den Prozeß der Verbesserung der Agrarstruktur zu beschleunigen, sah das landwirtschaftliche Orientierungsgesetz vom 5. 8. 1960 in seinen Art. 15 bis 18 die Schaffung von Siedlungsgesellschaften (Sociétés d'aménagement foncière et d'établissement rural) vor. Der Regierung legte das Gesetz die Verpflichtung auf, innerhalb eines Jahres entsprechende Vorschriften herauszugeben. Diese ergingen in der Durchführungsverordnung vom 14. Juni 1961 (Décret No. 61-610 du 14. juin 1961 relatif aux sociétés d'aménagement foncière et d'établissement rural) J.O. 15. Juni 1961.

Zur Gründung dieser Gesellschaften bedarf es der Genehmigung des Landwirtschafts-, des Finanz- und des Wirtschaftsministers¹⁷⁵. Diese darf erst ausgesprochen werden, wenn eine vielköpfige, aus Vertretern der verschiedenen Ministerien und Organisationen bestehende *K o m m i s s i o n* die Anerkennung ausgesprochen hat. Dieser Kommission gehört u. a. auch ein vom Landwirtschaftsminister abgeordneter Fachmann für die Agrarstrukturverbesserung an.

Im allgemeinen sind diese Gesellschaften Aktiengesellschaften, die von den Landwirtschaftskammern, den Wirtschaftsorganisationen des jeweiligen Departements sowie von den Departementsverbänden der Junglandwirte gegründet werden. Bisweilen beteiligen sich auch andere öffentliche Gebietskörperschaften.

Das Kapital wird von den angeschlossenen Organisationen und Körperschaften durch Aktien aufgebracht.

Nach Art. 3 der genannten Verordnung und Art. 15 des Orientierungsgesetzes haben die Gesellschaften die Aufgabe

„durch Ankäufe, Verkäufe und Pachtverträge, die sie abschließen oder vermitteln, durch die Boden- und Betriebsverbesserungen und sonstige Maßnahmen die bäuerliche Siedlung zu erleichtern und die Agrarstruktur im Rahmen des Code rural zu verbessern“.

Die einzelne Gesellschaft (SAFER) betreut jeweils den Raum von 3—4 Departements.

Ihre Tätigkeit besteht vor allem darin, die Einrichtung von landwirtschaftlichen Betrieben zu erleichtern und bestehenden Betrieben zu einer gesunden Struktur zu verhelfen.

Zu diesem Zweck stellen sie die von ihnen gekauften Flächen zur Aufstockung zu kleiner benachbarter Betriebe zur Verfügung, geben die verbesserten und neu eingerichteten Betriebe an Landwirte weiter oder vermitteln Höfe an solche Grundeigentümer, die sich verpflichten, die Verbesserungsmaßnahmen durchzuführen und sich an der Rekultivierung der Böden zu beteiligen.

¹⁷⁵ SCHNIEDERS, R., a. a. O., S. 214.

Während die SAFER bis dahin auf den freien Grundstücksmarkt angewiesen waren, kann ihnen auf Grund des Ergänzungsgesetzes vom 8. 8. 1962 (Art. 7) nach Anhören des regionalen Strukturausschusses und der Landwirtschaftskammer durch den Präfekten ein Vorkaufsrecht (droit de préemption) bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke eingeräumt werden. Ausübung — in welchem Gebiet beschränkt — und Dauer werden durch Erlaß des Landwirtschaftsministers bestimmt*.

Dem vom Berufsstand, vor allem von der landwirtschaftlichen bäuerlichen Jugendorganisation, gestellten Verlangen nach einem „ u n e i n g e s c h r ä n k t e n V o r k a u f s r e c h t “ ist der Gesetzgeber nicht gefolgt.

Das Vorkaufsrecht ist daher in der Regel in den Gebieten ausgeschlossen, in denen die Mehrzahl der Betriebe bereits eine ausgeglichene Struktur erreicht hat, die durch den Fremdenverkehr erschlossen sind bzw. werden oder die den Städten benachbart sind.

Es kann nicht ausgeübt werden:

- a) soweit ein Vorkaufsrecht des Staates, öffentlich-rechtlicher Körperschaften, von Miterben oder von Pächtern besteht;
- b) bei einem Landtausch, wenn der Ausgleich nicht zu mehr als einem Drittel in Geld erfolgt;
- c) bei Veräußerung gegen Leibrente, wenn die Berechnung der Rente entsprechend den Grundsätzen der nationalen Lebensversicherungskasse erfolgt;
- d) bei einem Kauf von Miterben;
- e) bei Käufen von Landwirten und Landarbeitern, sofern die Betriebsgröße des Erwerbers unterhalb der für das Departement festgesetzten maximalen Größe eines landwirtschaftlichen Betriebes bleibt;
- f) bei Käufen innerhalb einer vom Präfekten bestimmten Entfernung durch benachbarte Grundeigentümer unter der gleichen Voraussetzung wie unter e);
- g) beim Grunderwerb für den Bau und die Verbesserung von Industrieanlagen.

Bei der Ausübung ihres Vorkaufsrechts müssen die Gesellschaften grundsätzlich in den zwischen Verkäufer und Käufer abgeschlossenen Kaufvertrag eintreten. Sofern jedoch die Gesellschaft glaubt, daß Preis und Bedingungen eines Grunderwerbs das ortsübliche Maß überschreiten, kann sie das „tribunal de grande instance“ anrufen und eine Festsetzung beantragen. Der Eigentümer braucht sich jedoch nicht der Entscheidung zu beugen; er kann vielmehr, wenn ihm der festgesetzte Preis zu niedrig erscheint, vom Verkauf zurücktreten.

Die auf diesen Wegen erworbenen Ländereien und Betriebe müssen melioriert, instandgesetzt und nach spätestens 5 Jahren an Landwirte weitergegeben werden, selbst dürfen die SAFER nicht Grundeigentümer werden. Die Auswahl der Erwerber erfolgt nach besonderen Grundsätzen und bedarf der Genehmigung der beiden Regierungskommissare (in der Regel ein Direktor des service agricole und der Domänenverwaltung).

Bevorzugt zu berücksichtigen sind Landwirte, deren Betriebe durch Erbteilung oder Rücknahme von Pachtflächen zu klein oder für Zwecke im öffentlichen Interesse enteignet wurden, die ihren Betrieb für Aufstockungszwecke zur Verfügung stellten und schließlich Jungbauern, mitarbeitende Familienangehörige und Landarbeiter, die sich selbständig machen wollen*.

* Dekret Nr. 62-1235 vom 20. Oktober 1962 (J. O. 21. Oktober 1962).

* Nach einer Verordnung vom 4. Januar 1962 ist ein bestimmter Prozentsatz für Umsiedler und Repatriierte bereitzustellen.

Für ihre Erwerbungen erhalten die SAFER Darlehen aus dem Fonds für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, für Verbesserungsmaßnahmen staatliche Subventionen unterschiedlicher Höhe (50—80 % der Aufwendungen).

Die Landwirte erhalten zur Finanzierung ihres Landerwerbs Darlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren zu 3 bis 3,5 %.

Alle Vorgänge sind frei von Stempel und Steuern.

Zusammenfassend ist mithin festzustellen, daß bisher die Tätigkeit der SAFER in der Flurbereinigung sich nur auf den „Landauffang“ bezieht.

Ihre Tätigkeit ist geeignet, die verhängnisvollen Folgen der napoleonischen Erbrechtsgesetzgebung, die sie für die französische Agrarstruktur hatte, zu beseitigen.

Da aus politischen Gründen die Existenz und die Neubildung von Großgrundbesitz abgelehnt wird, ist das Ziel eine Agrarstruktur, die durch einen besonders hohen Anteil an Vollerwerbsstellen gekennzeichnet ist. Die Größe dieser Betriebe, die z. Z. zwischen 20 und 30 ha liegt, wird für die nächsten 15 Jahre auf 40 bis 60 ha angestrebt.

Dabei wird vorausgesetzt, daß die landwirtschaftlichen Einkommen die gleiche Entwicklung wie die in den anderen Berufen mitmachen*.

Die Landwirtschaftsgesetze von 1960 und 1962 haben verschiedene neue Maßnahmen eingeführt, die, wenn sie verfolgt werden, deutliche Ausweitungen auf die Agrarstruktur haben werden.

Bisheriges Ergebnis

Bei der Verwirklichung dieses langfristigen Anpassungsprogramms ergeben sich jedoch Schwierigkeiten, weil in den verschiedenen Gebieten des Landes große regionale und strukturelle Unterschiede zu verzeichnen sind.

In manchen Gegenden, z. B. im Pariser Becken, sind die Betriebe so groß, daß sie nach modernen Verfahren bewirtschaftet werden können, in vielen anderen, häufig vorwiegend landwirtschaftlichen, weist dagegen die Agrarstruktur erhebliche Mängel auf (zu kleine Betriebe, Zersplitterung der Wirtschaftsflächen).

Diese Unterschiede im Entwicklungsstand werden noch durch eine ungleichmäßige Verteilung der Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit verschärft. Frankreich hat praktisch nur einen Ballungsraum — Paris bzw. die Departements Seine und Seine und Oise. Hier konzentriert sich, abgesehen von der rohstoffgebundenen Schwerindustrie, die gesamte Investition und Konsumgüterindustrie, außerdem ist der Raum Paris Sitz vieler Verwaltungen und Verkaufsbüros^{176, 177}.

Die ländlichen Gebiete sind dagegen nur dünn besiedelt, z. B. die Pyrenäen, das Zentralmassiv und die Alpen. Die Landschaft dieser Gebiete, die bereits durch das Klima und die Lage benachteiligt ist, hat unter dem Rückstand in der örtlich wirtschaftlichen Entwicklung und unter der Entfernung von den Hauptverbrauchsgebieten gelitten. Das hat dazu geführt, daß dort die jungen Männer abgezogen sind und daher die verbliebenen Bauern überwiegend zu den alten Jahrgängen gehören. In der Bretagne, wie auch im Elsaß und im Bassin Aquitaine hat sich eine Überbesetzung der Landwirtschaft im Verhältnis zu den vorhandenen natürlichen Einkommensquellen ergeben.

¹⁷⁶ Jean-François GRAVIER, a. a. O.

¹⁷⁷ DIETRICH, a. a. O., S. 110 ff.

* J. K. 1969, S. 313, Bericht über die ASG, Tagung in Linz, Österreich, 1969.

Der Übergang der Beschäftigten von der Landwirtschaft zu anderen Wirtschaftszweigen ist, wie auch bei der Betrachtung der Verhältnisse in den anderen Ländern festgestellt, in hohem Maße davon abhängig, inwieweit es gelingt, daß Regional- und Agrarstrukturpolitik zusammenwirken.

Hier liegen in Frankreich die großen Probleme. Die „Industrie“ wächst ostwärts der Linie Caen-Monpellier, das „Arbeitspotential“ aber liegt westlich dieser Begrenzung. Dort liegen auch die Zonen mit den agrarstrukturellen Mängeln. Hier liegen daher die eigentlichen Probleme der Verbesserung der Agrarstruktur.

Die unausgeglichene sozialräumliche Gliederung Frankreichs erhellt aus der Übersicht des 3. Planes (Troisième Plan, S. 88).

In dem nördlichen Landesteil mit 26 Departements wohnen 150 Menschen auf dem Quadratkilometer gegen 50 in den benachteiligten 64 Departements. Im nördlichen Landesteil ist die Hälfte der französischen Bevölkerung auf einem Viertel des Gesamtterritoriums konzentriert.

Nördlich der angegebenen Linie herrscht Vitalität und Fortschritt, südlich davon Anämie und Stagnation¹⁷⁸.

Die seit einigen Jahren betriebene Verlagerung von industriellen Betrieben aus dem überlasteten Pariser Raum in bestimmte Entwicklungsgebiete in der „Provinz“ und die Schaffung großer Zentren (Entwicklungspole) im Osten, Westen und Süden des Landes haben bisher nicht den erstrebten Erfolg gehabt.

Frankreich ist seit 1960 in 21 Wirtschaftsregionen eingeteilt, die je 2—6 Departements (insgesamt 90) umfassen. Einer der Präfekten wird zum Regionalpräfekten bestimmt. Er ist lediglich primus inter pares und hat den Auftrag, die Regionalpolitik durch Erleichterung der Industrieansiedlung, stärkere Förderung der Infrastruktur im Rahmen der industriellen Dezentralisation zu verwirklichen. Dabei wird er von der „regionalen Entwicklungskommission“ beraten.

Auch diese Maßnahmen haben jedoch bisher noch nicht zu besseren Ergebnissen geführt.

Nach der Analyse der „Commission nationale de l'aménagement du territoire“ (CNAT) werden bis 1985 1 Mio. landwirtschaftlicher Arbeitskräfte die Landwirtschaft verlassen. Davon sind insbesondere die wirtschaftsschwachen 9 „Régions de programme“ westlich der Linie Cherbourg-Montpellier (Seine-Rhône-Mündung) betroffen*.

Um für die Gesamtwirtschaft nachteilige Binnenwanderungen zu vermeiden, sollen in diesen Gebieten $\frac{3}{5}$ der neuen industriellen Arbeitsplätze geschaffen werden; in den „Relais-Städten“ sollen zusätzliche Investitionen vorgenommen werden, um eine Abwanderung in den Pariser Großraum zu vermeiden.

Entsprechend dieser Analyse sieht der 5. Plan (1966—1970) für diesen Raum die Schaffung von 35—40 Prozent der neuen Arbeitsplätze (110 000 je Jahr) vor.

Parallel zu dieser Direktive der Raumentwicklung ist eine Regionalisierung des Haushalts erfolgt, um die erforderlichen Finanzmittel der öffentlichen Hand zur Verfügung zu stellen**.

Aus den Erfahrungen, die bei den Verbesserungsmaßnahmen in den Gebieten von Bas-Rhône-Ganguedoc, Béarn und Gascogne gemacht wurden, wurde die Folge-

¹⁷⁸ MULLER, Werner, a. a. O., S. 391.

* Diese 9 als „Entwicklungsgebiete“ bezeichneten Departements machen mit 6 078 000 ha 11 % der Gesamtfläche Frankreichs aus und leiden vor allem unter der mangelhaften Wasserwirtschaft.

** Vgl. dazu die Ausführungen betr. Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstrukturverbesserung und Küstenschutz.

rung gezogen, „daß in einem gegebenen Landschaftsbereich alle Aspekte wirtschaftlicher Förderung zueinander in Beziehung stehen müssen“.

Die staatliche Wirtschaftsförderung betrifft daher die Umstellung von Land- und Forstwirtschaft ebenso wie die Ansiedlung neuer Industrien. Sie ist auf die Verbesserung des allgemeinen Schul- und Ausbildungswesens, auf die Erschließung der Handels- und Verkehrswege genauso gerichtet wie auf den Fremdenverkehr. Um die Pläne zu verwirklichen, wurden örtliche Gesellschaften („Compagnies“) ins Leben gerufen*, an denen der Staat oft nicht unmittelbar beteiligt ist, denen er aber durch organisatorische und finanzielle Hilfen, insbesondere auch durch die Entsendung fachkundiger Beamter, die für diese Aufgaben beurlaubt werden, Unterstützung gewährt.

Es gelang im Laufe der Jahre auch die private Initiative für die Aufgaben zu gewinnen, so daß z. B. Wirtschaftsgruppen, Banken sich als Aktionäre der „Compagnies“ beteiligten.

Diese Gesellschaften können nicht alle Aufgaben der Landerschließung allein lösen¹⁸², sie bedienen sich daher außer der engen Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen, den Landwirtschaftskammern und anderen Stellen der bestehenden staatlichen Einrichtungen wie z. B.

- die SAFER (Société d'aménagement foncière et d'établissement rural) (vgl. S. 154) als staatliche Organisation zum Zwecke der Verbesserung der Agrarstruktur;
- die FASASA (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures) für die auf S. 151 ff. eingehend dargelegten Zwecke;
- die Gesellschaft zur Entwicklung des Fremdenverkehrs, die sich als staatliche Organisation um die Modernisierung der Küstenbadeorte Süd-Frankreichs, um die Aufforstung bestimmter Erholungsgebiete sowie um eine entsprechende Verkehrsplanung bemüht;
- die regionalen Berufsausbildungszentren zur Umschulung usw.

Schließlich ist hinsichtlich der Finanzierung zu bemerken, daß auf staatliche Anregung hin von den führenden französischen Banken und Kreditanstalten die „Société pour la conversion et le développement“ als Aktiengesellschaft gegründet wurde. Ihre Aufgabe ist die wirtschaftliche Aufschließung in den Entwicklungsgebieten vorzubereiten und voranzutreiben.

Zusammenfassend ergibt sich aus dieser kurzen Übersicht, daß die Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft in den Entwicklungsgebieten immer und ganz selbstverständlich unter zusammenfassender Sicht auf die Gesamtstruktur von gewerblicher Wirtschaft, Handel, Landwirtschaft, Energiewirtschaft, Verkehrswesen usw. erfolgt. Dabei werden auch Erziehungs- und Ausbildungswesen voll berücksichtigt*.

Wirtschaftsentwicklungsprogramme müssen daher darauf abgestellt sein, alle Wirtschaftszweige zu einer harmonischen Entfaltung zu bringen. Das Ziel liegt in der Förderung und der vollständigen und rationellen Modernisierung eines Landschaftsgebietes mit Hilfe einer koordinierten Entwicklung aller seiner wirtschaftlichen, landwirtschaftlichen, industriellen, gesellschaftlichen und menschlichen Bereiche¹⁷⁹.

¹⁸² v. DIEST, a. a. O., S. 4, 6 und 8.

¹⁷⁹ LAMOUR, Ph., a. a. O.

* z. B. die Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région Bas-Rhône et du Languedoc.
* ASG-Rundbrief XV, 1964, S. 14 ff.

Wenn dieses weitgespannte Aufgabengebiet der ländlichen Raumordnung die Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der verschiedenen Landesteile einen Erfolg haben will, muß gesichert sein, daß der landwirtschaftliche Sektor auch in Zukunft den steigenden Anforderungen gewachsen ist.

Durch Erbteilungen sind die landwirtschaftlichen Betriebe oft derart aufgesplittert, daß die Aufstückelung (morcellement) der Wirtschaftsflächen und ihre verzwickte Gemengelage eine rationelle Bewirtschaftung bereits verhinderte, als die Maschinen noch nicht Produktionsmittel geworden waren¹⁸⁰. Die Flurbereinigung allein kann hier nur noch wenig helfen.

Wie in dem Abschnitt über die Entwicklung der Flurbereinigung dargelegt, ist in Frankreich der Hauptzweck der Flurbereinigung, die zersplitterten und in der Feldmark verstreut liegenden Grundstücke desselben Besitzers zusammenzulegen. Daraus ergibt sich, daß sie nur dort angebracht ist, wo die bereinigten Betriebe groß genug sind, um eine rentable Wirtschaftsführung zu ermöglichen. Die aus der Flurbereinigung sich ergebende Produktivitätssteigerung muß voll ausgenutzt werden können.

Der Art. 19 des kodifizierten Agrarrechts (Code Rural), der die grundsätzliche Vorschrift enthält, daß die Flurbereinigung dem ausschließlichen Ziele zu dienen hat, die landwirtschaftliche Nutzung der Grundstücke zu verbessern, die einem solchen Verfahren unterworfen sind, wurde jedoch durch Anordnung Nr. 67-809 vom 22. 9. 1967 abgeändert. Danach hat jede Gemeinde, in der ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt wird, die Möglichkeit, 2 % der diesem Verfahren unterworfenen Flächen einzubehalten, um sie für gemeinnützige, kommunale Anlagen zu verwenden.

Die Entschädigung hat nach den gleichen Bedingungen zu erfolgen wie die im Falle der Anlage von Autobahnen. Sie geht zu Lasten der Gemeinde.

Dadurch wird den Gemeinden ermöglicht, sich einen Landvorrat anzulegen, ohne schon von vornherein zu erklären, welcher Bestimmung die Flächen zugeführt werden sollen.

In den letzten Jahren sind die Flurbereinigungen stärker, insbesondere auf Grund des 4. Planes* vorangetrieben worden.

Entscheidend für den Erfolg bei der Modernisierung der regionalen Wirtschaftsgebiete ist die Tatsache, daß nie ein Entwicklungsplan allein für die Landwirtschaft aufgestellt und durchgeführt wird. Stets gehen alle Planungen und ihre Durchführung Hand in Hand. Flurbereinigung, Strukturverbesserung und Industrialisierung sind Maßnahmen, die nur in Abstimmung miteinander einer wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sein können.

Deshalb wird zunehmend versucht, Lösungen zu finden, die die Flurbereinigung und die übrigen Verbesserungsmaßnahmen miteinander verbinden¹⁸¹. Das ist besonders schwierig in den Gebieten, in denen die Landwirtschaft die fast ausschließliche Erwerbstätigkeit darstellt. Ende 1967 wurden alle Maßnahmen zu einem „Landerneuerungsplan“ zusammengefaßt, um eine Verbesserung der Agrarstruktur und eine Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Erwerbszweige und Tätigkeiten (Reiseverkehr, Industrieansiedlung usw.) zu erreichen¹⁷².

¹⁸⁰ JACOBI, H., a. a. O., S. 3.

¹⁸¹ „Agrarpolitik muß Einkommens-, Struktur- und Preispolitik sein“, MALGRAIN, J., a. a. O.

¹⁷² RAINANT, a. a. O., S. 79/79.

* In ihm war vorgesehen, die jährlich zu bereinigende Fläche von 500 000 ha auf über 600 000 ha zu steigern.

Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen im einzelnen neuausgearbeiteten „Plan“ mit genau fixierten Zielen, sondern darum, benachteiligte Gebiete in Frankreich schwerpunktmäßig zu fördern.

Die Förderungsgebiete sind nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums in Paris vom 17. April 1970 die Bretagne, die Departements Manche, Loire-Atlantique, Corrèze, Creux, Haute-Vienne, Lot, die vier Departements der Auvergne und die Berggebiete.

Die Koordinierung der Arbeiten nehmen Kommissare auf Regionalebene vor, die sich mit den anderen an diesen Plänen ebenfalls interessierten Verwaltungen abstimmen.

Die französische Planung zeichnet sich dadurch aus, daß sie ein Ziel setzt und die staatlichen Hilfen darlegt, bei der Durchführung aber weitgehend die private Initiative aller Teile der Wirtschaft und Bevölkerung heranzieht und ihnen weitgehend und elastisch Spielraum läßt.

Mit der ländlichen Raumordnung hat das französische Landwirtschaftsministerium ein weitgespanntes Aufgabengebiet. Alle Landgemeinden, auf die $\frac{9}{10}$ des Staatsgebietes entfallen, sind in bezug auf die Infrastruktur-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Kanalisation, Straßen- und Wegebau im wesentlichen auf das Landwirtschaftsministerium angewiesen. Zu diesem Tätigkeitsbereich gehört auch die Aufgabe, ländliche Zonen in Erholungsgebiete umzugestalten*.

Wenn diesen Förderungsmaßnahmen ein dauernder Erfolg beschieden sein soll, muß die Landwirtschaft auch in Zukunft den steigenden Anforderungen gewachsen sein.

Diesem Erfordernis dienen folgende Maßnahmen:

a) Der großen Gefahr einer Zersplitterung durch Teilung im Erbgang wird durch Sondergesetze begegnet¹⁸³.

Die Erbrechtsreform von 1938/39 machte mit der Einführung eines besonderen landwirtschaftlichen Erbrechts den ersten Schritt zur Anerkennung des landwirtschaftlichen Betriebes als Begriff des Zivilrechts und zu seiner Erhaltung als Produktionseinheit.

Das Gesetz zur Änderung des Erbrechts vom 19. Dezember 1961** setzte diese Entwicklung fort und erleichterte durch verschiedene Zuweisungsverfahren den geschlossenen Übergang des landwirtschaftlichen Betriebes auf einen Erben¹⁸⁵.

b) Nach einer im Jahre 1963 vom Landwirtschaftsminister durchgeführten statistischen Erhebung (Enquêtes au $\frac{1}{10}$ sur les exploitations agricoles en 1963) wird annähernd die Hälfte (48,5 %) der landwirtschaftlichen Nutzfläche Frankreichs in Pacht oder Teilpacht bewirtschaftet. 20,7 % aller landwirtschaftlichen Betriebe sind Pacht- oder Teilpachtbetriebe, während 13,4 % aller Betriebe eine gemischte Wirtschaftsform aufweisen, bei der die Pacht vorherrscht (entnommen der Statistique Agricoles Série Études Supplément No. 7, septembre 1965, S. 30 ff.).

Verschiedenartige Einflüsse haben die Reform des französischen landwirtschaftlichen Pachtrechts nach dem zweiten Weltkrieg bestimmt und ihren Niederschlag in dem heutigen „statut du fermage et du métayage“ gefunden¹⁸⁶.

¹⁸³ JACOBI, H., a. a. O., S. 145.

¹⁸⁵ KRUGER, Inge, „Das schweizerische und französische Zuweisungsrecht — eine Rechtsvergleichung“, Köln

¹⁸⁶ v. GRONFELD, G., a. a. O., S. 103 ff.

1967.

* Agrarpolitische Berichte der OECD „Agrarpolitik 1966“, 1968, hrsg. in Deutsch vom BML und BMWi, S. 234 Ziff. 108.

** Loi Nr. 61-1378 du 19 décembre 1961 (J. O. 20. 12. 1961).

Nach diesem Statut können die Parteien weder über die Dauer oder Erneuerung des Vertrages noch über Art und Höhe des Pachtzins, Nebenleistungen des Pächters, Verteilung der Unterhaltungskosten, der Steuern und Versicherungsprämien abweichende Vereinbarungen treffen. Anstelle der Vertragsfreiheit ist der diktierte Vertrag (*contrat dicté, contrat dirigé*) getreten*.

Um die sich daraus ergebenden Probleme zu lösen, ist ein neues Gesetz vorbereitet, das einmal die Pachtdauer — mit der Verlängerungsmöglichkeit um den gleichen Zeitraum — auf 18 Jahre verlängert und zudem dem Verpächter eine höhere Pacht gewährt¹⁷². Das Ziel ist, die Pacht als agrarstrukturelle Verbesserungsmaßnahme besser einsetzen zu können. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus folgendem: Der angegebene Anteil der Pachtflächen an der gesamten LN ist der Durchschnitt für das ganze Land. In einigen Gebieten sind bis zu 95 % der Landflächen verpachtet. Es gibt sogar Pächter, die nur das Wohnhaus und die Wirtschaftsgebäude ihr eigen nennen, sämtliche Betriebsflächen jedoch in Pacht haben¹⁴¹.

Der Pächter hat die Wahl, entweder sein Recht auf die Parzellen übertragen zu lassen, die der Verpächter im Flurbereinigungsverfahren erhält, oder den Pachtvertrag ganz oder teilweise auflösen zu lassen (Art. 33 CR). Eine Übertragung wirft keine Schwierigkeiten auf, wenn es für alle einem Eigentümer gehörigen, ungelegten Flächen nur einen einzigen Pächter gibt.

Schwieriger ist es jedoch, wenn die Grundstücke eines Verpächters von mehreren Pächtern gepachtet sind oder ein Pächter von mehreren Verpächtern einen Betrieb zu einer Einheit zusammengepachtet hat.

Hier kann die Flurbereinigung das Ziel des in vollem Gang befindlichen Strukturwandels, größere Wirtschaftseinheiten zu schaffen, nicht unbeachtet lassen, und muß bei der Neueinteilung der Betriebseinheiten den Pachtverhältnissen weitgehend Rechnung tragen.

Grundsätzlich geht zwar die Zusammenlegung von den Eigentumsverhältnissen aus. Dies kann dazu führen, daß z. B. ein Pächter, der seinen Betrieb aus mehreren lagemäßig benachbarten Grundstücken gebildet hat, die aber eigentumsmäßig verschiedenen Personen gehören, durch eine Flurbereinigung um seine Existenz gebracht wird.

Es müssen durch die Flurbereinigung möglichst geschlossene Betriebe geschaffen werden, die nach den neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten bewirtschaftet werden können.

Diesem Grundsatz wird in der Praxis bei Betrieben mit Zupacht bzw. solchen, die aus Pachtungen von Einzelgrundstücken gebildet sind, Rechnung getragen.

Die Neueinteilung der Betriebseinheiten erfolgt nicht nur nach den Eigentumsverhältnissen — es werden bewußt die Belange derjenigen mehr gewahrt, die den Boden selbst bewirtschaften — damit sich die Vorteile der Zusammenlegung für den Betrieb als Ganzes auswirken können*.

Ergebnis

Aus dem Bericht des Landwirtschaftsministers zur Vorbereitung des 6. Planes (*Rapport Général de la Commission sur l'avenir a long terme de l'agriculture Française*) 1968—1985 ergibt sich, wie auch in den vorhergehenden Ausführun-

¹⁷² RAINANT, P., a. a. O., S. 76

¹⁴¹ GAMPERL, H., a. a. O., S. 72.

* Während einer Übergangszeit soll jedoch durch Verjüngung der Betriebsinhaber die schnelle Verbreitung moderner Wirtschaftsmethoden gefördert werden; Pächter, die das Rentenalter erreicht haben, können daher ein Erneuerungsrecht nicht geltend machen, dasselbe gilt für Verpächter; sie können bei Erreichung dieses Alters den Betrieb nicht mehr aus der Pacht zur Selbstbewirtschaftung nehmen. (*Loi Nr. 63—1332 du 30. décembre 1963, J. O. 31. 12. 1963*).

* Flurbereinigungsverfahren in Nord- und Ostfrankreich. Reisebericht 1957, H. 123, AID, Verlag Kommentator, Frankfurt/M. 1957.

gen dargelegt, daß die französische Landwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg eine beschleunigte Modernisierungsentwicklung eingeschlagen hat.

Sie hat einen Teil des Produktivitätsrückstandes eingeholt. Diese Evolution war mit einer deutlich fühlbaren Verringerung von Landwirten an der erwerbstätigen Gesamtbevölkerung verbunden, die wahrscheinlich im Laufe der nächsten 15 Jahre auch anhalten wird.

Weiter heißt es in diesem Bericht:

„Keine der für gewöhnlich befürworteten Lösungen kann als Allheilmittel dienen, denn keine von ihnen wird allein für sich der Größe des Problems gerecht.“

An Hand von Beispielen wird sodann dargelegt, daß die einzelnen Maßnahmen hier und dort Verbesserungen bedürfen und z. T. zu einer grundlegenden Revision führen müssen, z. B. des Verfahrens für die Abfindung auf Lebenszeit für das Ausscheiden aus der Landwirtschaft, die berufliche Umschulung wegen des Fehlens von Beschäftigungen und Wohnungen, die geringfügige Umgestaltung der Strukturen durch die Tätigkeit der SAFER.

Schließlich wird die Frage gestellt, ob nicht ein Widerspruch zwischen dem Ziel der Vergrößerung der Betriebe und der Gesetzgebung besteht, die, indem sie die Kumulierung verbietet, sich in Wirklichkeit gegen die Vergrößerung der Betriebe wendet, die die Betriebsführer wirksam zu bewirtschaften gewußt haben.

Es müßte, so meint der Bericht weiter, auch geprüft werden, durch welche Hilfen die Überschüsse bestimmter Produkte vergrößert werden.

Diese wenigen Beispiele zielen nicht darauf ab, die bisherigen Prinzipien der Strukturpolitik zu verwerfen, sie wollen nur deutlich machen — so heißt es in dem Bericht —, welche Konflikte es geben kann, wenn das Ziel, „das Los der Landwirte dauerhaft zu verbessern“, mit den Interessen der Allgemeinheit in Einklang gebracht werden muß.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Frankreich an einem umfassenden Reformwerk für die Landwirtschaft arbeitet, bei dem das Schwergewicht der Maßnahmen auf denen zur „Verbesserung der Produktionsgrundlagen und der Marktverhältnisse“ liegt.

Auch in Frankreich ist die „Neuordnung des ländlichen Raumes“ als eine infolge der aufgezeigten Entwicklung notwendige Maßnahme erkannt und dem Landwirtschaftsminister, dem der wesentliche Teil der erforderlichen Durchführung zufällt, ein beratender Beirat zur Seite gestellt, dessen Aufgaben auf S. 138/139 im einzelnen aufgeführt wurden.

Die große Bedeutung, die dabei der Flurbereinigung beigemessen wird, ergibt sich daraus, daß alle Bemühungen auf eine Erleichterung und Beschleunigung des Flurbereinigungsverfahrens abzielen.

V. Die Niederlande

In den Niederlanden war die Landwirtschaftskrise Mitte der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts das auslösende Moment einer neuen Entwicklung im agrarischen Bereich. Die nordamerikanische Prärie und Osteuropa traten gegen Ende der siebziger Jahre mit ständig wachsendem Angebot von billig produziertem Getreide in die Weltwirtschaft ein und bildeten damit eine gefährliche Konkur-

¹⁴¹ GAMPERL, a. a. O., S. 72.

renz für die Landwirtschaft Westeuropas. Fortan waren für die Preisbildung die Verhältnisse auf dem Weltmarkt maßgebend, schlechte Ernten in Europa fanden nicht mehr wie vordem einen Ausgleich in hohen Preisen.

Damals stand die Landwirtschaft am Scheidewege¹⁸⁴. Zwar wurde damals von einigen Abgeordneten — wie im Deutschen Reich auch verwirklicht — die Auffassung vertreten, daß für die Niederlande ein System agrarischer Schutzzölle angestrebt werden sollte, aber diese Auffassung setzte sich nicht durch.

Trotz der Notlage der Landwirtschaft glaubte die damalige Regierung, den bestehenden Freihandel beibehalten zu können und setzte den Staatsausschuß für die Landwirtschaft (Staatscommissie voor de Landbouw) ein.

Es wurde zunächst an das sog. „1886er Komitee“ der Auftrag erteilt, „V e r b e s s e r u n g s m a ß n a h m e n “ zu erarbeiten.

Das Ergebnis war, daß die Bauern mit den erforderlichen Fachkenntnissen ausgerüstet werden mußten. Diese Kenntnisse mußten einwandfrei wissenschaftlich begründet und durch Schulen und besondere Kurse verbreitet werden.

Die eingehenden Erörterungen in den Ausschüssen und im Parlament führten schließlich zu dem Beschluß,

„ein Ausbildungs- und Beratungswesen für die Landwirtschaft zu entwickeln, das mit der „I n v e s t i e r u n g i m M e n s c h e n “ die Entwicklung einer „leistungsfähigen Agrarstruktur“ ermöglichen sollte.“

Seit dieser Zeit ist das Schul- und Beratungswesen gewissermaßen Angelpunkt der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur^{186, 191}.

Nach der Krise blühte die niederländische Landwirtschaft ohne protektionistische Staatshilfe wieder auf. Die wachsende Industrialisierung vor allem in Westeuropa brachte Wohlstand und eine große Nachfrage nach hochwertigen Nahrungsmitteln. Unter Ausnutzung des großen billigen Getreideangebots verbesserten die niederländischen Landwirte ihre Produktion, gründeten Genossenschaften, rationalisierten und intensivierten ihre mehr oder weniger spezialisierten Betriebe.

Im Zuge dieser Entwicklung nahm die landwirtschaftliche Nutzfläche zu, desgleichen die Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen, wie auch die Gesamtzahl der Betriebe.

1. Die Entwicklung der Flurbereinigung, ihre rechtliche Regelung

Die damals so großen Möglichkeiten einer Herabsetzung der Produktionskosten durch Steigerung der Erträge hatten zur Folge, daß erst sehr spät — Anfang dieses Jahrhunderts — Wünsche nach Flurbereinigung erhoben wurden. Obwohl in den verschiedenen Gegenden der Niederlande die Zersplitterung der zu ein und demselben Landwirtschaftsbetrieb gehörenden Parzellen, hinsichtlich der Lage der Betriebsgebäude, ferner auch die obendrein oft unzweckmäßige Form der Parzellen sowie schlecht zu erreichende und schlecht entwässerte Gebiete für die Flurbereinigung sprechen, ist das Flurbereinigungsrecht verhältnismäßig jung.

¹⁸⁴ van RIEMSDIJK, a. a. O., S. 45 ff.

¹⁸⁶ ALBRECHT, H., a. a. O.

¹⁹¹ MALIEPAARD, C. H. J., a. a. O.

Wohl wurden bereits vor der Jahrhundertwende von fortschrittlichen Bauern unter Hinweis auf die großen Vorteile der „Landumlegung“ entsprechende Gesetze angeregt, jedoch ohne Erfolg.

Es mußten daher die im Zuge der damals zahlreichen Meliorationen, besonders der Kultivierung von Moor und Odland und der Entwässerung, vorgenommenen Grundstücks austausche nur auf dem Wege völliger Freiwilligkeit durch Abschluß gegenseitiger Verträge erfolgen.

Gesetzentwurf 1908

Die jahrelangen Debatten über die juristischen Grundlagen für Flurbereinigungen führten schließlich 1908 zu einem Gesetzentwurf, der die Flurbereinigung als eine Enteignung betrachtete und dementsprechend eine Erweiterung des Enteignungsgesetzes vorsah.

Diesen von dem Niederländischen Landwirtschaftsausschuß (NLC) vorgelegten Entwurf lehnte die Regierung ab.

Es dauerte dann noch bis 1923, ehe die Regierung einen eigenen, von dem vorliegenden gänzlich abweichenden, vorlegte, der dann am 17. November 1934 Gesetz wurde¹⁸⁷. Bei der Scheu, in das Eigentum einzugreifen, waren seine Bestimmungen sehr vorsichtig abgefaßt. Für die Einleitung eines Verfahrens war die zustimmende Mehrheit sowohl der Kopffzahl wie der Fläche nach notwendig. Die Neuregelung beschränkte sich auf die Zusammenlegung und auf die Verbesserung von Vorflutern und Wegen¹⁴¹.

Gesetz vom 20. Mai 1938

Schon in den 30er Jahren zeigte sich die große sozialökonomische Bedeutung der Flurbereinigung. Es wurde aber auch deutlich, daß eine Vereinfachung des Verfahrens hinsichtlich Anträge auf Einleitung, Aktivierung und Verkürzung des Rechtsverfahrens notwendig war. Diesen praktischen Erfahrungen trug das Gesetz vom 20. Mai 1938 Rechnung.

Ein Flurbereinigungsantrag konnte danach eingereicht werden durch:

- a) $\frac{1}{5}$ der bei dem Grundbuchamt bekannten Besitzer,
- b) einen rechtsfähigen Verein, der im Interesse von Landwirtschaft, Gartenbau, Forstwesen usw. tätig ist,
- c) den Staat, eine Provinz, eine Gemeinde, eine Wassergenossenschaft usw.

Eine weitere Erleichterung erfolgte insofern, als keine doppelte Mehrheit — der Besitzer „und“ der grundbuchlichen Fläche — mehr notwendig war, sondern die Mehrheit der Besitzer „oder“ der Fläche ausreichte. Es konnte ggfs. auch „gegen den Willen der Majorität“ vom Landwirtschaftsminister die Einleitung angeordnet werden.

Der Umfang der Aufgaben der Flurbereinigung wurde u. a. dahin erweitert, daß auch Gebäude umgebaut, neu errichtet und Hofstellen aus geschlossenen Ortschaften hinaus gebaut werden konnten.

Flurbereinigungsgesetz 1954

Um weitere in der Praxis sich ergebende Unzulänglichkeiten und vor allem das Verfahren zu beschleunigen, erging das z. Z. geltende Flurbereinigungsgesetz 1954*, das am 15. Februar 1955 in Kraft getreten ist.

¹⁸⁷ GOVERS, A., a. a. O., S. 9.

¹⁴¹ GAMPERL, H., a. a. O., S. 81

* Wet van 3. November 1954 houdende nieuwe beplanningen omtrent ruilverkaveling (Ruilverkavelingswet 154).

Auf Grund des Titels II, Art. 4—8 des neuen Flurbereinigungs-gesetzes kann eine Flurbereinigung laut „Vertrag“ oder nach Titel III, Art. 9 ff. „kraft Gesetzes“ erfolgen.

Flurbereinigung nach Übereinkunft

Bei einer „Flurbereinigung nach Übereinkunft“ wird alles freiwillig vereinbart. Voraussetzung ist, daß alle beteiligten Eigentümer — wenigstens 3 — sich verpflichten, die ihnen gehörenden Grundstücke zusammenzulegen und entsprechend einem zum Gegenstand des Vertrages gemachten Plan neu zu verteilen.

Eine solche Flurbereinigung — der Vertrag bedarf der Genehmigung des Landwirtschaftsministers — kann nur für kleine Gruppen von Grundstücken mit einer geringen Anzahl von Eigentümern durchgeführt werden.

Flurbereinigung kraft Gesetzes

Eine „Flurbereinigung kraft Gesetzes“ dagegen bezieht sich auf größere Flächen und auf mehrere Eigentümer. Sie kann — wie schon nach dem Gesetz von 1938 — nach Art. 31 des Gesetzes beantragt werden durch

- a) wenigstens $\frac{1}{5}$ von denjenigen Personen, die bei dem Grundbuchamt als Besitzer bekannt sind**,
- b) Rechtsfähigkeit besitzende Vereine oder Verbände, die im Interesse der Landwirtschaft arbeiten,
- c) durch den Staat, Provinzen, Gemeinden, Wassergenossenschaften, Moorschaften, Moorpolder- oder Moorkörperschaften im Sinne der Art. 159 und 161 des Grundgesetzes.

Der Antrag muß schriftlich in Verbindung mit einer Karte, aus der der Block — das Flurbereinigungsgebiet — ersichtlich ist, gestellt werden (Art. 30).

Die wichtigsten Neuerungen sind neben den Bestimmungen, die eine Beschleunigung des Verfahrens ermöglichen, die Ausweitung des Aufgabengebiets.

Die Neuordnung umfaßt nunmehr Verbesserungen auf verschiedenen Gebieten: Neugruppierung von Land und Betrieb, Verbesserung von Straßen, Verlegung von Bauernhöfen (Aussiedlungen), Betriebsvergrößerung, Abbruch baufälliger Gebäude und Elendwohnungen, Maßnahmen zur Schaffung von Rekreationsmöglichkeiten, Landespflege usw.¹⁸⁸.

Die Flurbereinigung ist damit nicht mehr nur ein mehrseitiger Austausch von Parzellen, sondern ein Instrument zur Durchführung aller für die Erneuerung und Anpassung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes notwendigen Maßnahmen.

Dieser umfassende Vorgang wird daher als Flurbereinigung „neuen Stils“ bezeichnet*. Damit soll gesagt werden, daß die Flurbereinigung mehr erstrebt als bloße Modernisierung der Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten. Die Flurbereinigung ist heute ein wichtiges Instrument der ländlichen Raumplanung und der gesamten ländlichen Entwicklungsplanung, die Wohnung, Arbeit, Verkehr und Erholung erfaßt¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Niederländisches Landeskulturamt (Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei) „Ländliche Neugestaltung in den Niederlanden“, S. 17.

** Inhaber eines Eigentums-, Erbpacht-, Nießbrauch-, Nutzungsrechts u. dgl.

* „Untersuchung über Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung bestimmter Flurbereinigungsverwaltungsmaßnahmen“, Hausmitteilungen über Landwirtschaft Nr. 38, März 1969, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, S. 17.

2. Die agrarstrukturellen Probleme und die sich aus ihnen ergebenden Entwicklungsziele

Lage und Probleme

In den Niederlanden haben sich wie in anderen Ländern auf dem Agrarsektor durch das wirtschaftliche Wachstum weitreichende Veränderungen vollzogen²²². Die günstige geographische Lage zum Meer und an der Rheinmündung hat die Niederlande zu einem natürlichen Handels- und Verkehrszentrum Westeuropas mit den bedeutenden Häfen und Handelsstädten Amsterdam und Rotterdam werden lassen.

Ihre Landwirtschaft weist einen sehr hohen Intensitätsgrad auf. Dadurch ist es den Niederlanden möglich, in beträchtlichem Umfange landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel auszuführen. Neben einer umfangreichen Zucht von Samen und Saatgut, die zum großen Teil ebenfalls ausgeführt werden, hat der Export gärtnerischer Erzeugnisse eine große Bedeutung.

Die wesentlichsten Grundlagen des Wirtschaftslebens sind mithin die Erhaltung als Einfallstor für viele europäische Länder, besonders auch für das große Industriezentrum des Ruhrgebiets, um zum anderen die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte.

Entwicklung der Bevölkerung

Die Bevölkerung der Niederlande wächst schneller als die der anderen europäischen Länder. Sie weist die höchste durchschnittliche Bevölkerungsdichte Europas auf. Am 30. 6. 1966 betrug sie 346 Einwohner je qkm.

Diese hohe Bevölkerungsdichte zwingt zu landwirtschaftsbewußter Planung, weil die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Sicherung ausreichender Erholungsräume vorrangig geworden ist.

Diese Einstellung wird auch auf dem Gebiete der Flurbereinigung deutlich spürbar.

Die Flurbereinigung ist nicht nur ein Mittel zur Verbesserung der Agrarstruktur, sie dient ganz wesentlich auch dem Landschaftsbau und der Landschaftsgestaltung. Während der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten stark zurückgeht, steigt der Anteil der in der Industrie und im Dienstleistungssektor Tätigen ständig. Damit verbunden ist der verstärkte Zug zur Konzentration der Bevölkerung in den städtischen Bereichen, das gilt besonders für die sog. Ringstadt Holland im Westen des Landes, in dem Gebiet der drei Provinzen Süd-, Nordholland und Utrecht (Westen).

In dem Bevölkerungszuwachs und in den aufgezeigten Tendenzen sind die entscheidenden Elemente für die wirtschaftliche Entwicklung und die strukturellen Wandlungen zu suchen^{189, 190}.

Die Bemühungen gehen daher dahin, die „Hafenfunktion“, die dem Umschlag von Gütern, wie auch der industriellen Produktion dient, zu erhalten. Es werden solche Industrien gefördert, die auf einen Standort in der Ringstadt angewiesen sind, und es wird eine Wohnungspolitik betrieben, die die Wohnlichkeit des Ballungsgebietes gewährleistet* ¹⁹².

²²² v. DONNERSMARK, a. a. O.

¹⁸⁹ STEIGENGA, a. a. O.

¹⁹⁰ SMEETS, J. u. W. M. N. van WILDENBERG, a. a. O., S. 496.

¹⁹² GROOT, J. P. S., a. a. O., S. 154.

* „Der Regierungsbericht über die Raumordnung in den Niederlanden“, 1961. Bad Godesberg, S. 70 ff.

Landwirtschaft

Die Lage der Landwirtschaft, insbesondere die Durchschnittseinkommen der Bauern und Gärtner, sind recht unterschiedlich¹⁹⁴. Sie sind im Norden und Westen des Landes im allgemeinen beträchtlich höher als im Osten und Süden. Dieser Unterschied beruht zum großen Teil auf der verschiedenen Bodenfruchtbarkeit.

Im Osten und Süden liegen die Gebiete und Landschaften mit Sandböden, die auch heute trotz der Möglichkeiten der Wasserbeherrschung und Verwendung von Handelsdünger noch immer durchschnittlich niedrigere Bruttoerträge haben als die Marsch- und Moorböden, die im Norden und Westen liegen. Auch große Teile des Flußlehmgebietes in der Mitte des Landes, besonders die sog. „komgronden“ haben trotz der modernen produktionssteigernden Mittel noch immer ein niedrigeres Ertragsniveau als die Marsch- und Moorböden.

Die Unterschiede im Durchschnittseinkommen der Landwirte sind des weiteren durch die Produktionsverhältnisse begründet.

Die Zersplitterung (Anzahl der Parzellen je Betrieb, Größe und Form der Flurstücke sowie ihre Entfernung von den Betriebsgebäuden) ist auf den Sandböden und in den Flußlehmgebieten erheblich schlechter als in den Marsch- und Moorgebieten¹⁹⁹.

Neben der Parzellierungslage beeinflußt auch die „Betriebsgröße“ als eine der wichtigsten Produktionsgrundlagen die Einkommenshöhe¹⁹³.

Die Hauptziele der niederländischen Agrarpolitik sind*:

- Förderung der Landwirtschaft, damit sie einen möglichst großen Beitrag zum Sozialprodukt leistet, und zwar im Rahmen einer optimalen Nutzung aller nationalen Produktionsmöglichkeiten;
- Förderung eines angemessenen Lebensstandards im Agrarbereich.

Im Hinblick auf die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Absatz- und Preispolitik in zunehmendem Maße von der EWG beeinflußt wird, hat sich das Übergewicht auf das strukturelle Gebiet verlagert. Es wird eine umfassende strukturelle Anpassung im Sinne der einleitend gemachten Ausführungen zur Agrarstruktur angestrebt.

Die Landbouwhap¹⁹⁵ umschreibt die Zielsetzung der niederländischen Landwirtschaftspolitik wie folgt:

„Die Förderung eines sinnvoll auf den Markt ausgerichteten leistungsfähig organisierten Erwerbszweiges, der der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung eine angemessene Existenzgrundlage bieten kann und sowohl in wirtschaftlicher wie in sozialer Hinsicht ein Sammelbecken für eine harmonische Entfaltung der gesamten niederländischen Volksgemeinschaft bildet.“

Es sind nicht nur wirtschaftliche Beweggründe, die es gebieten, die rückständige Agrarstruktur nicht weiter veralten zu lassen, ebenso spielen solche aus der gesellschaftlichen und der psychologischen Sphäre eine Rolle.

Ziele der Strukturverbesserung

Während etwa bis 1950 eine möglichst hohe Erzeugung je ha oder je Tier das Bestreben war, gelten von da ab der Hebung der **A r b e i t s p r o d u k t i v i t ä t** die besonderen Bemühungen.

¹⁹⁴ HOFSTEE, E. W., a. a. O., S. 200 ff.

¹⁹⁹ HOFSTEE, E. W. und VLAM, A. W., a. a. O., S. 105 ff.

¹⁹³ HOFSTEE, E. W., a. a. O.

¹⁹⁵ a. a. O., S. 18.

* Memorandum des Landwirtschaftsministers vom 27. Dezember 1962 an das Parlament.

Das erfordert eine Verbesserung des Verhältnisses von Aufwand zum Ertrag und die Schaffung von Bedingungen, die eine Erhöhung der Wettbewerbskraft der Landwirtschaft ermöglichen.

Dabei wurde festgestellt, daß sich die agrarstrukturellen Verbesserungsmaßnahmen immer mehr mit den Belangen des Verkehrs, der Industrialisierung, der Erweiterungsplanungen, der Landschafts- und Erholungspläne verflechten.

Man wurde sich auch darüber klar, daß der Erfolg struktureller Maßnahmen für die Landwirtschaft ganz wesentlich von den Verhältnissen, die außerhalb des rein landwirtschaftlichen Gebietes liegen, abhängt.

Die landwirtschaftliche Strukturpolitik ist daher im Zusammenwirken mit einer gebietlichen Entwicklungspolitik anzuwenden, um außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen und die Infrastruktur in ländlichen Gebieten zu verbessern*.

Nach den Plänen der niederländischen Raumordner dürfen die bereits bestehenden Ballungen von Amsterdam, Hilversum, Utrecht, Gouda, Dordrecht und Haarlem nicht aneinanderwachsen. Zwischen diesen Konzentrationszonen sind daher grüne Puffergebiete vorgesehen¹⁹⁶.

Auch die innerhalb des Kreises dieser Städte liegende Grünlandschaft der Wäldungen des Gooilandes und des Utrechter Hügelrückens sowie die eingedeichten Niederungen mit ihren Seenplatten sollen als Erholungs- und Agrargebiete erhalten bleiben.

Aus bevölkerungspolitischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten gehen die Bestrebungen dahin, neben der z. Z. noch bevorzugten Wirtschaftszone in Küstennähe auch im Binnenland Entwicklungskerne zu schaffen, in denen der noch steigende Bevölkerungsüberschuß und die aus den agrarischen Problemgebieten zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte beschäftigt werden können¹⁹⁷.

Es werden daher vornehmlich im Norden industrielle Produktionsstätten geschaffen. Zu den sog. Problemgebieten gehört nämlich der gesamte „Norden“ und der „Südwesten“ des Landes, also die Gebiete mit einer starken Abwanderung, außerdem zählen dazu 2 Gebiete im östlichen Teil von „Nord-Brabant“ und im „Norden von Limburg“, die besonders hohe Geburtenziffern, aber nur wenig Arbeitsplätze haben.

Die außerordentlichen Anstrengungen bei der Landgewinnung durch die „Eindeichung der Zuidersee“ im Norden und die Durchführung des sog. „Deltaplanes“ im Süden sowie die raumordnerische Initiative zeigen, daß die Niederlande bemüht sind, die großen Gefahren der Überballung ihres Westens zu mindern und eine bessere Verteilung der Bevölkerung und der Beschäftigungsmöglichkeiten über das ganze Land zu erreichen.

Obgleich Flurbereinigungsvorhaben in erster Linie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen zum Ziel haben, sind sie gleichzeitig auch von allgemeinem Interesse, da in ihrem Rahmen die ganze Gebietsstruktur saniert wird und sie daher eng mit der regionalen Planung und Entwicklung zusammenhängen¹⁹⁸.

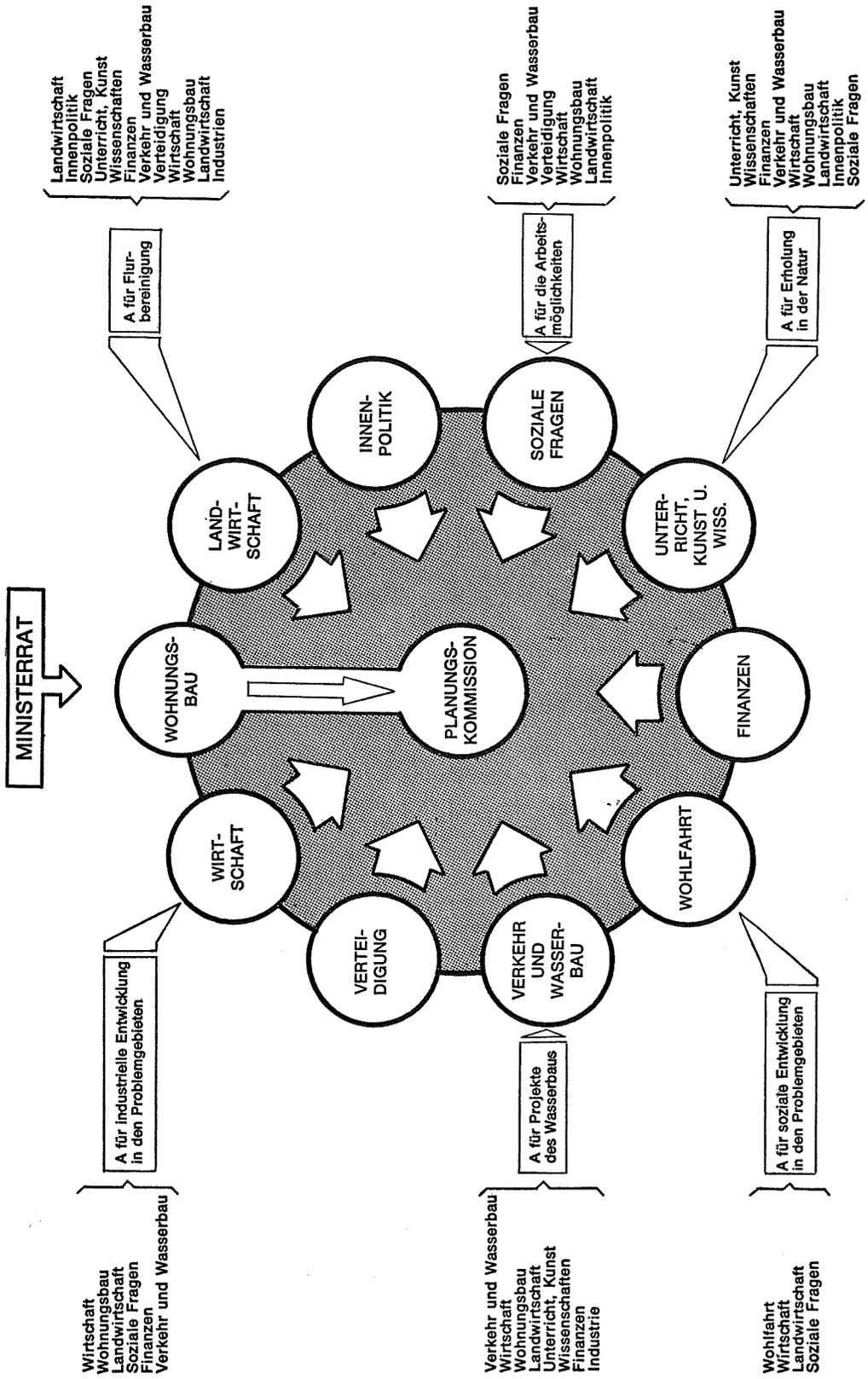
¹⁹⁶ OJEN, a. a. O., S. 139 ff.

¹⁹⁷ Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, a. a. O.

¹⁹⁸ DE SOET, F., a. a. O., S. 76 ff.

* Niedrige Einkommen in der Landwirtschaft. Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Deutsche Übersetzung Paris 1964, hrsg. v. BML 1965, S. 338/339.

Koordinierungsschema – Raumordnung



A = Ausschuß

Nationalplanung

Die Fäden der gesamten Nationalplanung laufen bei einem nationalen Planungsamt, dem „Rijksdienst voor het Nationale Plan“, zusammen, das seinerseits die Entwicklung steuert und überwacht.

Die auf Reichsebene festgelegten Grundzüge werden mit voller Einschaltung der unteren Behörden ausgearbeitet; Provinzen und Gemeinden haben hier eine Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Reichsbehörden zu lösen. Sie sind also mitverantwortlich.

Im Hinblick auf die organisatorische Koordinierung der Raumordnungsprobleme wird auf die vorstehende schematische Darstellung verwiesen.

Zur Erläuterung wird folgendes bemerkt:

- a) Der „Ministerrat“ geht nach dem Prinzip der kollektiven Verantwortlichkeit vor. Der Wohnungsbauminister ist für die Raumordnung in gleicher Weise verantwortlich wie die anderen in der Übersicht angegebenen Minister für ihre Teilgebiete verantwortlich sind.
- b) Zur Koordinierung der behördlichen Bemühungen besteht der „Ausschuß für zentrale Planung“ (Centrale Planologische Commissie) unter dem Ressort des Ministers für Wohnungsbau. Ihm werden durch den Minister Aufträge erteilt, und er leitet seine Berichte an den Ministerrat ebenfalls über diesen Minister. Zu diesem Ausschuß gehören unter einem unabhängigen Vorsitzenden höchste Beamte der beteiligten Ministerien. Das Sekretariat gehört zum Reichsplanungsamt (Rijks Planologische Dienst) des Ministers für Wohnungsbau.
- c) Die Verantwortlichkeit für die wichtigsten Grundsatzentscheidungen liegt daher bei der Regierung und nicht bei den Behörden.
- d) Andererseits steht den verschiedenen Fachministern ein eigener Koordinierungsausschuß für ihren betreffenden Sektor zur Seite, in dem das Ministerium für Wohnungsbau einen ständigen Sitz neben den Ministern der beteiligten Fachministerien hat.
- e) Alle konkreten Pläne auf den verschiedenen Gebieten — Flurbereinigung, Infrastruktur und dergleichen — werden daher von dem zuständigen Sachausschuß bearbeitet und gebilligt. Hier werden also die Belange geprüft, so daß die Pläne nicht mehr der Zustimmung des zentralen Planungsausschusses bedürfen. Der Vorsitz der Sachausschüsse liegt oft in den Händen eines hohen Beamten des zuständigen Ministeriums. Das Sekretariat wird besetzt durch die betroffene ausführende Dienststelle. Durch Personalunion wird ein zweckmäßiges Zusammenspiel erreicht.
- f) In Streitfällen können sich die Vertreter der einzelnen Ministerien über ihren Minister stets wegen der endgültigen Beschlußfassung an den Ministerrat wenden.

Gebietsentwicklung

Für die Gebietsentwicklung haben vier zentrale Stellen Bedeutung:

1. Ministerium für Wohnungsbau (Raumordnungspolitik);
2. Wirtschaftsministerium (Industrialisierung usw.);
3. Landwirtschaftsministerium (Erneuerungsmaßnahmen auf dem flachen Lande und Flurbereinigung);
4. Ministerium für Wohlfahrtsarbeit (soziale Planung).

Die Landwirtschaft nimmt auch in den Niederlanden bei weitem die größte Bodenfläche (2,5 Mio. ha = rd. 80 %) in Anspruch. Die regionale Entwicklungspolitik als integrierender Bestandteil der Regierungspolitik strebt eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Landwirtschaft und den Gartenbau an.

Die großen Fortschritte inner- und außerhalb der Landwirtschaft stellen neue Forderungen im Hinblick auf die Gestaltung des flachen Landes²⁰⁷. Die Verminderung der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft wirkt sich auf dem Lande aus. Eine Erhöhung des Einkommens ist in vielen Fällen nur bei einem Berufswechsel oder der Aufnahme eines Zu- oder Nebenerwerbs möglich.

Im Rahmen der Flurbereinigung können Flächen für die Dorferweiterung, für Erholungsgebiete zur Verfügung gestellt, die Landschaft gepflegt und verschönert werden. Dadurch hat sie immer mehr Bedeutung im Zusammenhang mit der Urbanisierung ländlicher Gebiete gewonnen¹⁹⁹. Auch wenn der Beruf in der Stadt ausgeübt wird, bevorzugt es ein Teil der Bevölkerung, in ländlichen Gebieten wohnen zu bleiben oder die Wohnung dorthin zu verlegen.

Die Industrialisierung trägt zudem ebenfalls zu einer Mischung der Bevölkerung in bisher rein landwirtschaftlichen Räumen bei.

Wie die nach Durchführung einer Flurbereinigung freigesetzten Arbeitskräfte in der Industrie beschäftigt werden, ist für beide Maßnahmen — die Verbesserung der Agrarstruktur und die Industrialisierung — wichtig.

Diese Entwicklung der Flurbereinigung von einer einfachen Neugruppierung der Grundstücke zu einer Integralmelioration ergibt sich deutlich daraus, daß die durchschnittliche Größe der Flurbereinigungsgebiete²⁰⁰ sowie die Anzahl der im Jahresdurchschnitt in der Ausführung befindlichen Flurbereinigungsverfahren, insbesondere seit dem neuen Flurbereinigungsgesetz von 1954 ständig und erheblich zugenommen haben¹⁸⁸.

Die Flurbereinigung (ruilverkaveling) ist mithin für die Raumordnung in mehrfacher Hinsicht interessant.

Durch die Erneuerung der rückständigen Agrarstruktur auf dem flachen Lande werden diese Gebiete auf das allgemeine Niveau der „Produktivität“ und des „Lebensstandards“ gehoben. Damit werden die ländlichen Gebiete in ihrer Eignung als Niederlassungsraum verbessert und ganz allgemein neue Möglichkeiten für die Bevölkerungsentwicklung eröffnet.

Für die Landgebiete, für den ländlichen Raum, steht daher die Flurbereinigung als Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur, der Infrastruktur mit ihren Begleitmaßnahmen auf sozialem, kulturellem und volksgesundheitlichem Gebiet sowie zur Förderung des Fremdenverkehrs und der Erholung an erster Stelle.

Koordinierungsausschuß für Flurbereinigung

Dies veranlaßt im Jahre 1954 die Regierung zu intensiveren Beratungen darüber, auf welchen Wegen und Grundlagen die künftige strukturelle Entwicklung in der Landwirtschaft und auf dem Lande erfolgen muß. Der „Koordinierungsausschuß für Flurbereinigung“ wurde mit einem entsprechenden Bericht beauftragt.

²⁰⁷ HERRING, J., a. a. O., S. 304 ff.

¹⁹⁹ ESHUIS, J. A., a. a. O., S. 208 ff.

²⁰⁰ GROOT, P. S. J., a. a. O., S. 52, z. B. ist das Gebiet der Flurbereinigung Tielerswaard-West (Provinz Gelderland) 127 000 ha groß; in Heusten und Altena (Provinz Nordbrabant) umfaßte es 14 000 ha.

¹⁸⁸ Landeskulturamt, a. a. O., S. 30.

Dieser Studienauftrag umfaßte drei Punkte:

- a) Beitrag der Flurbereinigung im Rahmen der allgemeinen regionalen Regierungspolitik zur Entwicklung der Landwirtschaft und des Landes,
- b) Abwägung der Prioritäten zwischen den verschiedenen Flurbereinigungsvorhaben,
- c) die in den folgenden 10 Jahren zu verfolgende Politik.

Die zur Lösung dieses Auftrages durchgeführte Bestandsaufnahme erstreckte sich über die ganzen Niederlande.

Es wurden 750 Blöcke gebildet, von denen jeder, vom Gesichtspunkt der Flurbereinigung her gesehen, mehr oder weniger eine Einheit bildete. Die mittlere Größe der Blöcke betrug nahezu 3000 ha.

Mehrjahresplan für Flurbereinigung

Das Ergebnis der Untersuchungen wurde in dem 1958 veröffentlichten „Mehrjahresplan für die Flurbereinigung und andere kulturtechnische Arbeiten in den Niederlanden“ niedergelegt²⁰¹.

Wenn auch hinsichtlich des finanziellen Bedarfs gewisse Beschränkungen erfolgten, so billigte die Regierung doch den vorgeschlagenen Umfang der Flurbereinigungen.

Der „Mehrjahresplan“^{201a} bildet seitdem die Grundlage für die Flurbereinigungspolitik und dient darüber hinaus der Bemessung des wirtschaftlichen Nutzeffektes hinsichtlich der Ausführung der unterschiedlichen Bereinigungsobjekte. Die Anwendung seiner Maßstäbe bedeutet jedoch nicht, daß die festgestellte Priorität ausschließlich und für immer bestimmend ist für die Reihenfolge der einzelnen Flurbereinigungen. Das würde schon wegen der Veränderlichkeiten der Faktoren, die den Investierungseffekt und sozialen Rückstand bestimmen, nicht zu vertreten sein. In vielen Fällen müssen zudem andere als die berücksichtigten Dringlichkeitsfaktoren in Betracht gezogen werden, z. B. wenn eine Bereinigung durch den Bau einer Autobahn, eines Kanals oder dergleichen notwendig wird¹⁹².

Die auf nationalstaatlicher Ebene ermittelten Flurbereinigungsgebiete, gesamtwirtschaftlichen Problemgebiete und industriellen Entwicklungskerne wurden in einer Karte^{201b} — Ruilverkavelingen en Streckverbeteringen 1961 — dargestellt.

Eine solche Zusammenfassung und Übersicht ist für das Konzept der Agrarstrukturverbesserung von großer Bedeutung.

Die Dringlichkeit einer Flurbereinigung wird nicht nach der Zahl der Teilstücke bemessen, sondern ihre Priorität ergibt sich aus ökonomischen und sozialen Fakten, wie auch aus der Lage in einem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsgebiet.

Im Rahmen des nach Umfang und Intensität aufgestellten „Landesprogramms“ sind „Provinzialschemen“ erstellt.

Die Reihenfolge, in der jede einzelne Flurbereinigung in den verschiedenen Provinzen zur Ausführung gelangen soll, wird im Einvernehmen mit dem „Cul-

²⁰¹ A priority Scheme for Dutch Land Consolidation Projects, Wageningen 1960.

^{201a} Meerjaarenplan, Centrale Cultuurtechnische Commission, Amsterdam 1958.

^{201b} in International Institute for Land Reclamation and Improvement, Publication 6.

¹⁹² GROOT, a. a. O., S. 167.

²⁰⁸ HERWIJER, a. a. O., S. 455.

turtechnischen Dienst" (CD, auch Landeskulturamt oder Amt für Kulturtechnik genannt), der „organisierten Landwirtschaft“ und der „betreffenden Provinzialverwaltung“ geregelt.

Bevor beschlossen wird, ob eine Flurbereinigung in Angriff genommen werden soll oder nicht, muß aus dem betreffenden Gebiet eine positive Antwort auf die nachstehenden 3 Fragen erfolgen:

- a) Behält das Gebiet in den nächsten 20—30 Jahren mit ziemlicher Sicherheit seinen landwirtschaftlichen Charakter?
- b) Ist die Betriebsgrößenstruktur dergestalt, daß eine Flurbereinigung sinnvoll ist?
- c) Ist eine ordnungsgemäße Verwaltung und Unterhaltung der Vorhaben sichergestellt?

zu a) Es soll verhindert werden, daß in einem Gebiet, das schon in einem solchen Maße in die Einflußsphäre der industriellen und städtischen Entwicklung, der Freizeitgestaltung oder des Fremdenverkehrs einbezogen worden ist, noch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt werden und entsprechende Investitionen erfolgen.

zu b) Da eine Intensivierung und Spezialisierung häufig keine nachhaltige Lösung für den Kleinbetrieb bringt, ist dort die Vergrößerung der Betriebe unerläßlich. Sie wird nach niederländischen Erfahrungen dann für notwendig gehalten, wenn auf 1000 ha Kulturfläche mehr als 50—60 Betriebe, die kleiner sind als 10 ha, entfallen. Wenn hier die Betriebsvergrößerung unterbleibt, besteht die Gefahr, daß in dem Gebiet die bisherigen Besitzgrößenverhältnisse konserviert werden. In diesen Gebieten sind, um die Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur zu erreichen, rechtzeitige Prüfung

- der Arbeitsmöglichkeiten in der Industrie innerhalb oder in der Nähe des betreffenden Gebietes,
- der Umschulung und des Wechsels in einen nichtlandwirtschaftlichen Beruf,
- der Umsiedlung z. B. in die Ijsselmeerpolder erforderlich.

Der auf die Weise freiwerdende Grund und Boden muß denjenigen Landwirten, die in dem Verbesserungsgebiet auf einem größeren Betrieb bleiben, damit sie rentabel wirtschaften können, zur Verfügung gestellt werden.

zu c) Nach Beendigung der Flurbereinigungsarbeiten muß eine angemessene Bewirtschaftung der Ländereien und der Gebäude in ihrem neuen Zustand gesichert sein.

Dringlichkeitsfolge

- aa) Bei Erfüllung der vorstehend dargelegten Bedingungen ist die Neuordnung dort am dringlichsten, wo ein bedeutender „sozialer Rückstand“ gegeben ist und die durchzuführenden Investitionen einen großen wirtschaftlichen Nutzeffekt haben und dadurch die soziale Lage wesentlich verbessern. Hier kann eine durchgreifende Gebietsverbesserung erreicht werden.
- bb) Ist zwar der wirtschaftliche Nutzeffekt auch groß, aber der soziale Rückstand geringer, dann verfolgt die Flurbereinigung in erster Linie landwirtschaftliche Ziele.

* Das Landeskulturamt — der Kulturtechnische Dienst — wurde 1935 vom Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei eingesetzt, da es sich aus Zweckmäßigkeit als notwendig erwies, die kulturtechnischen Arbeiten in den Niederlanden zu zentralisieren (Ländliche Neugestaltung in den Niederlanden). Vgl. 188, a. a. O., S. 7.

Liegen die Verhältnisse so, dann werden diese Gebiete erst an zweiter Stelle in Angriff genommen.

- cc) Schließlich wird noch unterschieden zwischen Gebieten mit guter sozialer Lage, in denen nur ein geringer wirtschaftlicher Nutzeffekt zu verzeichnen wäre, und solchen mit gewissem sozialem Rückstand und geringem Nutzeffekt.

Für sie kommt eine Flurbereinigung nicht in Betracht. Bei den letzteren ist es Aufgabe anderer Maßnahmen, Verbesserungen zu erreichen.

3. Organisation der Flurbereinigung und ihre Hilfen für die Entwicklungsziele

Übersicht über den Staatsaufbau

Bevor nunmehr die behördliche Organisation bei der Durchführung der Flurbereinigung im einzelnen behandelt wird, erscheint eine allgemeine kurze Übersicht über den Staatsaufbau in den Niederlanden angebracht¹⁹⁷.

Die „Königin“ hat gemeinsam mit dem Parlament, den Generalstaaten (Staten Generaal) die Gesetzgebung.

Die „Generalstaaten“ bestehen aus 2 Kammern. Die erste Kammer wird gebildet von 75 Abgeordneten, die von den Provinziallandtagen gewählt werden, die zweite Kammer hat 150 in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer Wahl gewählte Abgeordnete. Aus den Mitgliedern der zweiten Kammer wird für jedes Ministerium ein besonderer Ausschuß gebildet.

Die vollziehende Gewalt obliegt nicht der Regierung allein, sondern gemeinsam mit der Königin, die der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers bedarf. Jeder einzelne Minister, nicht nur der Ministerpräsident, bedarf des Vertrauens des Parlaments.

Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige Richter ausgeübt. Eine eigene Verwaltungsgewalt gibt es nicht.

Eine weitere gewisse Gewaltenteilung erfolgt durch die territoriale Gliederung der Niederlande in 11 Provinzen und rd. 1000 Gemeinden (Gebietskörperschaften).

Jede Provinz hat 3 Organe:

1. den Provinziallandtag (Provinciale Staaten),
2. den Provinzialausschuß (Gedeputeerde Staaten),
3. den Kommissar der Königin (Commissares der Koningin).

zu 1. Der „Provinziallandtag“ wird von der Bevölkerung in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer Wahl gewählt. Die Zahl der Abgeordneten richtet sich nach der Bevölkerungszahl.

Vorsitzender des Provinziallandtages ist ohne Stimmrecht der Kommissar der Königin.

zu 2. Der „Provinzialausschuß“ besteht aus 6 aus den Mitgliedern des Provinziallandtages ernannten Personen. Den Vorsitz im Provinzialausschuß führt ebenfalls der „Kommissar der Königin“. Hier hat er aber Stimmrecht.

¹⁹⁷ Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, a. a. O.

Aufgabe des Provinzialausschusses ist es, die laufenden Geschäfte, insbesondere die Aufsicht über die Gemeinden zu führen. Darüber hinaus hat er die Aufgaben zu erfüllen, die ihm die einzelnen Gesetze zuweisen.

zu 3. Der von der Königin ernannte „Kommissar“ hat neben dem Vorsitz im Provinziallandtag und Provinzialausschuß die Aufgabe, die Gemeinden zu besuchen und Wünsche der Bevölkerung entgegenzunehmen. Er ist nicht Leiter der Verwaltung in der Provinz.

Den genannten 3 Organen auf der Ebene der einzelnen Provinzen steht als Verwaltungsbehörde die „Provinzialkanzlei“, an deren Spitze der vom Provinziallandtag ernannte Provinzialschreiber (griffier) amtiert, zur Verfügung. Dieser Provinzialschreiber — ein hoher Beamter — muß alle Schriftstücke des Provinziallandtages und des Provinzialausschusses gegenzeichnen; er ist aber nicht Organ der Provinz.

Die Gemeinden sind ähnlich organisiert wie die Provinzen. Ihr oberstes Organ ist der von der Bevölkerung gewählte Gemeinderat (Gemeenderaad). Des- sen Vorsitz führt der von der Königin auf 6 Jahre ernannte „Bürgermeister“. Er hat kein Stimmrecht.

Aus den Mitgliedern des Gemeinderates werden die Magistratsräte gewählt. Sie und der Bürgermeister bilden den „Magistrat“, dem die laufende Verwaltung und besonders zugewiesene Aufgaben obliegen. Hier hat der Bürgermeister Stimmrecht.

Entsprechend den Grundsätzen des, wie dargelegt weitgehend „dezentralisierten“ Einheitsstaates ist die Aufgabe der Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere der Flurbereinigung auf Organe und Ämter des Staates (Rijk), der Provinzen und der Gemeinden verteilt.

Dabei steht immer im Vordergrund, die beteiligten Landwirte und Bewohner der Flurbereinigungsgebiete weitgehend zur Mitarbeit heranzuziehen und die Ausführung in die Hände der Bevölkerung selbst zu legen.

Im Bereich des Staates ist die Flurbereinigung nicht einem einzigen Amt allein anvertraut. Es sind vielmehr, da sie zum Aufgabengebiet der „Centralen Cultuurtechnischen Commission“ (CCC) gehört, die verschiedensten Ministerien an der Oberaufsicht über die Flurbereinigung und alle ihre Maßnahmen beteiligt.

Centrale Cultuurtechnische Commission

Die CCC hat ihren Hauptsitz in Utrecht. Ihre Ernennung erfolgt durch die Königin. Sie besteht aus höchstens 10 Mitgliedern. Wenigstens $\frac{2}{5}$ der Mitglieder und $\frac{2}{5}$ der Stellvertreter werden für jede zu besetzende Stelle auf Vorschlag von einer oder mehreren durch den Landwirtschaftsminister zu bestimmende Zentrale landwirtschaftlicher Organisationen ernannt. Bei der Ernennung wird dafür gesorgt, daß die Besitzer, Pächter und die Landarbeiter vertreten sind.

Es gehören danach zur Commission

- 4 Vertreter landwirtschaftlicher Organisationen,
- der Vertreter des Landwirtschaftsministers als Vorsitzender (Direktors Generaal)
- sowie 5 amtliche Vertreter des Ministers für Verkehr und Wasserbau, der Finanzen, des Inneren, für Wohnungsbau und für Ausbildung, Kunst- und Wissenschaft. Letzterer für den Naturschutz.

Außerdem umfaßt die CCC gegenwärtig 14 Mitglieder mit beratender Stimme, vor allem den Leiter der Flurbereinigungsstelle, des Katasters, verschiedene Professoren der Landwirtschaftlichen Hochschule, Beamte usw.

Die Sekretariatsgeschäfte nimmt der Direktor des CD-Landeskulturamtes oder Amtes für Kulturtechnik wahr.

Aufgabe der CCC ist es, im Rahmen eines Fünfjahresplanes die Flurbereinigungsgebiete festzulegen. Neben der Behandlung von Grundsatzfragen hat sie auch beratende Funktionen.

Ihre Bedeutung liegt aber — wie sich aus der Zusammensetzung ergibt — vor allem darin, daß in ihr die verschiedenen Planungen aufeinander abgestimmt werden.

Weiter hat sie, wie noch im einzelnen ausgeführt werden wird, die ihr durch das Flurbereinigungs-gesetz vom 3. November 1954 — Staatsanzeiger 510 — Art. 3 — auferlegten Aufgaben durchzuführen*.

Die CCC ist ein Organ des Staates. Sie unterliegt in ihrem wesentlichen Aufgabenbereich weder der Disziplinar- noch der Aufsichtsgewalt des Landwirtschaftsministers**.

Culturtechnischer Dienst

Der „Culturtechnische Dienst“ CD hat die CCC bei ihren Aufgaben zu unterstützen.

Dieser CD — auch Landeskulturamt oder Amt für Kulturtechnik genannt — hat ebenfalls seinen Hauptsitz in Utrecht.

Er ist als Direktion in das „Reichministerium für Landwirtschaft und Fischerei“ eingegliedert. Seine Tätigkeit erstreckt sich über die ganzen Niederlande. Zu diesem Zweck ist in jeder Provinz eine „Provinzialdirektion“ eingesetzt, deren jede ihren eigenen Amtssitz hat, der sich nach der anfallenden Arbeit richtet.

Da Vertreter des CD an den verschiedenen Kommissionen und Ausschüssen teilnehmen, ist der CD über alle Fragen und Probleme planologischer, wasserbau-licher, verwaltungsmäßiger und landwirtschaftlicher Art unterrichtet.

Die Zentraldirektion am Hauptsitz besteht aus der eigentlichen Direktion*** und aus mehreren Spezialisten, die für Agrarstruktur, Raumordnung, Bodenkunde usw. zuständig sind.

An der Spitze jeder der 11 Provinzdirektionen steht ein als Direktor tätiger Chefingenieur, dem ein Stellvertreter, mehrere Bezirksingenieure und ein mit den Ermittlungen beauftragter Ingenieur zur Seite stehen. In mehreren Provinzen gibt es auch einen Ingenieur für Tiefbau.

Zur Gewährleistung einer unmittelbaren Zusammenarbeit ist der Sekretär der Centralen Culturtechnischen Commission (CCC) gleichzeitig Direktor des Culturtechnischen Dienstes (CD).

Zu den Aufgaben des CD gehören die kulturtechnischen Arbeiten wie ländlicher Wasser- und Wegebau und speziell die Flurbereinigung nebst Aussiedlung, Bau von Höfen sowie die Erstellung von Gutachten und Plänen für die Flurberei-

* Vgl. dazu auch Erlaß vom 4. Februar 1955, Staatsbl. 43.

** Ihm obliegt jedoch die Genehmigung der Verträge der freiwilligen Flurbereinigung, vgl. S. 165 und der Bestellung des Geometers, vgl. S. 177.

*** Dazu gehören der stellvertretende Direktor, 2 Regionalinspektoren sowie 1 Inspektor für Untersuchung, 1 Inspektor für Vorbereitung, 1 Inspektor für Ausführung, 1 Inspektor für allgemeine Angelegenheiten und Planung, 1 Inspektor für Arbeits- und EWG-Fragen und ein Leiter für die finanziellen und administrativen Angelegenheiten.

gung. Schließlich obliegt ihm die Vergabe von Subventionen, die allgemeine Leitung bei allen Flurbereinigungsangelegenheiten und die Generalaufsicht über die Ausführung der damit verbundenen Arbeiten. Mit der Ausführung der Arbeiten selbst werden private Gesellschaften beauftragt*.

Örtliche Commission

Entsprechend dem Willen des Gesetzes, die Bevölkerung an der Flurbereinigung möglichst weitgehend zu beteiligen, erfolgt ihre Durchführung durch eine „örtliche Commission“ (Plaatzelijke Commissie) (PC).

Diese wird durch den Provinzialausschuß nach Anhörung der CCC, der Bürgermeister der Gemeinden, in deren Gebiet die zu bereinigenden Flächen liegen, sowie der provinziellen und regionalen landwirtschaftlichen Organisationen ernannt.

Eine örtliche Commission (PC) hat höchstens 5 Mitglieder** 200. Diese sind in der Regel prominente und in der Gegend gut angesehene Personen. Wenn die Pachtflächen in dem Flurbereinigungsgebiet mehr als 20 % der gesamten Flächen betragen, muß wenigstens ein Mitglied Pächter sein.

Den Vorsitz führt im allgemeinen ein Bürgermeister oder ein Gemeinderatsmitglied.

Der örtlichen Commission (PC) wird von der CCC ein Sekretär gestellt. Dieser und der Vorsitzende der PC führen die Beschlüsse der Commission durch, wenn notwendig, können sie dazu Rechtshandlungen durchführen und gerichtlich vorgehen (Art. 51 V).

Nach Art. 51 VI des neuen Flurbereinigungsgesetzes 1954 garantiert der Staat die Einhaltung der aus den in dem vorhergehenden Absatz (d. h. Art. 51 V) genannten Rechtshandlungen hervorgehenden Verpflichtungen.

Diese gesetzliche Regelung ist die Folge daraus, daß die örtliche Commission (PC) keine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ ist. Sie ist kein repräsentatives Organ der an der Flurbereinigung Beteiligten und handelt auch nicht im eigenen Namen.

Landvermesser der Flurbereinigungsdienste

Da die örtliche Commission (PC) auf fachmännische Hilfe angewiesen ist, schreibt das Flurbereinigungsgesetz — Art. 51 II — vor, daß sie durch einen Landvermesser des Grundbuchamtes unterstützt wird.

Diese Landvermesser haben sich ganz auf die Flurbereinigung spezialisiert und beraten die örtliche Commission, soweit es in ihrer Macht steht¹⁸⁷.

Der betreffende Landvermesser wird vom Landwirtschaftsminister im Einverständnis mit dem Finanzminister ernannt. Die vorherige Zustimmung des Finanzministers ist erforderlich, weil die Landvermesser keine Beamten des Culturtechnischen Dienstes (CD) sind, sondern administrativ zum Flurbereinigungsdienst gehören.

²⁰⁰ Vgl. dazu GROOT, P. S. J., a. a. O., S. 52 ff.
¹⁸⁷ GOVERS, a. a. O., S. 22.

* z. B. die Heidemaatschappij und die Grontmij AG., vgl. S. 187.

** Sofern das Ausmaß der Flurbereinigung dies rechtfertigt, kann die CCC die Zahl der Mitglieder erhöhen (Art. 51 III). Bei größeren Flurbereinigungsgebieten werden bisweilen „halbamtliche Ausschüsse“ (Blokcommissie) als Beirat oder „Arbeitsausschüsse“ zur Koordinierung der Abwicklung der einzelnen Arbeiten eingesetzt.

Der Flurbereinigungsdienst ist als besondere Abteilung (Division) der Katasterverwaltung, die der Finanzverwaltung untersteht, angegliedert. Bei diesem Kataster-Flurbereinigungsdienst* handelt es sich mithin um unmittelbare Staatsverwaltung.

Insgesamt gibt es in den Niederlanden vier Katasterdivisionen mit rein katastermäßigen Aufgaben und als besondere Division den Flurbereinigungsdienst mit seinem in Utrecht gelegenen Hauptbüro und seinen dreizehn provinziellen Büros, deren Amtsbezirke sich nicht nach Provinzen richten, sondern nach dem Arbeitsanfall (z. Z. befinden sich die Ämter in Groningen, Zwolle, Almelo, Arnheim, Utrecht, Alkmaar, Eindhoven, Breda, Middelburg, Leuwarden und Roermond).

Diesem Flurbereinigungsdienst, der ressortmäßig mit seinem Unterbau zum Reichsfinanzministerium gehört, obliegt die Vermessung, die Abfindung und die Verwaltungsarbeit.

Zu jedem Provinzialbüro gehören 4—6 Landvermesser, denen die erforderlichen technischen Beamten und Zeichner beigegeben sind.

Der der örtlichen Commission zugewiesene Landvermesser hat kein Stimmrecht**.

Zu seinen Aufgaben gehört

- das Eigentümer- und Pächterverzeichnis anzulegen und fortzuführen,
- alle vermessungs- und katastertechnischen Arbeiten auszuführen, die z. B. im Hinblick auf den Bau von Wegen und den Ausbau von Wasserläufen notwendig werden.

Er nimmt an der Schätzung der Grundstücke teil und sorgt dafür, daß sie einwandfrei und richtig durchgeführt wird und die Schätzungsergebnisse entsprechend registriert werden.

Schließlich führt er mit den Beteiligten Verhandlungen und erstellt in enger Zusammenarbeit mit dem Ingenieur des CD und der örtlichen Commission das Neuverteilungsprojekt.

Ingenieur des Kulturtechnischen Dienstes

Aus diesem Zusammenwirken ergibt sich bereits, daß der Ingenieur des CD ein weiterer wichtiger Berater der örtlichen Commission ist.

Auch er hat kein Stimmrecht in der Commission, berät sie aber in kulturtechnischen und landwirtschaftlichen Fragen.

In Zusammenarbeit mit dem Landvermesser entwirft er den Wege- und Gewässerplan und überwacht die Ausführung der anfallenden kulturtechnischen Arbeiten, wie z. B. Bau von Wegen und Ausbau von Wasserläufen, Brücken, Deichen usw.

In seinen Händen liegt zudem die „finanzielle Leitung“ des Verfahrens. In ihrem Rahmen überwacht er die Ausgaben der örtlichen Commission. Diese trägt zwar die finanzielle Verantwortung für die gesamte Arbeit, sie besitzt aber auch ein sehr hohes Maß von „Selbständigkeit“ bei Entscheidungen über ihre Ausgaben. Die Überwachung erstreckt sich daher insbesondere darauf, ob die Arbeiten in Übereinstimmung mit den begutachteten Plänen und den genehmigten Bauunterlagen ausgeführt werden.

* Er wurde auf Grund der Arbeitsspezialisierung am 1. April 1942 als „Kadastrale Ruilverkavelingsdienst“ gebildet.

** abweichend von der Regelung in Bayern-Art. 7 des bayrischen Gesetzes zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes v. 11. 8. 1954 (GVBl., S. 165), Vgl. dazu S. 19.

4. Möglichkeiten und Hilfen der Flurbereinigung bei der Erreichung der Entwicklungsziele

Vorbereitung und Durchführung der Flurbereinigung

Um die Gewißheit zu erlangen, daß durch eine Flurbereinigung weitgehend auch für die Zukunft befriedigende Verhältnisse geschaffen werden, wird auf eine gründliche Vorbereitung besonderer Wert gelegt.

Die Vorbereitung beginnt mit der Aushändigung des bei ihm eingegangenen Antrages durch den „Provinzialausschuß“ an die „Centrale Kulturtechnische Commission“ (CCC).

Von dem Antrag und dessen Weitergabe werden die Provinzialausschüsse der anderen Provinzen, die Gemeinden und Wassergenossenschaften, auf deren Gebiet sich der Antrag bezieht, unterrichtet.

Dem Reichs- bzw. Provinzialamt für Wasser- und Wegebau, der Staatsforstverwaltung, dem Landesplanungsdienst sowie dem Kriegsministerium wird Kenntnis gegeben, damit sie ihre Wünsche äußern bzw. Bemerkungen machen können.

Bestandsaufnahme

Die „CCC“ untersucht zunächst, ob das Projekt in das Landesschema für die dringliche Ausführung von Flurbereinigungen paßt und beginnt sodann die Vorbereitungen mit einer Bestandsaufnahme. Es werden sehr eingehend die landwirtschaftlichen, bodenkundlichen sowie die sozialökonomischen Verhältnisse untersucht und die erforderlichen vermessungstechnischen und kulturtechnischen Arbeiten ermittelt.

Die Vorbereitung der Flurbereinigung beschränkt sich jedoch nicht auf die Erstellung der technischen Akte. Der psychologischen, sozialen und technischen Vorbereitung der betroffenen Bevölkerung wird große Bedeutung beigemessen²⁰².

Da eine der Hauptaufgaben der Flurbereinigung darin besteht, die Vitalsituation zu verbessern und die Landschaft zu gestalten, wird zu ihrer Vorbereitung eine Landschaftsanalyse durchgeführt. Dabei werden vor allem wasserwirtschaftliche — rd. 7000 qkm des Landes sind Wasserflächen — kleinklimatische, boden- und vegetationskundliche Probleme sowie Fragen der Erholung untersucht.

Im Rahmen dieser Erhebung wird auch geprüft, wo und in welchem Umfang bisherige Schutzpflanzungen und Gehölze, um eine bessere Bewirtschaftbarkeit zu ermöglichen, entfernt werden können²⁰³.

Neben der Untersuchung, ob und in welchem Umfange Flächen, die dem Pflanzen- und Tierschutz dienen, in ihrem derzeitigen Zustand erhalten bzw. erweitert werden müssen, wird untersucht welche Möglichkeiten gegeben sind, um die neu aufzubauende Landschaft für Zwecke der Erholung geeigneter und ansprechender zu machen.

Die Ergebnisse solcher eingehenden Untersuchungen werden in dem „Landschaftsplan“ zusammengefaßt. Dieser Plan ist der ökologische Beitrag zur Flurbereinigung und ihr wichtiger und integraler Bestandteil.

Seine Festsetzungen und Ziele richten sich nach dem Typ der Landschaft. Sie sind maßgebliche Grundlagen für das Flurbereinigungsverfahren.

Organisatorisch werden die Aufgaben der Landschaftsplanung im Rahmen der Flurbereinigung von der Staatsforstverwaltung wahrgenommen.

²⁰² PENDORS, a. a. O.

²⁰³ AMMER, U., a. a. O., S. 455.

Landschaftsplanung

Die finanziellen Aufwendungen für die Landschaftsplanung und Landschaftspflege haben ein derartiges Ausmaß, daß sich schon daraus ergibt, welche große Bedeutung diesen Maßnahmen beigemessen wird. Die Landespflege ist nicht nur ein Beiwerk der Flurbereinigung, sondern die Ziele der Landschaftsplanung werden durch entsprechende Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes sehr ernst genommen und auch verwirklicht. Dazu zwingt die dichte Besiedlung und das ständig wachsende Bedürfnis an Frei- und Erholungsraum²⁰⁴.

Es ist in der Praxis üblich, daß die „CCC“, um alle Interessenten, die später für oder gegen die „Flurbereinigung“ stimmen müssen, weitestgehend zu unterrichten, zu einer oder mehreren sog. „informativen Versammlungen“ einlädt. In diesen Versammlungen unter Vorsitz eines Mitgliedes der „CCC“ gibt ein „Ingenieur des CD“ ausführliche Erläuterungen zu den Plänen und beantwortet Fragen.

Kommt die CCC zu dem Ergebnis, es sollte dem Antrag auf Flurbereinigung stattgegeben werden, dann sendet sie dem „Provinzialausschuß“ außer der Liste der Beteiligten ein durch das Provinzbüro des CD erstelltes Gutachten nebst Karte*, aus der die Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes —, die allgemeine landwirtschaftliche Lage in demselben, sowie unter Schätzung der gesamten Kosten die erforderlichen Verbesserungen der landwirtschaftlichen Situation, die dafür notwendigen Vorkehrungen ersichtlich und möglichst genau angegeben sind. Außerdem müssen die Interessen des Verkehrs und sehr viele andere Interessen, z. B. Landschaftsschutz, Bebauungspläne u. a. in Betracht gezogen werden.

Vorschlag der Maßnahmen

Als Maßnahmen kommen nach Art. 34 II im einzelnen in Frage:

- a) Änderungen im System der Fahrwege, Wasserläufe und Uferanlagen mit den dazugehörigen Bauten (vorläufiger Wege- und Wasserlaufplan),
- b) die landwirtschaftliche Ausstattung des Blocks (vorläufiger Landschaftsplan),
- c) die Zuteilung von Parzellen an öffentliche Körperschaften,
- d) die Schaffung von gemeinnützigen Anlagen,
- e) die Ausführung von Gehöftsbauten, Parzellierungen oder anderen Werken zur Förderung der Flurbereinigung.

Der Vorschlag zu c) bedarf einer Begründung und Angabe der Bedingungen, die bei einer Zuteilung beachtet werden müssen. Mit Rücksicht auf die in den Art. 36 I und 45 gegebenen Beschwerdemöglichkeiten bedeutet das in der Praxis, daß der Staat, die Provinz, die Gemeinde oder sonstige öffentliche Körperschaft genau die Lage der Grundstücke angeben müssen, die sie zugeteilt erhalten möchten.

Auf Grund eingehender Untersuchungen gibt die „CCC“ dem Provinzialausschuß ein begründetes Gutachten, das sich von der Befürwortung bis zum Vorschlag, den Antrag nicht zu genehmigen, erstrecken kann.

Für den „Provinzialausschuß“ gibt es dann folgende Möglichkeiten:

- a) eine Ablehnung des Antrages muß er durch einen begründeten Beschluß aussprechen.

²⁰⁴ DENIG, E., a. a. O.

* Für die Erstellung der Karte hilft die Stiftung „Bodenkarte“, die Stiftung voor Bodenkartering (Arbeitsgemeinschaft für Bodenkartierung), für die Zusammenstellung der sozialen und wirtschaftlichen Daten trägt das „Institut für Agrarwirtschaft“ bei. Die Flurbereinigungsstelle des Katasteramtes untersucht den provisorischen Plan für das Wegenetz und die Wasserführungen sowie die Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes.

Gegen diesen ist innerhalb 30 Tagen Einspruch bei der Königin möglich.
Nach Anhörung des „Staatsrats“ wird darüber entschieden.

- b) Billigt der Provinzialausschuß das Gutachten und die dazu gemachten Vorschläge, wird eine Abschrift davon in den Ämtern der von der Flurbereinigung betroffenen Gemeinden öffentlich zur Einsicht ausgelegt. Diese Tatsache wird außerdem in mindestens 2 Zeitungen und in den Gemeinden ortsüblich bekanntgemacht, um alle Interessenten völlig zu unterrichten.

Innerhalb eines Monats nach der öffentlichen Bekanntmachung ist die schriftliche Beschwerde bei dem Provinzialausschuß zulässig.

Der „Provinzialausschuß“ stellt, wobei er die eingereichten Beschwerden berücksichtigt, soweit er es für notwendig erachtet, das Flurbereinigungsgebiet, den Wege- und Wasserläufe- und Landschaftsplan und die Zuteilung an öffentliche Körperschaften „vorläufig“ fest (Art. 36 II).

Abstimmungsversammlung

Das Gesetz sieht in seinem Art. 37 die unverzügliche Einberufung einer Abstimmungsversammlung durch den „Provinzialausschuß“ vor.

Es entspricht jedoch auch hier der Praxis, Besprechungen und Besichtigungen durch den CD — Amt für Kulturtechnik und Landeskulturamt — in Zusammenarbeit mit dem Amt für landwirtschaftliche Beratung, den Landwirtschaftsschulen, den landwirtschaftlichen Vereinigungen usw. die Bevölkerung psychologisch vorzubereiten. Bisweilen werden auch Vorbereitungsausschüsse eingesetzt.

Ist die Aufklärung in ausreichendem Maße erfolgt, lädt sodann der „Provinzialausschuß“ mittels Einschreiben an die bekannten Besitzer und durch öffentliche Bekanntmachungen, in denen auf die Folgen einer Nichtteilnahme hingewiesen wird, zu der im Gesetz vorgesehenen „Abstimmungsversammlung“ ein.

Die „CCC“ ist in dieser Versammlung vertreten, die Abstimmung findet unter Leitung eines Mitgliedes des Provinzialausschusses statt. Um die Flurbereinigung zu beschließen, wird nach Art. 42 I die Zustimmung der Mehrheit derjenigen verlangt, die bei dem Grundbuchamt als Besitzer bekannt sind, oder von denjenigen, welche bei dem Grundbuchamt als Besitzer von Liegenschaften bekannt sind und in grundbuchlicher Größe mehr als die Hälfte der grundbuchlichen Größe des Blockes besitzen.

Jeder Stimmberechtigte stimmt mithin auf zweierlei Art und Weise ab. Einmal als Person und weiter für die Flächengröße.

Bei dem Bestimmen der Mehrheit der grundbuchlichen Größe werden nach Art. 42 II die folgenden Regeln in Betracht gezogen:

1. Bei Liegenschaften in ungeteiltem Eigentum wird jeder Mitbesitzer als Besitzer seines entsprechenden Teiles angesehen.
2. Liegenschaften, auf denen ein Erbbaurecht, Erbpachtrecht, Recht von Erbpacht, von Nutznießung, von Gebrauch oder Bewohnungsrecht ruht, kommen nur in Frage, wenn die Besitzer dieser Rechte und die Besitzer des bloßen Eigentums übereinstimmen*.

* d. h. die Flächengröße wird für die Abstimmung erst dann berücksichtigt, wenn Erbpächter, Nutznießer usw. und die Besitzer als solche übereinstimmen. Stimmt jedoch der „Eine“ dafür und der „Andere“ dagegen, dann zählt die Flächengröße nicht mit und wird von der gesamten Flächengröße abgezogen.

Wer sich nicht an der Abstimmung beteiligt, wird so betrachtet, als hätte er dafür gestimmt (Art. 42 III).

Es wird im Rahmen dieser Abhandlung davon abgesehen, noch weitere Einzelheiten bezüglich der Abstimmung wie z. B. Bevollmächtigung, Erbfolgenachweis und dergleichen darzulegen.

Wird die Flurbereinigung beschlossen, veröffentlicht der Provinzialausschuß dieses auf die in Art. 35 angeordnete Art und Weise.

Einleitung der Flurbereinigung von Amts wegen

Wenn die Flurbereinigung nicht beschlossen wird, aber das „allgemeine Interesse“ das Zustandekommen einer solchen dringendst erfordert, kann, wenn bei der Abstimmung wenigstens $\frac{3}{4}$ einer der in Art. 42 verordneten Mehrheit erlangt wurde, der Landwirtschaftsminister nach Anhörung der CCC die Durchführung anordnen, als wäre sie beschlossen.

Das ist jedoch nach Auskunft des Landeskulturamtes in der Praxis noch nicht vorgekommen, wohl aber wurde vor Jahren einmal einem solchen Antrag nicht stattgegeben, um jeglichen Anschein einer zwangsweisen Durchführung zu vermeiden. Für den Fall der „Anordnung“ gelten nach dem Gesetz für die Veröffentlichung, die Einspruchsmöglichkeiten und die Entscheidung über Einsprüche die gleichen Grundsätze und Vorschriften wie bei der beschlossenen Flurbereinigung.

Richter Commissar

Damit bei der Durchführung der Flurbereinigung die gesetzlichen Vorschriften genau erfüllt und das Gesetz richtig angewendet wird, sieht es in seinem Art. 50 die Bestellung eines „Richter Commissars“ vor.

Die Bestellung desselben ist vom „Provinzialausschuß“ unverzüglich nach Empfang der Abschrift des Beschlusses über die Flurbereinigung bei den „Landgerichten“, innerhalb deren Gerichtsbezirk das Flurbereinigungsgebiet oder der größte Teil desselben liegt, zu beantragen. Das Landgericht ernannt spätestens innerhalb von 30 Tagen den „Richter Commissar“ (RC) und teilt ihn dem „Provinzialausschuß“ und der „CCC“ mit.

Auf die Befugnisse und die Tätigkeit dieses Commissars wird im Verlaufe der weiteren Ausführungen z. B. bei der Festsetzung der Rechte, der Schätzung, des Zuteilungsplanes, der Liste der finanziellen Regelungen (vgl. S. 182/185) noch näher eingegangen werden.

Ausführung der Flurbereinigung

Nunmehr beginnt der 2. Abschnitt, die „Ausführung“, die eigentliche Flurbereinigungsarbeit. Sie obliegt der „örtlichen Commission“ (vgl. S. 177) und ist sehr verschiedener Art.

Liste der Berechtigten

Zunächst wird eine Liste der Berechtigten nebst deren Rechtsanspruch nach Art und Umfang zusammengestellt.

Das niederländische Flurbereinigungsgesetz erkennt als „Berechtigten“ nur den Eigentümer und solche Personen an, die an Grundstücken im Flurbereinigungsgebiet ein nicht unter den Begriff des Eigentums oder der Pacht fallendes dingliches Recht haben, z. B. Erbbaurecht, Erbpachtrecht — in Groningen und Drente auch die sog. „beklemming“ — eine besondere Form der Erbpacht — Nießbrauchrecht, Recht von Gebrauch oder Bewohnung.

Schätzung

Zur Ermittlung des Wertes des in das Verfahren eingebrachten alten Besitzes ernennt die örtliche Commission die Schätzer — in der Regel in der Gegend gut bekannte Landwirte —.

Die „Schätzungskommission“ nimmt unter Leitung der örtlichen Commission, nachdem die „CCC“ die Art und Weise der „Klassifizierung“ festgesetzt hat, die eigentliche Schätzung vor. Sie soll nach dem Gesetz auf der Basis des „Flurbereinigungserwartungswertes“ durchgeführt, d. h. es sollen zunächst die Werte der Böden, die sie voraussichtlich haben werden, nachdem die geplanten Verbesserungen vorgenommen worden sind, ermittelt werden. Es handelt sich dabei um die Ermittlung „des agrarischen Wertes“. Der Tausch der Flächen findet nämlich auf der Grundlage dieses Wertes statt.

Gibt es andere Faktoren, welche den Wert der Flächen mitbestimmen, z. B. als Bauland, dann werden diese einzeln geschätzt (Art. 57 IV).

Gegen diese zwar im Gesetz vorgesehene Schätzung werden seitens der Praxis erhebliche Bedenken erhoben, zumal in den letzten Jahren immer weniger kulturtechnische Arbeiten vorgenommen werden. Die Schätzungsmethode, wie sie das Gesetz vorsieht, wird auch von den Beteiligten meistens nicht verstanden und hat sich als sehr schwer durchführbar und zeitraubend erwiesen.

Bei der Suche nach Auswegen wird nunmehr in der Praxis — wie in der BRD — die Wertermittlung im Wege der vergleichenden Schätzung vorgenommen. Bei der Festsetzung des relativen Wertes wird jedoch — mit Rücksicht darauf, daß das, was ein Beteiligter mehr oder weniger als seine Forderung erhält, in Geld verrechnet werden muß — eine Angleichung an den „Kaufwert der Parzellen“ angestrebt* 187.

Die Listen von Berechtigten und die Ergebnisse der Schätzung werden zur Einsicht in einem oder mehreren Gemeindeämtern, in denen der Block — das Flurbereinigungsgebiet — liegt, ausgelegt. Von dieser Auslegung bekommt jeder, der auf der Liste der Berechtigten eingetragen ist, eine Mitteilung durch Einschreiben, außerdem wird sie auf die bekannte Art und Weise veröffentlicht (Art. 35, Art. 58 bis 78).

Innerhalb von 14 Tagen nach dem letzten Tag, an dem die gesamten Akten zur Einsichtnahme ausgelegt waren, ist die schriftliche Beschwerde bei der „örtlichen Commission“ zulässig. Diese bemüht sich (Art. 62), die rechtzeitig eingereichten Beschwerden gütlich zu erledigen.

Wenn dagegen innerhalb der Frist eine Beschwerde nicht erfolgte, stehen die Rechte, so wie sie in der Liste der Berechtigten beschrieben und zuerkannt worden sind, sowie die Ergebnisse der Schätzung, fest. Darüber stellt die örtliche Commission ein Protokoll auf. Über die eingelegten Beschwerden wird unter Vorsitz des „Richter Commissars“ (vgl. S. 182), der eine vermittelnde Rolle bekleidet, in einer Versammlung, an der ein Vertreter der „CCC“, ein oder mehrere Mitglieder der örtlichen Commission sowie der beigegebene „Landvermesser“ oder dessen Stellvertreter teilnehmen, mit den geladenen Beschwerdeführern oder deren schriftlich Bevollmächtigten verhandelt.

187 GOVERS, a. a. O., S. 32.

* Auskunft des Landeskulturamtes

Wird keine Übereinstimmung erreicht und bleiben Beschwerden bestehen, überweist der „Richter Commissar“ die Sache an eine näher zu bestimmende Sitzung des Landgerichts. Diese Überweisung ersetzt die Vorladung (Art. 67, 68).

Gegen die Entscheidung des „Landgerichts“ ist kein Einspruch noch eine andere Abhilfe möglich, als die zugelassene „Revision“ — Art. 71 II, Art 76 — bei dem Kassationsgerichtshof (Hooge Raad) im Interesse des Gesetzes.

Wege- und Wasserläufeplan

Die bisher vorläufigen Pläne „Wege- und Wasserlaufplan“ sowie der „Landschaftsplan“ werden von der „örtlichen Commission“, soweit sie es für notwendig hält, umgearbeitet und mit entsprechenden Karten durch Vermittlung der „CCC“ dem „Provinzialausschuß“ zur endgültigen Festsetzung zugeleitet.

Dieses Kollegium regelt nach Anhörung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Verwaltung und Instandhaltung der öffentlichen Verkehrsstraßen, Wasserläufe nebst Baulichkeiten und das Eigentum (Art. 79, 80).

Erst wenn diese Regelung erfolgt ist, setzt der „Provinzialausschuß“ (Art. 79 III) den Wege- und Wasserläufeplan „endgültig“ fest und unterrichtet die beteiligten öffentlichen Körperschaften, welche 30 Tage Zeit haben, Beschwerden bei der „Königin“ einzulegen. Die Entscheidung erfolgt, nachdem der „Staatsrat“ gehört worden ist (Art. 79 V, Art. 80 V).

Vorbereitung der Zuteilung der neuen Parzellen

Im Rahmen des „endgültigen“ Netzes der Wege- und Wasserläufe nimmt die „örtliche Commission“ die Neueinteilung in Angriff. Um einen zweckmäßigen Zuteilungsplan ausarbeiten zu können, hält sie — das ist zwar im Gesetz nicht vorgesehen — „Wunschsitzen“ ab, in denen die Beteiligten ihre Wünsche äußern können, nicht nur, was die Lage ihrer neuen Flurstücke anbetrifft, sondern auch hinsichtlich Einteilung in einzelne Flurstücke z. B. wegen bevorstehender Erbaueinandersetzung und damit verbundener Teilung, hinsichtlich des Zusammenlegens von Grundstücken miteinander verwandter Personen bzw. wegen einer neuen Pachteinteilung usw.

Zuteilungsplan

Der erarbeitete Zuteilungsplan bedarf der Genehmigung durch die „CCC“. Nach deren Erteilung erfolgt die Absteckung der neuen Flurstücke im Gelände und die öffentliche Auslegung des „Zuteilungsplanes“ in den Gemeindeämtern und die Bekanntgabe derselben (Art. 84).

Beschwerden sind schriftlich bei der „örtlichen Commission“ anzubringen. Ihre Behandlung erfolgt wie die der gegen die „Liste der Rechte“ und „Schätzungsergebnisse“ erhobenen (vgl. S. 183). Auch hier hat der „Richter Commissar“ eine vermittelnde Rolle.

Sie führt oft zu einer Lösung. Kommt jedoch eine Einigung nicht zustande, überweist der „Richter Commissar“ die Sache dem ordentlichen Gericht Bevor er dies anspricht, setzt er die Flurstückseinteilung fest. Dieses ist wichtig, da das Gericht dann bei Erhaltung der Flurstückseinteilung entscheiden muß.

Wenn der „Richter Commissar“ die Flurstückseinteilung übereinstimmend mit der Einteilung durch die „örtliche Commission“ feststellt, dann würde ein Beschwerdeführer fast keine Möglichkeit haben, ein anderes Flurstück zugewiesen zu bekommen, denn hierzu würde bestimmt eine Änderung der Einteilung notwendig sein. Falls er Recht bekäme, könnte ihm höchstens eine finanzielle Entschädigung vom Gericht zugesprochen werden.

Wenn der „Richter Commissar“ die Berechtigung einer Beschwerde anerkennt, kann er die örtliche Commission bitten, durch eine zweckmäßige Teilung der Flurstücke die Flurstückseinteilung so zu gestalten, daß das Gericht bei seinem Urteil — ohne die Flureinteilung zu ändern — einer der beiden Parteien rechtgeben kann. Sie kann dann die „Flurstückszuteilung“ ändern, ohne die „Flurstückseinteilung“ zu verändern (Art. 88 und weitere).

Gegen die Entscheidung des Gerichts ist kein Einspruch noch eine andere Abhilfe möglich.

Unberührt davon ist die Befugnis des Oberstaatsanwaltes bei dem Hohen Rat, im Interesse des Gesetzes Revision zu verlangen (Art. 92).

Nach endgültiger Behandlung der letzten Beschwerde steht der „Zuteilungsplan“ fest.

Einweisung „im voraus“

Falls die „örtliche Commission“ es beantragt, kann derjenige, welcher laut Zuteilungsplan eine Parzelle zu Eigentum oder in Bewirtschaftung erhält, auf Anordnung des „Richter Commissars“ — notfalls mit gerichtlicher Unterstützung — „im voraus“ eingewiesen werden (Art. 94). Diese Regelung will ermöglichen, daß die neue Einteilung in Bewirtschaftung genommen wird und ist notwendig, weil der Betreffende noch nicht Besitzer ist, da die Flurbereinigungsakte noch nicht umgeschrieben wurde.

Ebenfalls zur Beschleunigung des Verfahrens wird der Zuteilungs- oder Abfindungsplan in einen Plan für die „Zuteilung der neuen Parzellen“ und eine „Aufstellung der finanziellen Abfindungen“ geteilt. Diese letztere ist am Ende des Verfahrens zu erstellen.

Zuteilungsakte

Wenn der Zuteilungsplan feststeht und die Liste der Berechtigten durch das Gericht abgeschlossen ist, stellt ein durch die „örtliche Commission“ beauftragter „Notar“ die „Zuteilungsakte“ auf. Näheres über deren Inhalt ergibt sich aus Art. 95 des Gesetzes. Sie enthält u. a. eine Karte des Flurbereinigungsgebietes mit Einzeichnung der Flurstücke und der Wege- und Wasserläufe. Weiter enthält sie die Regelung oder Aufhebung der sachlichen Rechte und der Lasten, welche auf den Liegenschaften ruhen (Art. 28).

Die Zuteilungsakte bedarf der unterschriftlichen Vollziehung durch den Richter Commissar, den Vorsitzenden und den Sekretär der örtlichen Commission.

Die Flurbereinigungs- oder Zuteilungsakte ist unanfechtbar und für die Umschreibungen in den öffentlichen Büchern oder Registern die Grundlage, auf der alle späteren Auflassungen im Flurbereinigungsgebiet aufgebaut werden. Die nicht in der Urkunde aufgeführten Hypotheken, Eintragungen über Sicherungsbeschlagnahmen und Pfandverkauf sind von Amts wegen zu löschen.

Die Eigentumsübertragung wird auf dem Wege der Umschreibung vorgenommen.

Zweite Schätzung

Die Flurbereinigung ist mit der Zuteilungs-Flurbereinigungsakte nicht beendet; vielmehr sind nach dem Gesetz noch eine zweite „Schätzung“ (Bewertung) durchzuführen und die „finanziellen Regelungen“ aufzustellen.

Nach der Neueinteilung soll durch eine zweite Schätzung (Art. 98) ermittelt werden, welche Wertänderungen, die bei der ersten Schätzung noch nicht berücksichtigt wurden, für Verrechnungen in Frage kommen bzw. welche Wertänderungen sich auf Grund der Flurbereinigung ergeben haben. Falls notwendig, sind auch Gebäude, Arbeiten und Anpflanzungen zu schätzen*.

Liste der finanziellen Regelungen

Die „örtliche Commission“ stellt sobald wie möglich die „Liste der finanziellen Regelungen“ auf. Diese Liste enthält nach Art. 100 u. a. die Beträge der Über- oder Unterzuteilung und dergleichen mehr.

Die Liste bedarf der Genehmigung durch die „CCC“ und wird nach Vorliegen derselben wie die oben behandelte „Liste der Berechtigten“ und die „Schätzungsergebnisse“ öffentlich zur Einsichtnahme ausgelegt. Hinsichtlich etwaiger Beschwerden und deren Behandlung wird auf die Art. 101 ff. verwiesen und bezüglich des Verfahrens auf die Ausführungen betr. Einschaltung des „Richter Commissars“ und des Landgerichts Bezug genommen. Es gelten hier dieselben Grundzüge und Instanzenwege wie bei dem „Berechtigtenregister“ und den „Schätzungsergebnissen“ (Art. 107—114).

Finanzierung

Die Finanzierung der Flurbereinigung geschieht wie folgt:

- a) Zu Lasten des Staates gehen die Kosten der „CCC“, der Unterstützung durch das Grundbuchamt, für das Auffordern zu und Abhalten der Versammlungen, die öffentlichen Bekanntmachungen und diejenigen Kosten, welche in den Fällen entstanden sind, wo die Flurbereinigung nicht zur Ausführung gekommen ist (Art. 115 I).
- b) Der „CD“ — das Landeskulturamt, Amt für Kulturtechnik — trägt aus Haushaltsmitteln einen Teil der Ausführungskosten und stellt hierfür Subventionen zur Verfügung (im allgemeinen etwa 65 %).
- c) Der nicht dadurch ausgeglichene Teil der Ausführungskosten muß von den gesamten Eigentümern aufgebracht werden. Diese Kosten werden auf die Parzellen umgelegt.

Flurbereinigungsrente

Ein Beteiligter kann die auf seine Grundstücke entfallenden Beträge in einem Male bezahlen, er kann aber auch die Schuld als sog. Flurbereinigungsrente auf der Basis einer $2\frac{7}{8}\%$ igen Verzinsung im Laufe von 30 Jahren, von dem Jahr an gerechnet, welches auf dasjenige folgt, in dem die Zuteilungsakte (Flurbereinigungsakte) in den Katasterblättern eingetragen worden ist, abdecken. Diese von Staats wegen auf jedes Flurstück gelegte Belastung, die sog. „Flurbereinigungsrente“, wird nach Eintragung der neuen Parzellen in das Kataster, in der Regel 1—2 Jahre nach Beendigung der kulturtechnischen Arbeiten, von der „Finanzverwaltung“ zusammen mit der Grundsteuer eingezogen.

* Vgl. dazu die Ausführungen S. 183.

Vor oder am 1. Juli jeden Jahres kann die Rente für die noch nicht abgelaufenen Jahre mit dem Wert zu diesem Zeitpunkt abgelöst werden.

Diese Regelung erinnert an die der §§ 25 ff. betr. Landesrentenbankrente im Preussischen Landesrentenbankgesetz vom 29. 12. 1927 i. d. F. des Art. 1 des Gesetzes vom 31. 7. 1931 (GS S. 148).

Mitarbeit von Institutionen

Wie oben bei den Aufgaben der „örtlichen Commission“ (PC) ausgeführt wurde, obliegen ihr alle Vermessungsarbeiten wie das Abstecken der Wege- und Wasserläufe, der neuen Flurstücksgrenzen, das Ausfertigen neuer Karten und aller notwendigen Urkunden.

Niederländische Heidegesellschaft und die N. V. Grontmiy

Die Ausführung der Werke* selbst jedoch, wie z. B. ländlicher Wasser- und Wegebau, die Aussiedlung und der Bau von Höfen und dergleichen, geschieht z. B. durch die Königliche Niederländische Heidegesellschaft — Nederlandsche Heidemaatschappij — in Arnheim und die Grund- und Urbarmachungsgesellschaft — Gronden Ontgissingsmaatschappij (Grontmiy) zu De Bilt oder aber mittels Verdingung durch Unternehmer.

Diese Gesellschaften treten mit der zunehmenden Technisierung immer mehr als kulturtechnische Ingenieurbüros auf. Sie arbeiten nicht nur die Ausführungspläne und Kostenanschläge aus, sondern üben auch die Aufsicht aus über die Durchführungsarbeiten, wenn diese öffentlich ausgeschrieben und an private Unternehmer vergeben werden²⁰⁵.

Den Gesellschaften steht für die Ausführung ihrer Aufgaben — Ausführung der Objekte selbst oder bautechnische Arbeiten — ein umfangreicher Apparat zur Verfügung¹⁹⁹.

Stiftung landwirtschaftliche Bodenverwaltung

Schon während der geschilderten Vorbereitung der Flurbereinigung und während des Verfahrens selbst können Höfe und Ländereien, die im Hinblick auf die Flurbereinigung aus den verschiedensten Gründen, z. B. Umsiedlung in einen neuen Polder, Ausscheiden aus der Landwirtschaft, keine Nachfolger usw. zum Kauf angeboten werden. Mit einem solchen Grunderwerb ist die „Stiftung für die Landverwaltung“ (Sichting Beheer Landbouwgronden) betraut.

Sie ist durch Personalunion — beide haben denselben Direktor — eng mit dem CD verbunden.

Soweit die aufgegebenen Betriebe in Flurbereinigungsgebieten oder in solchen Gebieten, für die entsprechende Vorbereitungen laufen, liegen, müssen die freiwerdenden Grundstücke auf der Basis freier Marktpreise an die „Organisation für die Verwaltung von landwirtschaftlichen Flächen“ (SBL) verkauft werden.

Im Falle von Pächtern muß die erwerbende Organisation über das Pachtrecht frei verfügen können.

Bei einer in der Durchführung befindlichen Flurbereinigung führt die „örtliche Commission“ die Verhandlungen über den Ankauf und veranlaßt dann die „SBL“, das Geschäft abzuwickeln.

²⁰⁵ SCHICKE, H., a. a. O., S. 4 ff.

¹⁹⁹ ESKUIS, J. A., a. a. O., S. 208 ff.

* Falls entsprechende Verträge geschlossen werden, auch die Absteckungen für den Ausbau.

Die SBL stellt das erworbene Land der örtlichen Kommission zur Verfügung und läßt sich beim Zuteilungsplan zu 100 % „unterteilen“, indem sie sich mit einer Zuteilung ausschließlich in Geld begnügt.

In enger Zusammenarbeit mit dem Domänenamt können Landwirte, die ihr Land in dem Flurbereinigungsgebiet an die LBS verkaufen und den sonstigen Anforderungen genügen, in den „Ysselseepoldern“ als Pächter eingesetzt werden oder im „alten Land“ Betriebe kaufen oder pachten. Das auf diese Weise freigewordene Land im Flurbereinigungsgebiet wird für Betriebsvergrößerungen verwendet.

Das Flurbereinigungsgesetz bietet dazu in seinem Art. 12 I und II die nachstehenden Möglichkeiten:

- a) In Abweichung von dem Grundsatz der Abfindung in Land, einen Eigentümer ganz mit Geld abzufinden, wenn der Wert der von ihm eingebrachten Grundstücke so gering ist, daß die Landabfindung zu der Bildung eines nicht sinnvoll zu verwertenden Flurstückes führen würde und er kein großes Interesse hat, ein solches Flurstück zu bekommen.
- b) Einen Eigentümer auf seinen Wunsch in Geld für die von ihm in das Verfahren eingebrachten Flächen abzufinden.

Von diesen Möglichkeiten darf die „örtliche Commission“ aber nur nach Genehmigung durch die „CCC“ Gebrauch machen. Im Falle zu a) erfolgt in der Praxis keine „zwangsweise“, sondern eine „gütliche“ Regelung, so daß es nicht zu der nach dem Gesetz möglichen kommt*.

Das auf den vorstehend geschilderten Wegen freigewordene Land wird einer dauerhaften Strukturverbesserung dienlich gemacht. Handelt es sich um Böden, deren landwirtschaftliche Nutzung sich nicht mehr lohnt, werden sie der Agrarproduktion entzogen.

Gebietsentwicklung

Auf Grund der mit dem „Neuparzellierungsgesetz“ von 1947** und bei der Anwendung des „Notgebiete-Neuparzellierungsgesetzes“ für die von der Überschwemmungskatastrophe am 1. Februar 1953 betroffenen Gebiete gemachten Erfahrungen ergab sich, daß eine mehr oder weniger starke Zusammenlegung landwirtschaftlicher Betriebsflächen und eine arbeitswirtschaftliche Verbesserung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke bzw. ihrer Grenzen allein nicht mehr für eine Neuordnung ausreichen.

Das neue Flurbereinigungsgesetz von 1954 hat sich daher weitgehend von den ursprünglichen Flurbereinigungsgedanken gelöst. Die Flurbereinigung hat sich zu umfassenden „Großraumprojekten“ entwickelt, bei denen die Ausrüstung des ländlichen Raumes nicht nur in bezug auf die Landwirtschaft gründlich verbessert und erneuert wird¹⁹⁸.

¹⁹⁸ DE SOET, F., a. a. O., S. 76 ff.

* Nach § 53 RUO konnte für geringfügige Besitzstände auch gegen den Willen der Eigentümer Geld gegeben werden. Ebenso konnten die Eigentümer nicht lebensfähiger landwirtschaftlicher Kleinbetriebe, deren Lebensfähigkeit auch im Umlegungsverfahren nicht hergestellt werden konnte, mit Zustimmung der oberen Umlegungsbehörde in Geld abgefunden werden. Diese Regelung wurde, um jeden Verdacht, die Flurbereinigung sei Enteignung, zu vermeiden, mit Rücksicht auf Art. 14 GG nicht in das FlurbG aufgenommen.

** Im 2. Weltkrieg wurde die Insel Walcheren in Seeland z. T. verwüstet. Die Anwendung des Flurbereinigungsgesetzes auf Walcheren hätte kein befriedigendes Ergebnis gebracht. Zur Förderung des agrarischen Wiederaufbaus beschlossen die Generalstaaten, daß auf der Insel Walcheren eine neue Aufteilung des Landes durchgeführt werden müsse, und das sog. Neuparzellierungsgesetz Walcheren 1947.

• Im August 1953 nahmen die Generalstaaten das „Neuparzellierungsgesetz Notgebiete“ an, dadurch wurde das Gesetz für Walcheren auf die von der Katastrophe 1953 heimgesuchten Gebiete in der Provinz Seeland, nämlich den Polder Waarde auf der Insel Südbeveland, die Insel Thoten, der sog. Sack von Südbeveland sowie die Insel Schouwen-Duiveland (Gesamtfläche rd. 35 000 ha) für anwendbar erklärt.

Das Flurbereinigungsgebiet erstreckt sich heute auf weit größere Gebiete, auf „regionale Entwicklungsgebiete“.

- a) Die Flurbereinigung im neuen Stil bietet zudem auch die Möglichkeit, daß nicht nur bei der Industrialisierung, sondern auch bei den Strukturveränderungen landwirtschaftlicher Gebiete das wachsende Bedürfnis nach Gebieten für Erholungszwecke und für den Fremdenverkehr einbezogen wird und damit die neue Rolle beachtet wird, die die ländlichen Gebiete neben ihrer alten Aufgabe der Erzeugung haben.

Im Zuge der Flurbereinigung können z. B. Rad- und Fußwege, Park- und Picknickplätze geschaffen werden.

- b) Sie erschöpft sich mithin nicht in einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Betriebe (Steigerung der Produktivität), ist vielmehr Hebel für die Entwicklung der Bereinigungsgebiete in sozialer, wirtschaftlicher, kommunaler und kultureller Hinsicht.

Dadurch verbindet sie landwirtschaftliche und allgemein raumplanerische Gesichtspunkte.

- c) Mit Hilfe einer „raumordnenden Flurbereinigung“ wird der Landwirtschaft der notwendige Umstellungsprozeß erleichtert. Durch sie erfolgt eine Neuordnung zum Nutzen der beteiligten Eigentümer, wie auch der Allgemeinheit z. T. sogar der städtischen Bevölkerung, der Industrie und des Dienstleistungssektors und vor allem auch der kommunalen Belange.

- d) Auf indirektem Wege dient die Flurbereinigung der Freimachung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften und deren Zuführung in die nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftszweige.

Dadurch kann durch Erweiterung vorhandener Industrie- und Gewerbebetriebe bzw. durch die Neuerrichtung derartiger Unternehmen eine wirtschaftliche Stärkung des ländlichen Raumes, insbesondere des bisherigen Wohnbereichs, der freiwerdenden Arbeitskräfte erreicht werden.

- e) Die ursprünglich rein landeskulturellen Aufgaben der Flurbereinigung haben sich im Laufe der Jahre immer mehr mit den Belangen

- des Verkehrs,
 - der Industrialisierung,
 - der Landschafts- und Erholungspläne
 - sowie den soziokulturellen Verbesserungsplänen
- verflochten.

Insbesondere bei den sog. „Mehrzweckprojekten“ hat sie immer weitere Bindungen zu anderen Aspekten der Volksgemeinschaft bekommen.

Diese Entwicklung zeigt, daß die Erneuerung des „platten Landes“, des „ländlichen Raumes“ in den Niederlanden mit dem ganzen volkswirtschaftlichen Gefüge eng verwoben ist.

Elendwohnungen

Der Effekt der Flurbereinigung wird zudem erhöht durch die Beseitigung der hier und dort noch auf dem Lande anzutreffenden „Elendwohnungen“.

Untersuchungen haben ergeben, daß vor allem in den nördlichen Provinzen das Bedürfnis nach Beseitigung am größten ist.

An Stelle der Elendwohnungen werden in den Dörfern neue Wohnungen gebaut. Es hat sich z. B. gezeigt, daß Personen mit einem nichtlandwirtschaftlichen Beruf

oft nicht bereit sind, ihre für die Aufstockung benötigten Grundstücke zur Verfügung zu stellen, wenn sie nicht eine bessere, nicht wesentlich teurere und im Dorfkern liegende Wohnung erhalten. Aus den Mitteln des „Ministers für Wohnungsbau“ werden daher für Flurbereinigungsgebiete, in denen auch die Wohnverhältnisse verbessert werden, besondere Wohnungsbaukontingente für den Bau von Ersatzwohnungen gewährt.

Elektrizitäts-, Trinkwasserversorgung

Da nach angestellten Untersuchungen im Durchschnitt von 4 landwirtschaftlichen Betrieben 3 an das Elektrizitätsversorgungsnetz angeschlossen sind und durchschnittlich nur 1 Betrieb von 3 Wasser aus einer Trinkwasserleitung erhält, wird zunehmend dieser Rückstand im Zuge der Flurbereinigung behoben.

Landschaftsplan

Schließlich würde eine günstige Chance verpaßt, wenn nicht die Gelegenheit einer Flurbereinigung benutzt wird, um mit ihr die notwendigen Maßnahmen der Landschaftspflege und des Naturschutzes zu verbinden. Daher ist es bei jeder Flurbereinigung obligatorisch, daß nicht nur ein „Wege- und Gewässerplan“ erstellt wird, sondern auch ein „Landschaftsplan“ (Landschapsplan) aufgestellt wird (Art. 34 und 79 des FlurbG von 1954). Es ist — wie bereits auf S. 179 dargestellt wurde — Aufgabe der Abteilung „Landschaftspflege“, der Staatsforstverwaltung und der ihr nachgeordneten „Landschaftskreisleute“ in den Beratungsämtern der Staatsforstverwaltung den Landschaftsplan zu erarbeiten.

Aus der Flurbereinigung ergeben sich viele Vorteile nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für die gesamte regionale Bevölkerung.

Gemeinden werden die notwendigen Erweiterungen und die Verwirklichung städtebaulicher Vorhaben ermöglicht.

Wie auf S. 168 ausgeführt, gehen die Bestrebungen dahin, die Industrie zu streuen und auf die außerhalb des dichtbevölkerten Westens liegenden Gebiete zu lenken. Auch hier leistet die Flurbereinigung wertvolle Hilfe.

Die durch sie freiwerdenden agrarischen Arbeitskräfte müssen Arbeitsplätze erhalten. Zu deren Schaffung kann die Ausweisung von Gelände als Standort für die Industrie beitragen.

Durch enge Zusammenarbeit und Abstimmung der Strukturmaßnahmen mit denen der regionalen Industrialisierung kann erreicht werden, daß die durch Flurbereinigung freiwerdenden Arbeitskräfte in ihrer bisherigen Wohngegend auch einen passenden Arbeitsplatz erhalten.

Flurbereinigung und Raumordnung

Daraus ergibt sich zwangsläufig eine starke Berührung mit der Raumordnung, die u. a. ihren Ausdruck darin findet, daß Art. 13 des Flurbereinigungsgesetzes die Möglichkeit gibt, Flächen für nichtagrarische Zwecke, z. B. für Entwicklungspläne der Gemeinden, an öffentliche Körperschaften wie den Staat oder die Provinz für den Bau von Straßen und Kanälen bis zu einem Höchstbetrag von 5% des Gesamtwertes der in das Bereinigungsgebiet einbezogenen Flächen zuzuteilen. Diese Verbindung zwischen landwirtschaftlichen Interessen und allgemein raumplanerischen Gesichtspunkten hat auch in dem Raumordnungsgesetz von 1962 (Vet op de Ruim telijk Ordening vom 5. Juli 1962, Staatsblad Nr. 286) ihren Niederschlag gefunden.

Im Bereich des Staates (Rijk) ist die „Raumordnung“ wie die Flurbereinigung (vgl. S. 170) nicht einem einzigen Organ oder einem einzigen Amt allein anvertraut. Sie ist vielmehr funktionell auf die entsprechenden Zuständigkeiten der einzelnen Träger verteilt, z. B. Minister für Wohnungswesen und Bauwirtschaft, für Landwirtschaft und Fischerei, des Innern, der Finanzen, für Unterricht, Kunst und Wissenschaft, Soziales und Volksgesundheit, für gesellschaftliche Fragen und Verteidigung.

Koordinierung

Trotz der verschiedenen Teilzuständigkeiten der einzelnen Minister erfolgt die Koordinierung

- a) durch den „ständigen Ausschuß“ des Kabinetts für „soziale und wirtschaftliche Teile der Staatsaufgaben“, dem der für die Flurbereinigung zuständige Landwirtschaftsminister angehört.
- b) Des weiteren ist diese notwendige Koordinierung durch die bei den einzelnen Ministerien gebildeten Beiräte und Ausschüsse gewährleistet, z. B. der Beirat für Wasserfragen, der Beratungsausschuß für Straßenwesen bei dem Minister für Verkehr und Wasserverwaltung, der interministerielle Ausschuß beim Minister für Wirtschaft, dem auch die Bewilligung von Zuschüssen zur Finanzierung der Infrastruktur, in Förderungsgebieten auch der Flurbereinigung, obliegt, der Ausschuß für industrielle Entwicklung der Förderungsgebiete (Ciop) (Comissie voor industriële Ontwikkeling der Probleemgebieden). Ihm gehört u. a. auch ein Vertreter des Landwirtschaftsministers an, insbesondere der „Centralen Cultureeltechnischen Commissie“.
- c) Die Koordinierung erfolgt insbesondere auch in dem bei dem Minister für gesellschaftliche Aufgaben bestehenden interministeriellen „Ausschuß für Förderungsgebiete“ (Comissie Industriële Ontwikkeling Probleemgebieden) — (CIP) und „Ausschuß für Gebiete mit besonderen Strukturveränderungen“ (Bijzonder Regional Welzijnswerk) — (BRW). Hier handelt es sich insbesondere bei der Industrialisierung um die gesellschaftliche, kulturelle und sozial-hygienische Seite der Förderungsmaßnahmen und um die, besonders bei der Wandlung bisheriger Agrargebiete in Industriegebiete erforderliche psychologische Vorbereitung und Betreuung der Bevölkerung. Hier zeigt sich deutlich, daß in den Niederlanden, deren Mentalität als nicht leicht wiegende Realität in Rechnung gestellt wird.

Wie ernst die erforderliche Koordination genommen wird, erhellt auch daraus, daß 5 höhere Beamte als Fachplaner täglich Verbindung „untereinander“ und „mit“ den aufgeführten Gremien halten.

5. Soziale Maßnahmen

Entwicklungs- und Rationalisierungsfonds

Der 1962 in der Form einer Stiftung gebildete „Entwicklungs- und Rationalisierungsfonds“ soll u. a. dazu dienen, im Interesse einer Verbesserung der Agrarstruktur, die Auflösung kleiner, nicht lebensfähiger Betriebs-einheiten zu fördern²⁰⁶.

²⁰⁶ CORVER, H., a. a. O., S. 270 ff.

Dieser Fonds besitzt nach seiner Satzung keinen eigenen Verwaltungsapparat, bedient sich vielmehr der bestehenden Dienststellen z. B. zur Auflösung von Betrieben des „CD“.

Aus ihm wurden zunächst ein „Betriebsaufgabeprogramm für ältere Landwirte“ mit zunehmendem Erfolg und später auch für jeden selbständigen Betriebsführer unabhängig von Alter und Einkommen gefördert. Die Förderung erfolgt durch die Zahlung von monatlichen Prämien an die älteren, bzw. durch Betriebsaufgabezahlungen an den Eigentümer, der seinen Betrieb verkauft oder im Falle eines Pächters, der seine Pachtrechte der SBL zur Aufstockung anderer Betriebe abtritt.

Der Gedanke, daß bestimmte landwirtschaftliche Betriebe nicht lebensfähig sind und aufgegeben werden sollten, wird jetzt in den Niederlanden allgemein akzeptiert und führt zu einer wesentlichen Erleichterung der Agrarstrukturverbesserung insbesondere in Verbindung mit einer Flurbereinigung.

Beratungsdienst zur Vor- und Nachsorge

Wie auf S. 179 ausgeführt wurde, spielt bereits in der Zeit der Vorbereitung die landwirtschaftliche und gesellschaftliche Aufklärung eine erhebliche Rolle. Die betroffene Bevölkerung soll sich so früh wie möglich der bevorstehenden Veränderungen betr. Arbeits- und Wohnungsmöglichkeiten sowie der landwirtschaftlichen Betriebsänderung bewußt werden.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Rationalisierung der Agrarproduktion, insbesondere die Flurbereinigung, können nur dann wirksam werden, wenn die in der Landwirtschaft Tätigen sich rechtzeitig darauf einstellen und bereit sind, die vorgeschlagenen Anpassungsmaßnahmen anzuwenden. Der sog. Vorsorge, bei der die agrarsoziale und hauswirtschaftliche Beratung von besonderer Wichtigkeit ist, wird daher große Beachtung geschenkt. Dabei geht es darum, in Zusammenarbeit mit dem staatlichen Beratungsdienst, den landwirtschaftlichen Unterrichtsanstalten, den Standesorganisationen und den sozialen Institutionen auf dem Lande bei den Bauern eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen, damit sie zusammen mit den Beratern gangbare Lösungen für ihre Sorgen und Probleme finden. Das geschieht, „speziell“ auf die „Flurbereinigung“ gerichtet, oft in Anlehnung an agrarsoziologische Untersuchungen der agrarwirtschaftlichen Institute.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist aber, wenn die Flurbereinigung den von ihr erwarteten Effekt haben soll, daß die Beteiligten nach einer solchen ihren Betrieb auch den neugeschaffenen Verhältnissen anpassen.

Die durchgeführten landeskulturellen Arbeiten und sonstigen Maßnahmen führen nicht nur zu einer gründlichen Veränderung der natürlichen Erzeugungsbedingungen, so daß eine Umstellung in der Bewirtschaftung notwendig ist. Ohne Beratung können sie in der Regel derart einschneidende Umstellungen nicht vornehmen. Die Erfahrungen haben daher gelehrt, daß die Beteiligten nach erfolgter Bereinigung sich nicht selbst überlassen bleiben dürfen. Geschieht das, würde der Wert einer Flurbereinigung stark herabgemindert und die wirtschaftliche Auswirkung der Investitionen würde zum größten Teil ausbleiben.

Diese Nachsorge ist daher eine der wichtigsten Aufgaben. Nur durch sie wird erreicht, daß jeder die Möglichkeiten, die ihm durch die Flurbereinigung zur Verbesserung seiner betriebswirtschaftlichen Verhältnisse geboten werden, voll ausschöpfen kann.

6. Ergebnis

Als Ergebnis der Untersuchung über die Entwicklungsziele der Flurbereinigung in den Niederlanden ergibt sich zusammenfassend:

Flurbereinigung bezweckt — zugunsten der Landwirtschaft im weitesten Sinne des Wortes — die Zusammenfügung von verstreut liegenden Grundstücken zu größeren Parzellen mit gutem Verhältnis zwischen Länge und Breite.

Ferner schließt sich dieser Maßnahme die Anlegung eines zweckmäßigen Netzes von Fahrwegen und Wasserläufen an, und zwar derart, daß die neugebildeten Parzellen einen Ausweg zur Landstraße haben und auch eine ausreichende Entwässerung besitzen. Die neuen Parzellen werden soweit wie nötig in einen derartigen Zustand gebracht, daß sie gewinnbringend bewirtschaftet werden können. Ferner können Bauernhöfe von den Dorfkernen nach den neuen Parzellen verlegt werden. Die Ausnutzung des Agrargeländes wird viel intensiver und rationeller geschehen können, wenn die Parzellen nahe am Gehöft gelegen sind. Von Bedeutung ist dies auch für Deich- und Reihendörfer, wo die Bauernhöfe an der schmalen Seite sehr langer und schmaler Parzellen liegen. Außerdem strebt man — wo dies nötig ist — nach einer Vergrößerung der zu kleinen Betriebe.

Erwähnenswert ist ferner noch der *Landschaftsplan*, der jede Flurbereinigung begleitet. In diesem Plan werden die zu schonenden und die zu schaffenden Landschaftselemente festgesetzt. Und schließlich kann darauf hingewiesen werden, daß die Flurbereinigung in ihrer neuzeitlichen Form stets mehr Bindungen mit anderen Aspekten der Volksgemeinschaft bekommt. Am deutlichsten tritt dies bei den sog. „Mehrzweckprojekten“ hervor, bei denen neben den Agrarinteressen auch anderen Interessen gedient wird, z. B. Schaffung und Erhaltung von Erholungsmöglichkeiten für die Einwohnerschaft der Städte und Dörfer.

Aber auch der Zusammenhang vieler Flurbereinigungen mit Entwicklungen auf dem Gebiete der Raumordnung und der regionalen Industrialisierung zeigt, wie sehr die Erneuerung des „platten Landes“ in den Niederlanden mit dem ganzen volkswirtschaftlichen Gefüge verwoben ist.

Dritter Teil

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend* ergibt sich, daß in den behandelten Ländern die Landwirtschaft hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben ist.

Alle Regierungen und Parlamente sind bemüht, die „Einkommensdisparität“ zwischen der „Landwirtschaft“ und den „übrigen Wirtschaftsbereichen“ auszugleichen.

Das geschieht durch Stützung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise, direkte Einkommensstützungen und durch sonstige Anpassungshilfen an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung.

Da die Bemühungen um eine Rationalisierung der Produktion durch Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere durch Flurbereinigung, im Vordergrund dieser Untersuchung stehen, konnten die Bestrebungen, soweit sie auf eine Ausrichtung des Umfangs und der Art des landwirtschaftlichen Angebots an die Anforderungen des Marktes gehen, nur gestreift werden.

Das angestrebte Einkommensniveau

In allen im Verlauf dieser Untersuchung behandelten Ländern ist — wie z. T. in den maßgeblichen Gesetzen zum Ausdruck gebracht wird — das Entwicklungsziel, die landwirtschaftlichen Einkommen zu steigern und auch bei diesen — entsprechend der raschen Einkommenssteigerung in der Gesamtwirtschaft — eine zufriedenstellende Wachstumsrate zu erreichen.

Das angestrebte Einkommensniveau wird jedoch nach dem Wortlaut der angeführten Gesetze unterschiedlich definiert. Häufig werden die Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen als Maßstab genommen.

Das Schweizer Landwirtschaftsgesetz von 1951 sieht z. B. die Gewährung eines „Paritätslohns“ vor, der sich an den Löhnen der Industriearbeiter in ländlichen und halbstädtischen Gebieten orientiert (Art. 29, vgl. S. 90).

Das österreichische Agrargesetz von 1960 bezweckt, der Landwirtschaft und den in der Landwirtschaft beschäftigten Personen die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft zu sichern (vgl. S. 117).

Das französische „Loi d'orientation“ — ebenfalls von 1960 — strebt an, die Landwirtschaft den übrigen Sektoren in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht gleichzustellen (Art. 1 des Gesetzes, vgl. S. 143).

Nach dem Memorandum des Landwirtschaftsministers vom 27. Dezember 1962 verfolgt die Agrarpolitik der „Niederlande“ die Förderung eines angemessenen Lebensstandards auf dem landwirtschaftlichen Sektor (vgl. S. 167).

Das Landwirtschaftsgesetz der BRD von 1955 bestimmt, daß „der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft . . . zu sichern ist (vgl. S. 26).

* Eine Zusammenfassung birgt die Gefahr unzulässiger Vereinfachung oder gar Fehlinterpretationen; daher werden in dieser Zusammenfassung Hinweise auf die Einzelergebnisse der vorliegenden Untersuchung durch Seitenbezeichnung gegeben.

Den Unterschieden im Wortlaut der angeführten Gesetze kommt hinsichtlich der „Zielsetzung“ wohl keine größere Bedeutung zu*.

In allen nationalen Landwirtschaften der genannten Länder vollzieht sich, bedingt durch die schnelle Fortentwicklung der landwirtschaftlichen Produktionstechnik und auf Grund der neuen Erkenntnisse der Agrarwissenschaft, eine Größenveränderung.

Familienbetrieb

Um eine erhöhte Steigerung der Arbeitsproduktivität zu erzielen, geht die Tendenz zu Betrieben mit einer größeren landwirtschaftlichen Nutzfläche als sie sich in Europa geschichtlich herausgebildet haben.

Obwohl die Vorstellung darüber, was ein gesunder Familienbetrieb ist, nicht einheitlich ist, gehen die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur darauf hinaus, möglichst viele gesunde Familienbetriebe zu schaffen.

Der „schweizerische“ Bundesrat erklärt dazu, es müsse eine möglichst große Zahl von produktiven Familienbetrieben, die mit dem Ausland konkurrieren und aus denen die Landwirte einen angemessenen finanziellen Ertrag erzielen können, geschaffen und erhalten werden (vgl. S. 87).

In Frankreich sprechen die Gesetze von Betrieben, die im allgemeinen zwei vollzeitlich tätige Kräfte beschäftigen können. Für die einzelnen Agrarbetriebe ist festgelegt, welche Wirtschaftsflächen die Betriebe umfassen müssen, um dieser Forderung zu entsprechen**.

Das zentrale Ziel der Agrarstrukturpolitik in Österreich ist der gutgeleitete, lebensfähige Familienbetrieb, der allein oder in Verbindung mit einem Nebenberuf bei ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung imstande ist, eine Familie zu beschäftigen und ihr ein ausreichendes Einkommen zu gewährleisten (vgl. S. 117 und 121).

Das Ziel der Strukturpolitik der Niederlande besteht darin, die allgemeine Betriebsgrößenstruktur durch Errichtung weniger und größerer Betriebseinheiten zu verbessern und dadurch einen angemessenen Lebensstandard im Agrarbereich zu fördern.

Das Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung der BRD (Agrarprogramm) stellt als Einzelziel die Entwicklung von Betriebs- und Unternehmensformen heraus, die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital in der Landwirtschaft ermöglichen. Hierunter werden Betriebs- und Unternehmensformen verstanden, die einer Familie nachhaltig diese Existenzgrundlage und einen angemessenen Sozialstatus bieten. Dazu gehören landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe, aber auch Kombinationen von landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit. Der elastische, leistungsfähige, anpassungsfähige Familienbetrieb ist das Leitbild*.

Es zeigt sich, daß der zwingenden ökonomischen Entwicklung zusehends Rechnung getragen wird. Bei Bildung zu kleiner Betriebseinheiten würden sich sehr bald ihre Lebensunfähigkeit herausstellen. In einer Zeit, in der die Lebensbedürfnisse sehr schnell steigen, müssen auch die Anforderungen an die Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe erhöht werden.

* Vgl. dazu Art. 39b) des EWG-Vertrages, der sagt: „Auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen eine „angemessene Lebenshaltung“ zu gewährleisten.“

** Art. 7 des Gesetzes v. 5. August 1960, vgl. dazu S. 145 u. S. 148 bzw. S. 149/50 Cumulation bzw. Erzeugervereinigung.

* Bundesminister Höcherl im Bundestag am 4. April 1968 bei der Beratung des Haushalts des BML.

Es kristallisiert sich die Erkenntnis heraus: Die Betriebsgröße darf nicht nur in Beziehung zu dem Arbeitsanfall, der sich mit Hilfe neuzeitlicher Maschinen bewältigen läßt, gesetzt werden, sondern zusätzlich auch zu dem erzielbaren Einkommen. Das Wachstum der Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen und die sich verbessernden Bewirtschaftungsverfahren und -möglichkeiten machen daher ständige Angleichung notwendig.

Aus wirtschaftlichen Gründen müssen Betriebe geschaffen werden, die auch in den kommenden Jahren nach menschlicher Voraussicht lebensfähig bleiben.

Obwohl die Vorstellungen darüber unterschiedlich sind, streben alle Länder, mit denen sich diese Untersuchung befaßt, eine Agrarstruktur an, deren Grundlage der gesunde „Familienbetrieb“ ist.

Damit der Familienbetrieb den sich wandelnden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen gerecht werden kann, wird in den letzten Jahren verstärkt die Forderung nach überbetrieblicher Zusammenarbeit erhoben.

Nicht Familienbetrieb „kontra“ Kooperation, sondern Familienbetrieb „und“ kooperative Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage freier Entscheidung der Einzelbauern ist das Leitbild der künftigen Agrarpolitik.

Dem bäuerlichen Familienbetrieb wird auch für die Zukunft seine Daseinsberechtigung zugesprochen, wie der Präsident der CEA anläßlich der 20. Generalversammlung in Salzburg mit folgenden Worten zum Ausdruck brachte*:

„Diese Betriebsform ist nicht an eine starre Größenordnung gebunden, sie kann im Gegenteil, je nach Produktionstyp, in Form einer freien, persönlichen Unternehmung einen fortschrittlichen technischen Stand und eine hohe Produktivität erreichen. Andererseits können sie sich zu freiwilligen Gemeinschaften zusammenschließen oder freiwillige Selbsthilfemaßnahmen treffen, welche eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie des Einkommens der Landwirte ermöglichen.“

Preispolitik

In allen Ländern ist die Landwirtschaft nach wie vor ein wichtiger Sektor des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Ihre beträchtliche Erzeugung von Nahrungsmitteln, die ausreichende Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, trägt zum Wirtschaftswachstum ebenso bei wie die Abgabe von Produktionsfaktoren an andere Wirtschaftsbereiche, wenn sie dort rationeller eingesetzt werden können*.

Die landwirtschaftlichen Einkommen sind durchweg gestiegen, trotzdem ist der einkommensmäßige Abstand zwischen der Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftsbereichen groß, auch der Einkommensunterschied innerhalb des Agrarsektors nach wie vor beträchtlich.

Die Preispolitik wird zwar im allgemeinen als das wichtigste Instrument der Einkommensstützung angesehen. Bei ihrer Verwirklichung ergaben sich jedoch Schwierigkeiten.

Das System und das Ausmaß der Stützung der Inlandspreise durch Direktzahlungen, Preisfestsetzungen, Kaufprogramme oder durch Einschaltung staatlicher Stel-

* Niederschrift der Generalversammlung.

* Bericht des unabhängigen Sachverständigenremiums am 12. Oktober 1962 „Landwirtschaft und Wirtschaftswachstum“ veröffentl. durch die OECD, 1965. Erklärung der Landwirtschaftsminister der OECD-Mitgliedstaaten (19./20. November 1962), Ziff. 7.

len (z. B. FORMA in Frankreich, Einfuhr- und Vorratsstelle in der BRD) ist und war in den Ländern unterschiedlich**. Die Methoden wurden wiederholt geändert, und die Preispolitik bedurfte einer ständigen Überprüfung.

Diese einkommenswirksame Preispolitik führte zu einer Aktivierung des Produktionspotentials und bei gewissen agrarischen Produkten sogar zu Überschüssen.

Es erwies sich auch als schwierig, neben den Aufwendungen für die Preisstützung noch ausreichend Mittel aufzubringen, um das Endziel, die Landwirtschaft von Unterstützungen unabhängig zu machen und auf eigene Füße zu stellen, zu erreichen.

Preisgarantien können wohl eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung von Strukturverbesserungen sein, sie sind aber nicht in der Lage, einen wirtschaftlich gesünderen Agrarsektor und lebensfähige und hinreichend große Betriebe zu schaffen.

Die allgemeinen Stützungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Agrarpreise, der Agrarmärkte usw. können zwar die Einkommenslage bessern und wirken sich in der Regel unmittelbar auf das Gesamtniveau der landwirtschaftlichen Einkommen aus. Notwendig sind aber — das ist in den behandelten Ländern zur herrschenden Auffassung geworden — „Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebe und ihrer Strukturen“, die zwar meistens erst später zum Tragen kommen, aber die erforderliche langfristige Anpassung der Landwirtschaft ermöglichen.

Veränderte Verhältnisse

Die Landwirtschaft war in allen Ländern zu einer ständigen Anpassung an die sich ändernden Verhältnisse gezwungen.

Das Industriezeitalter brachte eine sprunghafte technische Entwicklung. Die Folge war für die Landwirtschaft eine ausgeprägte strukturelle Umwälzung.

In den letzten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg traten weitere wesentliche Veränderungen ein.

- a) Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hatte und hat noch eine Verminderung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und damit — wenn auch weniger schnell — der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe zur Folge. Beschleunigt und verstärkt ist dieser Rückgang bei den kleinsten Betriebsgrößen zu verzeichnen.
- b) Das ständige Ansteigen der Verdienste — Löhne und Gehälter — in anderen Wirtschaftszweigen weckte auch bei der Agrarbevölkerung das Verlangen nach höherem Einkommen, sowohl absolut als auch im Vergleich zu anderen Berufen.
- c) Trotz der Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens in der Landwirtschaft der betrachteten Länder verbreiterte sich die Kluft zur übrigen Wirtschaft bzw. verringerte sich nur gering.

Diese Einkommensdisparität hat sich als eine gesamtwirtschaftliche Strukturerscheinung erwiesen*.

** z. B. in der Schweiz und Osterreich anders als in der EWG, in der die gemeinsamen Agrarpreise vom Ministerrat festgelegt werden.

* Economie Commission for Europe, Economie Survey of Europe 1954, S. 146, Plan 1963, S. 181.

Dafür sind verschiedene Gründe ausschlaggebend:

- kleine und wenig spezialisierte Betriebe,
- starke Parzellierung,
- Überproduktion,
- sowie vielfach wenig günstige klimatische und topographische Verhältnisse.

Die Bemühungen um die Anpassung der Landwirtschaft wurden, wie die vorstehenden Untersuchungsergebnisse zeigen, in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg erheblich verstärkt, und der Rolle der Landwirtschaft im Rahmen der Gesamtwirtschaft erhöhte Beachtung geschenkt.

- a) Das Ziel der Sicherung der nationalen Versorgung steht im Zusammenhang mit der „schweizerischen“ Neutralitätspolitik. In Verfolg dieses Zieles und der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft ergeben sich als Richtlinie und Schwerpunkte die Vorschläge des 4. Landwirtschaftsberichts des Bundesrats, wie sie auf S. 91 ff. dieser Abhandlung dargelegt wurden**.

Die „Verbesserung der Produktionsgrundlagen“ der Landwirtschaft und damit die Entwicklung von leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben ist und bleibt das Hauptanliegen der schweizerischen Agrarpolitik.

- b) Neben den Bemühungen, die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten, wird in „Österreich“ (vgl. S. 109 und 117) allen Maßnahmen, die zu einer Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft beitragen, insbesondere allen „strukturellen Maßnahmen“ größte Bedeutung beigemessen.
- c) Die wichtigsten agrarpolitischen Ziele „Frankreichs“ sehen die Gleichstellung der Landwirtschaft mit den übrigen Wirtschaftssektoren vor. Das Schwergewicht bei der Erreichung dieses Zieles wird immer mehr auf die Bemühungen um eine „gesteigerte Arbeitsproduktivität“ in der Landwirtschaft verlagert. Besonders seit die Preis- und Marktpolitik allein sich als unzureichend erwiesen hat, das Problem der landwirtschaftlichen Einkommen zu lösen, werden die Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Agrarstruktur intensiviert (vgl. S. 143 ff. betr. „Loi d'Orientation“).
- d) Um der Landwirtschaft einen angemessenen Lebensstandard und die Leistung eines möglichst großen Beitrages zum Sozialprodukt zu ermöglichen, verlagern sich in den „Niederlanden“ die Bemühungen zunehmend auf die „strukturelle Anpassung“ im weitesten Sinne, nicht nur bei der Erzeugung, sondern auch bei der Verarbeitung und beim Absatz (vgl. S. 167 ff.). Dadurch soll sichergestellt werden, daß die Einkommen in der Landwirtschaft mit denen, die in anderen Bereichen der Wirtschaft erzielt werden, Schritt halten können.
- Zu dieser Wandlung der Bemühungen gab neben den bedeutenden strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft die Tatsache Anlaß, daß die Absatz- und Preispolitik in verstärktem Ausmaß in den Zuständigkeitsbereich der EWG fällt.
- e) Solange die BRD und z. Z. des Abschlusses des Rom-Vertrages auch die EWG noch auf ernährungswirtschaftliche Importe angewiesen waren, konnte die auf der Grundlage des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955 und des Art. 39 des Vertrages von Rom, der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, angestrebte

** 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1969, S. 153.

Preis- und Einkommenspolitik verwirklicht werden. Nachdem in verschiedenen Bereichen der Agrarerzeugung bei Zucker, Milchprodukten und Weichweizen das Angebot die Nachfrage übersteigt, mußte die Bundesregierung ihre Agrarpolitik überprüfen¹. Das Ergebnis war das „Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung“ (Agrarprogramm) (vgl. S. 33).

In dem Programm zeichnet sich insofern eine Wende der Agrarpolitik ab, als es eine Schwerpunktverlagerung agrarpolitischer Initiativen zu „langfristig wirksamen Anpassungsmaßnahmen“ vorsieht.

Es wurden auch in Kreisen der Agrarwissenschaft die Zweifel immer lauter, ob in der derzeitigen Situation „allein“ das Instrument der Preispolitik ein ausreichendes Steuerungselement darstellt, um die Überschüsse zu beschränken¹.

Das Europäische Parlament forderte schließlich in seiner EntschlieÙung über die Ausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 14. Oktober 1960 eine aktive Politik zur Verbesserung der Strukturen und eine Koordinierung der von den Mitgliedstaaten zur Strukturverbesserung getroffenen Maßnahmen mit der Marktpolitik.

Nach den Bedingungen einer Finanzierung aus Mitteln des europäischen Ausrichtung- und Garantiefonds gehören unter dem Gesichtspunkt der „Strukturverbesserung“ zu den fördernden Maßnahmen:

- die Anpassung und Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft,
- die Anpassung und Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung,
- die Anpassung und Ausrichtung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Diese Erweiterung des Begriffs „Agrarstruktur“ zeigt, wie bereits in der Einleitung ausgeführt², daß er heute die Gesamtstruktur der Landwirtschaft mit ihren Produktionsbedingungen einschließlich der Möglichkeit für die Verwertung und Verarbeitung der Erzeugnisse und deren Vermarktung beinhaltet. Er zeigt die Abkehr von dem rein markt- und preisgebundenen Denken. Das gilt nicht nur für die Länder, die Mitglieder der EWG sind, sondern in gleichem Maße für die „Schweiz“ und „Österreich“.

Auch in Österreich ergibt sich mit der Überproduktion bei einer Reihe von landwirtschaftlichen Produkten die Notwendigkeit, den ländlichen Raum durch Agrarstrukturpolitik, regionale Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik gleichermaßen neu zu ordnen²¹³.

Der ländliche Raum

Der ländliche Raum hat in der entfalteten Industriegesellschaft eine erhebliche Funktionserweiterung erfahren. Er ist nicht mehr nur Standort der Nahrungsmittelversorgung, wenn sich auch der „agrare Charakter“ der ländlichen Kulturlandschaft weiterhin erhalten hat.

Meist ist auch der ländliche Raum von gewerblich-industriellen und fremdenverkehrswirtschaftlichen Elementen so stark durchsetzt, daß diese nicht nur zur Kennzeichnung des Raumes mit herangezogen werden, sondern auch die Landwirtschaft selbst mitbestimmen⁴¹.

¹ HOCHERL, H., a. a. O., S. 55 f., 84 ff., 99 ff., 104.

²¹³ BACH, H., a. a. O., S. 11.

⁴¹ MEYER, K., a. a. O., S. 58.

* Vgl. S. 13.

Umfassende Gesamtprogramme

Es zeichnet sich immer mehr die Tendenz ab, im Hinblick auf die wirtschaftliche Umstellung zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme bestimmter Gebiete „umfassende Gesamtprogramme“ für die „landwirtschaftliche Umstrukturierung“ aufzustellen und durchzuführen.

Es hat sich gezeigt, daß in Österreich die Agrarprobleme aus der gegenwärtigen Sicht nur im Rahmen eines regionalen Gesamtkonzeptes befriedigend zu lösen sind¹⁵³.

Diese Doktrin der Wirtschaftsentwicklung beruht auf dem Gedanken, daß in einem gegebenen Landschaftsbereich alle Gesichtspunkte wirtschaftlicher Förderung zueinander in Beziehung stehen müssen. Eine vollständige und rationelle Neuordnung ist ohne Rücksicht auf die starke Interdependenz der verschiedenen Wirtschaftszweige nicht möglich.

Auf Grund dieser Erfahrungen werden in „Frankreich“ besondere Förderungsmaßnahmen in „wirtschaftlich unzulänglich entwickelten ländlichen Gebieten“ oder in „Sonderzonen für landwirtschaftliche Maßnahmen“ durchgeführt¹⁷⁹. Die Agrarstrukturpolitik in den „Niederlanden“ erstrebt ein doppeltes Ziel, nämlich die Steigerung des Einkommens und des Wohlstandes für Landwirte und die Verbesserung der Raumordnung des flachen Landes. Da die Agrarstrukturveränderungen nicht getrennt von der wirtschaftlichen Entwicklung im allgemeinen und von der Agrarwirtschaft im besonderen gesehen werden können, erfolgt auch hier die Neuordnung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den gesamten Bezirk. Diese Programme, die nicht nur landwirtschaftliche Maßnahmen berücksichtigen, sind die wichtigsten Grundlagen für die landwirtschaftlichen Anpassungen.

Aus der Erkenntnis, daß die Lösung der Agrarfragen in wirtschaftlichen Problemgebieten auf gezielte regionalpolitische Maßnahmen angewiesen ist, wurde die regionale Wirtschaftsförderung in der „Schweiz“ bisher vornehmlich von den Kantonen betrieben. Trotz teilweiser Erfolge sind aber nach den, auch in 4. Landwirtschaftsbericht* bestätigten, Feststellungen insbesondere in den landwirtschaftlichen Problemgebieten, neue und koordinierte Anstrengungen notwendig.

Es ist daher beabsichtigt, daß sich der Bund als Verantwortlicher für die Agrar- und Wirtschaftspolitik vermehrt einschaltet.

In der BRD werden seit Jahren schon Programme zur Entwicklung ganzer Gebiete durchgeführt**.

Durch die Förderung, die Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur im allgemeinen und der Agrarstruktur im besonderen umfaßt, soll das gesamte Wirtschaftsleben in diesen Gebieten gestärkt werden.

In allen Programmen ist die Zielsetzung eine erhöhte Produktivität, um die Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken. Es wird angestrebt, ein besseres Gleichgewicht zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Arbeit zu schaffen und einen höheren Lebensstandard für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu erzielen.

¹⁵³ STUMMER, F., a. a. O., S. 21.

¹⁷⁹ LAMOUR, Ph., a. a. O., S. 118 ff.

* 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1969, S. 152.

** z. B. Emslandprogramm, das Programm Nord, der Küstenplan, der Alpenplan sowie insbesondere die Förderungsprogramme zugunsten der Zonenrand-, der Bundesausbau-, der schwachstrukturierten ländlichen Gebiete u. a. m.

Darüber hinaus werden Maßnahmen auf dem Gebiete der agrarischen Neuordnung als ein unerläßliches Element der allgemeinen Wirtschaftslage und -förderung betrachtet. Sie sollen zum Ausgleich der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Landwirtschaft und Industrie beitragen.

Ähnliche Tendenzen sind auch aus Vorschlägen der EWG-Kommission ersichtlich, z. B. in dem — bisher zwar noch nicht endgültig beschlossenen — Gemeinschaftsprogramm „Flurneuordnung“. Danach sollen außer den konventionellen agrarstrukturellen Maßnahmen auch die Anpassung und Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie ihres Absatzes gefördert werden*.

In dem von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgelegten Entwurf des zweiten Programms für eine mittelfristige Wirtschaftspolitik (Bundestagsdrucksache V/2842 vom 20. März 1968) wird in dem Kapitel IV über die Agrarpolitik u. a. gesagt:

„Obgleich die Agrarpolitik infolge der Art der zu lösenden Probleme weitgehend besonderen Bedingungen unterworfen ist, muß sie doch in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt werden**.“ Nachdem bei der Behandlung der Markt- und Preispolitik (Ziff. 16) auf den geringen Spielraum in der Preispolitik hingewiesen ist, sieht der Entwurf die Strukturpolitik in engem Zusammenhang mit einer wirksamen Regionalpolitik.

Ähnliche Gedanken enthält auch der Vorschlag der Kommission vom 15. 10. 1969 Kom. 69/950 an den Ministerrat für eine Entscheidung über die Mittel eines Vorgehens der Gemeinschaft auf dem Gebiete der regionalen Entwicklung, der regelmäßigen Prüfungen — gemeinsam mit den Mitgliedstaaten — und die Erstellung von Entwicklungsplänen.

In sämtlichen Ländern, die in dieser Untersuchung behandelt wurden, hat die Auflösung der überkommenen Ordnungen im ländlichen Raum und das Entstehen neuer, den veränderten Verhältnissen entsprechender die „Aufgabe“ der „Verbesserung der Agrarstruktur“ gestellt.

Alle Länder haben daher für ihre ländlichen schlecht strukturierten Gebiete Programme zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation*. Dabei handelt es sich in der Regel um globale Pläne, bei denen die Maßnahmen der Landwirtschaft einen Teilbereich darstellen.

Der ländliche Raum kann seine Funktionen für die Gesamtwirtschaft und Gesamtgesellschaft nur dann erfüllen, wenn der Agrarbereich als wesentlich standortgebundener Wirtschaftszweig modern und leistungsfähig ist. Die Neuordnung der Landwirtschaft ist daher unabdingbar für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Alle Maßnahmen der Agrarstruktur-Verbesserung müssen die Wechselbeziehungen und Verflechtungen zur Gesamtwirtschaft berücksichtigen. Die moderne, hochmechanisierte, marktorientierte Landwirtschaft bedarf einer engen räumlichen Verbindung mit anderen Wirtschaftsbereichen. Sie ist u. a. auch darauf angewiesen, weil die landwirtschaftliche Bevölkerung oft ohne nichtlandwirtschaftlich tätige Einwohner nicht in der Lage ist, den heute geforderten Mindeststandard an Infrastruktureinrichtungen tragen zu können.

Das Ziel derartiger Entwicklungsprogramme ist, die betreffenden Gebiete lebensfähig und wirtschaftlich selbständig sowie von öffentlicher Unterstützung und Subventionierung unabhängig zu machen.

* Vgl. dazu Dok. VI Kom. (60) 105 v. 14./15. November 1960 und VO Nr. 17/64 EWG des Rates vom 5. Februar 1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

** a. a. O., S. 48.

* z. B. die französischen Programme in der Bretagne, Gascogne, die Programme für Höhenlagen oder abgelegene Gebiete und für grenznahe Notstandsgebiete in Österreich und der BRD.

Wirtschaftspolitik

Die hochentwickelten Industriestaaten haben daher zu einer **Wirtschaftspolitik** mit besonderer Betonung der **Strukturpolitik** übergeleitet.

Bei all diesen Programmen hat sich eine koordinierte Planung und Durchführung als notwendig erwiesen. Vor allem ist eine Abstimmung des voraussichtlichen Umfangs der Abgabe überschüssiger Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft mit der tatsächlichen Aufnahmemöglichkeit durch Industrie und andere Wirtschaftsbereiche erforderlich.

Die große Anzahl der Kleinbetriebe in den genannten Ländern ist historisch begründet. Ihre Veränderung der Zahl wie auch der Größe nach vollzieht sich seit vielen Jahren im verstärkten Ausmaß. Diese Entwicklung läßt darauf schließen, daß sich die landwirtschaftliche Bevölkerung dem unvermeidlichen agrarstrukturellen Anpassungsprozeß stellt. Es ist aber erkennbar, daß die Betriebsstruktur noch in allen Ländern, mit denen sich diese Untersuchung befaßt, in weiten Teilen unbefriedigend und den künftigen Anforderungen nicht entsprechend ist.

Zur Hebung des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung und zur Anpassung des landwirtschaftlichen Sektors an die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung haben daher alle Länder Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ergriffen. Sie erstreckten sich zunächst auf eine Verbesserung der bodenbedingten Gegebenheiten wie Bodengestaltung, Klima und Wasserverhältnisse, Formen der Bodennutzung sowie der Bodenverteilung, Besitz- und Eigentumsverhältnisse, Erschließung durch Wege und Wasserläufe usw.

Es zeigte sich jedoch, daß die trotz aller Bemühungen nicht erreichte Anpassung nicht allein auf die ungünstigen natürlichen Gegebenheiten zurückzuführen ist.

Der Prozeß der Anpassung sowie der Grundlagen- und Strukturverbesserung der Landwirtschaft läßt sich nicht allein mit agrarpolitischen Mitteln verwirklichen, wie in allen Ländern festgestellt wurde.

Das bedeutet, daß darüber hinaus auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Gebietes berücksichtigt, gefördert und verbessert werden muß.

Gemeinsam ist allen Staaten, mit denen sich diese Untersuchung befaßt, daß die Agrarstrukturpolitik sich immer stärker an die allgemeine Wirtschaftspolitik anlehnt oder sich dort als Bestandteil regionaler Wirtschaftspläne einordnet*.

Allgemein ist auch die Erkenntnis, daß alle wirtschaftlichen Wachstumsvorgänge wechselseitig voneinander abhängig sind. Dementsprechend bestehen auch zwischen der landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung enge Beziehungen. Der gegenwärtige Strukturwandel der Agrargesellschaft wird daher auch als eine Folge der dynamischen Entwicklung der „industriellen Gesellschaft“ angesehen.

Eine echte Verbesserung der Agrarstruktur ist daher nur auf der Basis einer regionalen Wirtschaftspolitik möglich²¹¹.

Damit erweist sich die Erstellung von ordnenden Konzepten, insbesondere von regionalen Programmen, als notwendig²¹⁴. Durch solche Entwicklungsprogramme soll vor allem die Koordinierung der Förderungsmaßnahmen wie auch der Investition auf die Entwicklungsziele eingeleitet werden.

²¹¹ SCHMITTNER, F., a. a. O., S. 55—57.

²¹⁴ KOBZA, a. a. O., S. 45.

* Vgl. S. 97 betr. die Schweiz (4. Bericht des Bundesrates, S. 125), S. 158 ff. Frankreich; S. 120 Österreich BRD, S. 43; Niederlande S. 168.

Es kann festgestellt werden, daß in allen Ländern bereits eine regionale Wirtschaftspolitik betrieben wird oder in Vorbereitung ist, die darauf abzielt, alle Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkung zu ordnen und gegenseitig abzustimmen.

Agrarstruktur und Agrarstrukturpolitik

Damit ist die „Agrarstruktur“ — wie die Untersuchung ergeben hat — ein wesentlicher Bestandteil jeglicher Überlegungen zur Raumordnung, Landesplanung und regionalen Wirtschaftspolitik geworden.

Die „Agrarstrukturpolitik“ hat einen stark bevölkerungspolitischen, allgemein wirtschaftlichen und sozialen Akzent erhalten.

Die „Agrarstrukturverbesserung“ läßt sich daher auch häufig nur in dem erforderlichen Umfange erreichen, wenn eine Berücksichtigung der kommunalen, regional- und allgemeinwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen und der sich daraus ergebenden Gesichtspunkte erfolgt.

Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete, die durch ungünstige natürliche Bedingungen — nicht selten mit einer ebenso ungünstigen Verkehrslage gekoppelt — durch zu kleine Betriebe, aufgeteilt in eine Vielzahl von Parzellen und durch einen Überhang an landwirtschaftlichen Arbeitskräften gekennzeichnet sind.

In solchen Räumen bleibt das Ergebnis von Strukturmaßnahmen so lange unbefriedigend, wie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen nicht durch die Schaffung zusätzlicher Erwerbsquellen außerhalb der Landwirtschaft ergänzt wird.

Die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze, eine ausreichende Verkehrserschließung und dort, wo die Landschaft dafür geeignet, Förderung des Fremdenverkehrs, bilden daher oft die Voraussetzungen für eine sinnvolle Verbesserung der Agrarstruktur. Umgekehrt wird sie aber auch die Folgewirkung einer aktiven und erfolgreichen Verbesserung der Agrarstruktur.

Die Steigerung der Arbeitsproduktivität der gesunden bäuerlichen Vollerwerbsstellen und die Schaffung gesicherter Existenzen für die Zuerwerbs- und Nebenerwerbsstellen, um die Unterbeschäftigung zu beseitigen, erfordert Maßnahmen, mit denen die gesamte Wirtschaftskraft der betreffenden Förderungsgebiete gehoben wird. Insbesondere ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur Voraussetzung nicht nur für die Hebung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die Art und Weise der Ausführung dieser regionalen Wirtschafts- und Agrarstrukturpolitik ist jedoch von Land zu Land verschieden.

In Frankreich steht der Begriff „Planung“ (planification) national und regional im Vordergrund. In den Niederlanden und auch in der Bundesrepublik Deutschland gehen die Bestrebungen dagegen mehr dahin, die verschiedenen Instanzen, welche regionale Politik betreiben, zu koordinieren. Aus Mangel an einer gesetzlichen Befugnis für den Bund wurde in der Schweiz bisher eine Koordinierung hinsichtlich der für die regionale Entwicklung erforderlichen Maßnahmen und Hilfen mit kantonaler Unterstützung durch private Organisationen oder Gemeindegruppen angestrebt. Ähnlich war bisher die Regelung in Österreich. Dort ist besonders die Tätigkeit der Entwicklungsvereine zur Förderung der Wirtschaft in den unterentwickelten Gebieten hervorzuheben. Durch sie wurde der koordinierte Einsatz der für eine zielstrebige Entwicklungspolitik erforderlichen Maßnahmen sichergestellt.

Die engen Beziehungen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche haben, wie in allen Ländern festgestellt wurde, ihre Auswirkungen auf die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur insbesondere aber auf die „Flurbereinigung“.

Flurbereinigung als Verbesserungsmaßnahme

Es ist erkannt, daß die „Flurbereinigung“ eine zentrale Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur ist und daher gefördert und in der Durchführung erleichtert werden muß.

Wenn auch hinsichtlich des Umfangs und der Art ihrer Durchführung gewisse — aus den historischen, regionalen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten zu erklärende — Unterschiede bestehen, so sind doch die fundamentalen Gründe zur Inangriffnahme der Flurbereinigung überall dieselben.

Schweiz

In der „Schweiz“ wurde auf Grund zahlreicher Beispiele erkannt, daß die „Güterzusammenlegung“ trotz ihrer landwirtschaftlichen Zielsetzung ein wertvolles, räumliches Planungsmittel ist. Durch die im Zuge ihrer Durchführung erfolgte sorgfältige Koordinierung der vielfachen räumlichen Planungen ist sie geeignet, die Entwicklungsziele zu verwirklichen.

Die Güterzusammenlegung und die damit verbundenen Maßnahmen haben sich zu einem Instrument der Neuordnung des ländlichen Raumes entwickelt und sollen dies in Verbindung mit den Bestrebungen der Orts- und Regionalplanung zukünftig noch vermehrt sein.

Durch die Güterzusammenlegungen soll eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur, insbesondere der Wege- und Straßenverhältnisse, und durch Abstimmung mit den Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes insbesondere dem zunehmenden Bedürfnis nach Erhaltung und Bereitstellung von Erholungsräumen und -landschaften für die wachsende Bevölkerung Rechnung getragen werden. (Vgl. S. 91.)

Frankreich

In „Frankreich“ beschränkte sich die Flurbereinigung zunächst auf die Zusammenlegung der zersplitterten Acker- und Grünlandflächen mit Ausweisung der gemeinschaftlichen Wege und Gräben. Eine vollständige Neuordnung im Sinne einer „Gesamtmelioration“ erfolgte nicht. Nach dem Orientierungsgesetz vom 5. August 1969 (Art. 13) ist jedoch der allgemeinen Volkswirtschaft sowie der Wirtschaft des jeweils zur Erörterung stehenden Gebiets Rechnung zu tragen**. Der angestrebte Strukturwandel soll u. a. verwirklicht werden durch Zusammenlegung (Remembrement) sowie durch Ausführung notwendiger Infrastrukturarbeiten zur Flurbereinigung.

Auch in „Frankreich“ zeichnet sich jedenfalls im Konzept die Entwicklung zur integralen Maßnahme ab*.

* Die Flurbereinigung wird verschieden benannt. In der Schweiz gilt sie als Bodenverbesserung und heißt „Güterzusammenlegung“ (Gesamt- oder Integralmelioration); in Österreich „Zusammenlegung“ früher Kommassierung); in Frankreich „Remembrement“ und in den Niederlanden Ruilverkaveling.

* Vgl. dazu Anordnung Nr. 67—809 v. 22. 2. 1967, nach der 2% der dem Verfahren unterworfenen Flächen für gemeinnützige kommunale Anlagen einbehalten werden können.

** Vgl. S. 144/145, insbes. 4. Plan auf S. 159.

Bei dem bisherigen Hauptzweck, die verschiedenen Grundstücke desselben Besitzers zusammenzulegen, kann eine Flurbereinigung ihren Zweck nur dann erreichen, wenn die bereinigten Betriebe groß genug sind, um eine rentable Wirtschaftsführung zu ermöglichen und wenn sie die aus einer Flurbereinigung sich ergebende Produktivitätssteigerung voll ausnutzen können.

Das ist jedoch häufig nicht erreichbar, da in ganz Frankreich infolge der Erbteilungen ein großer Anteil von Betrieben vorhanden ist, die für eine angemessene Existenz zu klein und zudem außergewöhnlich zersplittert sind. Es ist daher in diesen ländlichen Gebieten, insbesondere in den „Zonen für Sondermaßnahmen auf dem Lande“ (Zones spéciales d'action rurale), die durch unzureichende wirtschaftliche Entwicklung gekennzeichnet sind, erforderlich, vorher Regionalprogramme, meistens durch besondere Wirtschaftsgesellschaften, durchzuführen. In den letzten Jahren werden daher nicht mehr wie früher in den besten landwirtschaftlichen Gebieten, sondern zunehmend in den vorher durch Erschließungsmaßnahmen, Landankäufen usw. für Zusammenlegung reif gemachten Gebieten Flurbereinigungen vorgenommen.

Niederlande

In den Niederlanden ist die Ruilverkaveling eine integrale Maßnahme*, mit der wichtige, über die Verbesserung der eigentlichen Agrarstruktur hinausgehende Arbeiten mit dem Ziel einer speziellen Flurordnung und Neuordnung des ländlichen Raumes bzw. eines ganzen Entwicklungsgebietes Hand in Hand gehen.

Außer einer Neuordnung der Bodennutzung umfaßt die neuzeitliche Flurbereinigung in den Niederlanden daher auch die Verbesserung des Wasserhaushaltes, die agrarische Erschließung des hierfür in Frage kommenden Gebietes und die Vergrößerung der landwirtschaftlichen Flurstücke. Auch die Betriebsgebäude werden in die Maßnahmen einbezogen. Es können Verlegungen (Aussiedlungen) und Neubauten von Bauerngehöften, Beseitigung von sog. „Elendswohnungen“ sowie Anschluß an Wasserleitung und Elektrizitätsnetz im Rahmen einer Flurbereinigung „neuen Stils“ verwirklicht werden. Ferner gehören Grundstücks- und Straßenbepflanzungen, die Teile des Landschaftsplanes sind und seit 1960 auch die Anlagen für Erholungsbereiche — z. B. Fuß- und Radfahrwege, Picknickstellen, Parkplätze soweit möglich, zu den Flurbereinigungsmaßnahmen.

In der „BRD“ hat die Flurbereinigung ebenfalls den Charakter eines integralen Vorganges angenommen und sich mehr und mehr zu einem zentralen Instrument der integralen Neuordnung des ländlichen Raumes entwickelt**.

Oberstes Ziel der Zusammenlegung in „Österreich“ ist die Schaffung und Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Zur Erreichung dieses Zieles sind in erster Linie die Nachteile abzuwenden, zu mildern oder zu beheben, die verursacht werden durch Mängel der Agrarstruktur oder durch Maßnahmen im allgemeinen öffentlichen Interesse. Dazu gehören nach den gesetzlichen Bedingungen z. B. zersplitterter Grundbesitz, ganz oder teilweise eingeschlossene Grundstücke, ungünstige Grundstücksformen, unwirtschaftliche Betriebsgrößen, beengte Hof- und Ortslagen, unzulängliche Verkehrserschließung, ungünstige Wasserverhältnisse sowie Errichtung oder Änderung von Straßen, Wegen, Wasserläufen, Wasser-, Energie- oder Abwasseranlagen u. a. m.

* Vgl. S. 171, insbes. Mehrjahresplan und S. 189.

** Vgl. S. 72 ff.

Es zeigt sich auch hier die Tendenz, die Zusammenlegung mehr und mehr als integrale Maßnahme durchzuführen. (Vgl. S. 122.)

Obwohl die Probleme, die in den Ländern gelöst werden sollen oder müssen, unterschiedlich sind, ergibt sich ein einheitlicher Zweck der Flurbereinigung insoweit, als es einer umfassenden Neuordnung der Nutzflächen bedarf, um die Produktion möglichst rationell zu gestalten und dadurch der Landwirtschaft zu helfen. Neben diese landwirtschaftlichen Ziele tritt ihre Bedeutung für die Förderung von Maßnahmen, die dem „Allgemeininteresse“ dienen.

In der wachsenden Erkenntnis dieser Möglichkeiten bemühen sich sämtliche Länder, die „Flurbereinigung“ nach besten Kräften zu fördern und zu beschleunigen. Vor allem wurden auch gesetzliche Möglichkeiten geschaffen, um das oft langwierige Verfahren abzukürzen* und die baldige Bewirtschaftung und Nutzung der Grundstücke nach der neuen Flureinteilung zu ermöglichen.

Vereinfachtes Verfahren

Die „Flurbereinigung“ als Gesamt- oder Integral-Melioration erfordert viel Arbeit für Verhandlungen, Planung und Ausführung. Sie ist auf die Umwandlung bestehender Rechtsverhältnisse gerichtet, bei der die Belange zahlreicher Teilnehmer im Gegensatz zueinander treten und gegeneinander abzuwägen sind. Wenn nicht ihre Qualität, die wirtschaftliche und rechtliche Sicherheit der Beteiligten gefährdet werden soll, dauern die einzelnen Verfahren entsprechend lange. Die Gesetzgebung gibt daher in den Ländern, mit denen sich die Untersuchung befaßt, Möglichkeiten zur Anwendung vereinfachter Verfahren.

Schweiz

In der „Schweiz“ werden „Arrondierungen“ in der Form von vereinfachten Güterzusammenlegungen mit Beschränkung auf die Parzellengruppierung und ein einigermaßen befriedigendes Wegenetz durchgeführt**.

Österreich

In „Österreich“ kann anstelle eines „Zusammenlegungsverfahrens“ ein „Flurbereinigungsverfahren“ durchgeführt werden***, wenn dadurch

- a) die Besitz-, Bewirtschaftungs- oder Benützungsverhältnisse in einem kleineren Gebiet oder bei einer kleineren Anzahl land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder lediglich durch einzelne Maßnahmen verbessert oder neu gestaltet werden,
- b) Maßnahmen, die auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften der Bodenreform oder im allgemeinen öffentlichen Interesse getroffen werden, vorbereitet, unterstützt oder deren nachteilige Folgen beseitigt werden.

Einer Flurbereinigung können zudem „Flurbereinigungsverträge“ oder Parteiübereinkommen (Flurbereinigungsübereinkommen) zugrunde liegen.

* Vgl. dazu § 110 der Novelle des Österreichischen Flurverfassungs-Grundsatz-Gesetzes vom 15. Februar 1967 (BGBl. Nr. 78). — Art. 2 des Gesetzes vom 2. 8. 1960 Nr. 60—792 Journal Officiel Nr. 180 v. 4. 8. 1960 und Art. 23 (1) Code Rural.

Art. 94 des niederländischen Flurbereinigungsgesetzes v. 3. November 1954 Staatsanzeiger 510 (Einkreisung im voraus).

§§ 65, 66 Bundesflurbereinigungsgesetz vom 14. Juni 1953 (BGBl. I, S. 591).

** Weil diese zwar eine verhältnismäßig rasche, aber die Landwirte auf die Dauer doch nicht befriedigende Lösung bringt, ist der Umfang der Arrondierungen in den letzten Jahren rückläufig gewesen. (Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates 1969, S. 46.)

*** §§ 69 ff. des Flurverfassungs-Grundsatzgesetzes in der Fassung der Novelle vom 15. Februar 1967.

Im Gegensatz zur BRD, in der unter Flurbereinigung die Gesamtheit der Maßnahmen verstanden wird, die zur möglichst vollständigen Neuordnung eines größeren Gebietes getroffen werden müssen, bezeichnet dieser Begriff in Österreich „einfache Grund austausche kleinen Umfangs“.

Frankreich

Nach der französischen Gesetzgebung gibt es zwei Stufen der Flurbereinigung „la réorganisation foncière“ und „le remembrement“.

Die „erste“ ist eine beschränkte Maßnahme, um den Austausch von Parzellen auf gutlichem Wege oder von Amts wegen zu erreichen, die unregelmäßigen Formen zu beseitigen, die Wegeverhältnisse usw. zu verbessern.

Die „zweite“, die eigentliche Flurbereinigung, geht dagegen weiter und strebt mit dem Ziel der Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzung die Schaffung landwirtschaftlicher Betriebe auf der Grundlage eines einzigen zusammenhängenden Grundstücks oder auf der Basis großer zweckmäßig aufgeteilter Parzellen an.

Außer diesen beiden Möglichkeiten besteht die eines gutlichen Tauschverfahrens — *procédure d'échanges amiables* — von Eigentums- oder Nutzungsrechten, um die Erzeugungsbedingungen in den landwirtschaftlichen Betrieben und ganz allgemein die Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu verbessern*.

BRD

In der „BRD“ wird das „beschleunigte Zusammenlegungsverfahren“ besonders dort angewendet, wo eine umfassende Flurbereinigung in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden kann und die Anlage eines Wege- und Gewässernetzes nicht erforderlich ist. Es beschränkt sich in den meisten Fällen auf die Verringerung der Grundstückszersplitterung. Infolgedessen ist es eine wirksame Verbesserungsmaßnahme, wenn auch nicht immer ein solcher Zusammenlegungsgrad erreicht und alle Folgemaßnahmen erfüllt werden können wie in einem Flurbereinigungsverfahren. Dieses Verfahren kann als ein erster Schritt zur späteren Flurbereinigung betrachtet werden und geht daher oft einer solchen voraus²¹⁵.

Der „freiwillige Landtausch“ ist im Gegensatz zu den vorgenannten gesetzlichen Regelungen in Österreich und Frankreich im Bundesflurbereinigungsgesetz selbst nicht vorgesehen und geregelt***.

Nach den Richtlinien über den freiwilligen Landtausch können aus Bundesmitteln des „Grünen Planes“ Zuschüsse zur Förderung eines solchen gewährt werden, da er der Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke und damit zur Verbesserung der Struktur der Betriebe dient**.

Niederlande

Die Niederlande unterscheiden zwar in der Gesetzgebung auch zwischen der Durchführung des umfassenden Programms der integralen Reorganisation des ganzen Flurbereinigungsgebietes und der bloßen Umlegung von Parzellen. Letztere wird aber nur sehr selten angewandt²¹⁶.

²¹⁵ SEEHUSEN, a. W., a. a. O., S. 59 ff.

²¹⁶ WELLING, Fr., a. a. O., S. 48.

* Art. 23 Code Rural: Die Verordnung Nr. 54—1251 vom 20. 12. 1954 fördert den freiwilligen Landtausch dazu Spezifizierung durch Erlaß Nr. 55—1271.

** §§ 91 ff. Bundesflurbereinigungsgesetz v. 14. Juli 1953.

** Vgl. Schreiben des BML vom 27. 4. 1967 — IV B 5 — 4862 — 34/67.

*** Das ist ein Nachteil. Seine Aufnahme in das FlurbG würde zu einer Erleichterung seiner Durchführung führen.

Mit den Problemen und den erweiterten Aufgaben der Flurbereinigung wachsen auch die Schwierigkeiten ihrer Durchführung. Zur Lösung der Gesamtprobleme in technischer und rechtlicher Hinsicht bedurfte es nicht nur klarer gesetzlicher und technischer Regelungen, sondern einer verwaltungsmäßig systematischen, allen Ansprüchen gerecht werdenden Durchführung. Die Organisation ist in den Ländern unterschiedlich geregelt.

Organisation der Flurbereinigung Schweiz

In der Schweiz sind in allen Kantonen rechtliche und administrative Träger der Güterzusammenlegung die „Genossenschaften“*, (öffentlich-rechtliche Körperschaften); deren Organe sind die „Generalversammlung“ und der „Genossenschaftsvorstand“.

Mit Ausnahme der besonders wichtigen Entscheidungen, wie z. B. Wahl des Vorstandes und der Kommissionen, die Aufnahme hoher Darlehen, Auflösung der Genossenschaften usw., die der Generalversammlung obliegen, fallen dem Vorstand alle Durchführungsaufgaben zu.

Für die „Schätzung“ und „Rechnungsprüfung“ werden jedoch besondere Kommissionen von der Generalversammlung gewählt.

Die Durchführungsarbeiten werden privaten Ingenieurbüros übertragen, die sich auf dem Wege des freien Wettbewerbs um die Arbeiten bemühen und in unmittelbarer Zusammenarbeit mit dem Genossenschaftsvorstand die Aufgaben lösen. Die „Staatsaufsicht“ übt in den Kantonen das „Kantonale Meliorationsamt“ aus, das meist mit dem Vermessungsamt vereinigt ist. Die wichtigsten Planungen, Entwürfe und Kostenaufstellungen müssen außerdem der Zentralstelle des Bundes, dem „Eidgenössischen Meliorationsamt“ zur Begutachtung und Genehmigung vorgelegt werden, insbesondere wenn Beihilfen in Anspruch genommen werden.

Die Organisation der „Meliorationsgenossenschaft“ beruht auf dem privat- und volkswirtschaftlich wertvollen Prinzip der „Selbstverwaltung“. Dadurch kann den in den einzelnen Kantonen recht unterschiedlichen Verhältnissen verstärkt Beachtung geschenkt werden.

Zur Beseitigung der im Zuge eines Verfahrens auftretenden Schwierigkeiten besteht in den Kantonen z. T. ein ständiges Schiedsgericht, in anderen wird bei jedem Verfahren ein Schiedsgericht ernannt. Es gibt aber auch Kantone, in denen die zuständigen Verwaltungsbehörden angerufen werden müssen und entscheiden.

Der Entscheid des Schiedsgerichts ist nur bei Formmangel oder Willkür anfechtbar. Wird durch das Schiedsgericht keine Einigung erzielt, erfolgt die Anrufung und Entscheidung durch die Verwaltungsbehörden. Streitigkeiten, die nach zivilem Recht zu entscheiden sind, werden von den ordentlichen Gerichten behandelt. Nach den Erfahrungen sollen die Schiedsgerichte eher in der Lage sein, Streitigkeiten zu beheben als die Verwaltungsbehörden.

Osterreich

Die Durchführung der „agrарischen Operationen“, zu denen die „Zusammenlegung“ gehört, war bisher in Osterreich Amtsauf-

* Es gibt zwei verschiedene Einleitungsarten: entweder wird eine Genossenschaft gegründet und aus dieser Tatsache wird die positive Einstellung der Interessenten zur Güterzusammenlegung geschlossen, z. B. in den Kantonen Aargau, Thurgau, Fribourg, Graubünden, Waadt, Basel und Genf, oder zuerst wird das generelle Projekt nebst Kostenanschlag aufgestellt, den Beteiligten an Ort und Stelle erläutert, anschließend wird die Genossenschaft begründet. Das gilt in den Kantonen Tessin, Luzern, St. Gallen, Zürich, Solothurn.

gabe der Agrarbehörden, die in erster Instanz die Bezeichnung „Agrarbezirksbehörden“ haben. Durch die Novelle zum Flurverfassungs-Grundsatzgesetz vom 15. Februar 1967 wurde die Rechtsstellung der Gesamtheit der Parteien, d. h. der Beteiligten, stärker ausgebaut. Gegenüber der bisherigen Rechtslage ist an Stelle der „bloßen“ Mitwirkung bei der „Einleitung“ die „tätige“ Mitwirkung bei der „Durchführung“ der Zusammenlegung getreten. Alle Eigentümer der Grundstücke, die der Zusammenlegung unterzogen werden sollen, bilden die durch Verordnung begründete „Zusammenlegungsgemeinschaft“ mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Diese Gemeinschaft hat im Auftrage und unter Aufsicht der Agrarbehörde alle Maßnahmen durchzuführen, die sich aus der Zusammenlegung ergeben, insbesondere hat sie auch Sach-, Arbeits- und Geldaufwendungen zu leisten und auf ihre Mitglieder umzulegen.

Einwendungen der Parteien gegen die einzelnen Maßnahmen der Zusammenlegung kann die Agrarbezirksbehörde vor der Vorlage von Berufungen oder Aufsichtsbeschwerden an die „Oberbehörde“ zu beheben versuchen und ihre Entscheidung selbst entsprechend ändern.

Im Verhältnis zu den Agrarbezirksbehörden ist der „Landes Agrarsenat“ bei dem Amt der Landesregierung und im Verhältnis zu diesem der „Oberste Agrarsenat“ beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde.

Frankreich

Für die Flurneuordnung und Flurbereinigung werden in „Frankreich“ Sonderinstitutionen eingesetzt, und zwar der Gemeindeausschuß für Flurneuordnung und Flurbereinigung — die Communale Commission. Sie wird vom Präfekten der Departementsregierung ernannt. Nachdem die Flurbereinigung beschlossen und genehmigt ist, wird ihr die Durchführung derselben übertragen.

Von dem „service du Génie Rural“ — dem Flurbereinigungsamt — wird dem Gemeindeausschuß ein Beamter als Mitglied zugeordnet, dessen Aufgabe es nicht ist, die Arbeiten selbst durchzuführen, sondern sie zu beaufsichtigen, zu prüfen und für die Beachtung aller Anweisungen zu sorgen.

Mit den technischen Arbeiten wird ein Geometer, ein privater Vermessungsingenieur beauftragt. Seine Arbeiten, die er nach Richtlinien des Landwirtschaftsministeriums auszuführen hat, unterliegen der Aufsicht durch das Flurbereinigungsamt — service Génie rural — als staatliche Behörde.

Gegen Entscheidungen des Gemeindeausschusses können die Beteiligten bei dem für alle Streitigkeiten eines Departements zuständigen Departementsausschuß für Flurneuordnung und Flurbereinigung — Départements Commission — Beschwerde einlegen. Dessen Entscheidung ist nur bei Verstoß gegen das Gesetz, Unzuständigkeit, Amtsmißbrauch anfechtbar.

Aufgabe der zentralen behördlichen Dienststelle, des service Génie rural — im Landwirtschaftsministerium ist nicht nur der Erlaß grundsätzlicher Bestimmungen, Direktiven und Dienstanweisungen, damit die Flurbereinigung einheitlich und zielstrebig im ganzen Lande durchgeführt wird, sondern um praktische Erfahrungen zu sammeln kann sie auch als Durchführungsorgan selbst Flurbereinigungen bearbeiten.

Neben den staatlichen Dienststellen arbeiten die bei jedem Departement bestehenden Landwirtschaftskammern sowie die ständige Versammlung der Präsiden-

ten der Landwirtschaftskammern und die landwirtschaftlichen Berufsvertretungen bei der Flurbereinigung mit. Insbesondere erfolgt durch sie die erforderliche Aufklärung und Beratung über Ziel und Zweck der Flurbereinigung.

Mit der Neuzuteilung der Grundstücke endet die Flurbereinigung, während die Durchführung und Unterhaltung der von der Communalen Commission (CC) beschlossenen Flurbereinigungsfolmaßnahmen durch einen Bodenverband (Association foncière), dem alle von der Flurbereinigung betroffenen Eigentümer angehören, ausgeführt werden. Ein solcher Verband* hat die Rechte und Pflichten einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

Niederlande

In den „Niederlanden“ liegt die Entscheidung über die Durchführung einer Flurbereinigung in den Händen der „Centralen Cultuurtechnischen Commissie“ (Zentralausschuß für Kulturtechnik) in Utrecht. Sie untersteht weder der Disziplinar- noch der Aufsichtsgewalt des Landwirtschaftsministeriums.

Das „Amt für Kulturtechnik“ (Cultuurtechnische Dienst) ist Teil der „Generaldirectie Landwirtschaf t“ im Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei. Außer der zentralen Direktion umfaßt es 11 Provinzdirectionen.

Das Amt für Kulturtechnik und seine Provinzinstanzen führen die Arbeiten nicht selbst durch. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, für die Flurbereinigung, Wasserwirtschaft, den Ausbau von Wirtschaftswegen sowie für die Aussiedlung und den Bau von Höfen Gutachten, Verbesserungsvorschläge zu machen und Beihilfen zu bewilligen. Ferner obliegt ihnen die Überwachung der Durchführung der Arbeiten, die von den beiden Landeskulturgesellschaften der „Koniglijke Nederlandsche Heide-maat schappij“ in Arnheim (Niederländische Heidekulturgesellschaft) und N. V. Grondvertelering en Ontginningsmaatschappij (Grontmij) Bodenverbesserungs- und Meliorationsgesellschaft) oder anderen Unternehmern für öffentliche Arbeiten ausgeführt werden.

Diese beiden Gesellschaften leisten nur rein bautechnische Arbeiten und wirken nicht mit bei den planerischen. Die Ausbauten erfolgen unter Aufsicht des Ortsausschusses (Plaatselijke Commissie). Ihm obliegt die eigentliche Durchführung der Flurbereinigung.

Zu seiner Unterstützung bei Kataster-, Rechts- und Verwaltungsfragen wird ihm vom Landwirtschaftsministerium aus dem bei dem Finanzministerium ressortierenden „Flurbereinigungsdienst des Katasters“ (Kadastrale Ruilverkavelingsdienst) ein Sachverständiger und Geometer zur Verfügung gestellt.

Der „Ortsausschuß“ ist keine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“. Er ist auch kein Vertretungsorgan der an der Flurbereinigung Beteiligten.

Die mit der Flurbereinigung verknüpften Änderungen sind so eingreifend, daß in den betreffenden Gemeinden viel Beratungsarbeit geleistet werden muß. In den „Niederlanden“ arbeitet daher der Beratungsdienst in den Flurbereinigungsgebieten sowohl vor, als auch nach der Flurbereinigung, um einen Rückfall in die früheren Verhältnisse zu verhüten.

Bundesrepublik

In der „BRD“ wird die Flurbereinigung in einem behördlich geleiteten Verfahren innerhalb eines bestimmten Gebietes (Flurbereinigungsgebiet) unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und der landwirtschaft-

* Association des Propriétaires (Teilnehmergemeinschaft) der die neuen Eigentümer angehören.

lichen Berufsvertretung — der Landwirtschaftskammer oder der von der für die Landwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörde — das Landwirtschaftsministerium — bestimmte Organisation — durchgeführt.

Die „Teilnehmergemeinschaft“ als die zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengeschlossene Gemeinschaft der Beteiligten wird von der Flurbereinigungsbehörde beauftragt und ist weitgehend Trägerin des Verfahrens. Ihr fallen die zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen — Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen und deren Unterhaltung — zur Last. Sie hat die im Verfahren festgesetzten Zahlungen zu leisten bzw. von ihren Mitgliedern zu fordern. Die einzelnen Beteiligten haben im Rahmen der Teilnehmergemeinschaft die Möglichkeit, auf die Durchführung und Gestaltung des Verfahrens persönlich Einfluß zu nehmen. Sie sind daher auch verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten in einer sachgerechten und den Zielen der Flurbereinigung entsprechenden Weise mitzuwirken.

Die agrarpolitische Bedeutung der Flurbereinigung wird in der BRD dadurch besonders herausgestellt, daß den Bundesländern der gesetzliche Auftrag erteilt ist (§ 2 [1] FlurbG), die Flurbereinigung „als eine besonders vordringliche Maßnahme“ zu betreiben.

Die Bestimmung der Fachbehörden und deren Organisation ist in den zum Bundesflurbereinigungsgesetz ergangenen Ausführungsgesetz der Länder erfolgt.

Durch die Eigenart der Flurbereinigung als einer unter allen Beteiligten durchzuführenden Auseinandersetzung, bei der eine Änderung sich nicht allein auf die unmittelbar betroffenen Beschwerdeführer, sondern auch auf solche Beteiligte ausweitet, deren Heranziehung zur Änderung im Wege eines gerechten Ausgleichs erforderlich ist, bedingt, ist das Rechtsschutzverfahren besonders geregelt.

Bei den Oberverwaltungsgerichten — Verwaltungsgerichtshöfen — der Länder sind besondere Senate gebildet. Diese sind zuständig — soweit der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist — zur Entscheidung über die Anfechtung von Verwaltungsakten, die im Vollzug des Flurbereinigungsgesetzes ergehen.

Die Flurbereinigungssenate können erst angerufen werden, wenn die Flurbereinigungsbehörde — in der Regel die obere —, über eine Beschwerde entschieden hat. Die Flurbereinigungsbehörde selbst entscheidet nicht, da sie nicht in einer Sache tätig werden darf, deren Gestaltung sie bereits maßgeblich beeinflusst hat. Das schließt jedoch nicht aus, daß sie, bevor sie Beschwerden zur Entscheidung weitergibt, zunächst versucht, denselben durch Übereinkommen mit den Beteiligten abzuwehren.

Eine vergleichende Gegenüberstellung der Organisationen ergibt somit folgende Unterschiede:

- a) Die Flurbereinigungsbehörde leitet das ganze Verfahren und führt in enger Zusammenarbeit und Fühlung mit den beteiligten Grundeigentümern die wesentlichen Ausführungsarbeiten aus.
- b) Besondere Organe, die zu Beginn der Verfahren bestellt werden und die ganz oder teilweise aus Beteiligten zusammengesetzt sind, sind für die Durchführung der Flurbereinigung, insbesondere auch für die Ausführungsarbeiten zuständig und verantwortlich.

Bei aller Verschiedenheit der Organisation sind doch gemeinsame Züge festzustellen. Überall sind land- und forstwirtschaftliche, technische und rechtliche Aufgaben zu lösen.

Eine Agrarstruktur, die in Jahrhunderten entstanden ist, läßt sich nicht in wenigen Jahren völlig umgestalten. Es ist daher das Bemühen, festzustellen, durch Mitarbeit dritter Personen bei bestimmten Arbeiten, insbesondere bei solchen, die ohne Beeinträchtigung einer reibungslosen Durchführung der Flurbereinigung anderen nicht behördlichen Stellen und Organisationen übertragen werden können, eine Leistungssteigerung zu erreichen.

In der „Schweiz“ sagte der mehrfach erwähnte Vierte Bericht dazu: „Die vermehrte Beteiligung und Interessierung privater Firmen an Güterzusammenlegungen, dem landwirtschaftlichen Siedlungs- und Bauwesen sowie anderen strukturverbessernden Projekten wäre wünschenswert und ist durch geeignete Maßnahmen zu fördern“*.

In „Österreich“ hat sich das Wissen darum, daß die Rentabilität der Landwirtschaft mit Hilfe struktureller Reformen gehoben werden kann, in steigendem Maße durchgesetzt.

Da die Aufgabe der Bereinigung sowie der Verbesserung der Landwirtschaftsstruktur so groß ist und den Agrarbehörden neben ihrem bisherigen volkswirtschaftlich bedeutsamen Aufgabenbereich in stets steigendem Ausmaß ein gerüttelt Maß an verantwortungsvoller landwirtschaftlicher Planungs- und Raumordnungsarbeit zufällt, sieht das Siedlungsgrundsatzgesetz 1967 die Bildung von Siedlungsträgern vor, die insbesondere dazu berufen sind, anfallenden Grund aufzufangen und bereitzuhalten, die Neuansiedlung vorzubereiten und überhaupt die Behörde bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen*.

In „Frankreich“ haben die Siedlungsverbände — sociétés d'aménagement foncière et d'établissement rural — (SAFER) u. a. die Aufgabe, durch Käufe, Verkäufe oder Pachtverträge, die sie abschließen oder vermitteln, die Agrarstruktur durch Betriebsvergrößerungen zu verbessern. Zur Erreichung dieses Zieles kann ihnen nach Anhörung des regionalen Strukturausschusses und der Landwirtschaftskammer durch den Präfekten das Vorkaufsrecht bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke eingeräumt werden.

Bisher beschränkte sich die Tätigkeit der SAFER in der Flurbereinigung auf den Landauffang.

Auch in den „Niederlanden“ erleichterte der Landerwerb durch die Stiftung für die Landverwaltung — Sichtung Beheer Landbouwgronden — (SBL) die Durchführung der Flurbereinigung, insbesondere die Aufstockung förderungswürdiger Kleinbauernbetriebe. Während der Vorbereitung einer Flurbereinigung und im Verlaufe einer solchen können von dieser Organisation Höfe und Ländereien, die zum Kauf angeboten werden, auf der Basis freier Marktpreise angekauft werden.

Das FlurbG der BRD gibt in seinem § 99 (2) der Flurbereinigungsbehörde die Möglichkeit, sachkundige Personen und geeignete Stellen zu beauftragen, die Verhandlungen zur Erzielung einer Planvereinbarung mit den Beteiligten zu führen und einen Zusammenlegungsplan vorzulegen. Diese Regelung dient der Entlastung der Behörde und schließt nicht aus, daß die Behörde an die geeigneten Stellen oder sachkundigen Personen weitere Aufgaben, soweit sie nicht vorwiegende Hoheitsfunktionen^{217, 218} darstellen und somit nur von den Behörden erledigt werden dürfen^{219, 220}, delegiert.

²¹⁷ HEUN und BOCK, a. a. O.

²¹⁸ DAHLEM, A., a. a. O., S. 200.

²¹⁹ FLEGEL, M. und E. KÜMMER, a. a. O., S. 139 ff.

²²⁰ RIEMENSCHNEIDER unter dem gleichen Titel in Heft 8 derselben Zeitschrift.

* a. a. O., S. 119.

* Regierungsvorlage v. 17. 11. 1966, 255 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI GP, S. 4 und 7.

Die ländlichen Strukturverhältnisse werden unter dem Einfluß der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung in einem ständigen Wandel begriffen bleiben. Dadurch werden sich immer wieder neue Anforderungen an die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur ergeben. Damit wird die Flurbereinigung als zentraler Maßnahmekomplex zur Daueraufgabe.

Wie die Untersuchung ergibt, hat sich die Flurbereinigung mit ihren weitgesteckten Zielen als ein landwirtschaftliches, vermessungstechnisches, bautechnisches, planerisches, allgemein volkswirtschaftliches, rechtliches und nicht zuletzt auch psychologisches Problem entwickelt.

Es hat sich auch gezeigt, wieviel schwieriger es geworden ist, die Vielzahl der Planungen aller Stellen in einem Flurbereinigungsverfahren miteinander abzustimmen und zu koordinieren.

Auch für die Stellen, die bisher schon immer gehört werden müssen und deren Planungen zu berücksichtigen sind, haben sich veränderte Aufgaben und Probleme, deren Lösung weit schwieriger geworden ist, ergeben.

Auch hieraus ergibt sich die Berechtigung der Frage, da es fraglich sein dürfte, ob die Behörde allein oder besser gesagt, der ausführende Beamte derselben diese schwierige Aufgaben bewältigen kann.

Die Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörde in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern mit der Gesellschaft für Landeskultur GmbH in Bremen hat bestätigt, daß eine „Teamarbeit“ möglich ist.

Das setzt jedoch voraus, daß die Gesellschaften in der Lage sind, alle manuelle Arbeit, also diejenigen Arbeiten, die die Automatisierung und die Rechenstellen nicht erledigen können oder die zum Anlauf der automatischen Arbeiten erforderlich sind, übernehmen (vgl. dazu Arbeitskatalog der Landeskultur GmbH).

Am wirkungsvollsten ist eine solche „Teamarbeit“, wenn die Gesellschaft in Großraumprojekte intensiv eingeschaltet wird, d. h. in alle anfallenden Arbeitsabschnitte, soweit es sich nicht um der Behörde vorbehaltene Hoheitsaufgaben handelt. Dazu gehören dann die Vorbereitung des Entwurfs des Wege- und Gewässerbaus mit allen bodenverbessernden und sonstigen Maßnahmen, die zur Gesundung des ländlichen Raumes erforderlich sind.

Sie muß in der Lage sein, alle anfallenden technischen Aufgaben fachgerecht zu bearbeiten, so daß sie von verschiedenen Fachbehörden im gleichen ländlichen Raum beauftragt wird. Dadurch kann eine Koordinierung — jedenfalls hinsichtlich der technischen Bearbeitung — erreicht werden. Da der betreffende Planer seine Planungsvorschläge im Rahmen der Gesellschaft als der Beauftragten mit den Planern der anderen Fachsparten abgestimmt und abgesprochen hat und zudem auch ständigen Kontakt mit dem betreffenden Auftraggeber hält, kommt eine richtige Teamarbeit zustande²²¹. Dadurch wird die der Flurbereinigungsbehörde obliegende Koordinierung und Berücksichtigung der übergeordneten Interessen der Allgemeinheit an einer zweckmäßigen, aufeinander abgestimmten Entwicklung der Industrie und gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrs und des Wohnungsbaus mit den Interessen der Landwirtschaft und den privatwirtschaftlichen Interessen der Beteiligten ohne empfindliche Störung für den einzelnen in Einklang zu bringen wesentlich erleichtert.

Wie auch durch die Stellungnahmen der Landwirtschaftsminister und des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) bestätigt wird²³⁴, ist daher die gestellte Frage zu bejahen.

²²¹ REISSIG, a. a. O., S. 59 ff.

²³⁴ Arbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen ländlichen Siedlungsträger, a. a. O.

Soziale Maßnahmen

Die Maßnahmen zur Strukturreform werfen verständlicherweise auch menschliche Probleme auf, deren Lösung nicht außer acht gelassen werden darf. In Verbindung mit ihren Bemühungen um die Verbesserung der Agrarstruktur sind daher die Länder zu besonderen sozialen Maßnahmen übergegangen*. Sie sollen den Landwirten das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben oder das Übersiedeln in andere Berufe erleichtern.

Die Anpassung der Landwirtschaft erfordert die Umschulung zahlreicher Arbeitskräfte in andere Wirtschaftszweige und hat die Länder zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik veranlaßt. Ihre Aufgabe ist es — gleichermaßen als Wirtschafts- und Sozialpolitik — zur Überführung von Arbeitskräften aus Wirtschaftsbereichen mit niedriger in solche höherer Produktivität Arbeitsplätze zu sichern oder neu zu schaffen.

Ergebnis

Zusammenfassend wird festgestellt, daß die Bedeutung der Sozialpolitik für die Verwirklichung der Verbesserung der Agrarstruktur in den behandelten Staaten überall erkannt worden ist.

Die Agrarstrukturpolitik zielt heute auf die integrale, koordinierte ländliche Neuordnung hin. Zur Lösung der Probleme dienen u. a. zwei große Aufgabengruppen: — die landwirtschaftlichen zur Hebung der Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft, — die außerlandwirtschaftlichen zur Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft.

Beide Maßnahmen müssen sich gegenseitig ergänzen, wenn der höchstmögliche Erfolg erreicht und garantiert werden soll.

Die Flurbereinigung verfolgt durch die verschiedenen im FlurbG vorgesehenen Maßnahmen das Ziel, die Einkommensgrundlagen der beteiligten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern, damit die Disparität der Einnahmen zu denen in vergleichbaren anderen Wirtschaftsbereichen abnimmt und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe innerhalb der EWG gestärkt wird¹⁷.

Die Flurbereinigung ist zugleich eine Maßnahme zur Förderung der Regionalstruktur und ermöglicht unter Koordinierung aller Planungen im ländlichen Raum bei Einbeziehung der Ortslagen eine komplexere Raumordnungstätigkeit mit dem Ergebnis einer umfassenden Gesamtplanung. Sie schafft oft erst die Voraussetzungen für eine Verwirklichung der außerlandwirtschaftlichen Aufgaben und deren Planung, insbesondere dadurch, daß sie die dafür erforderlichen Flächen ausweist. Dadurch bietet sie allen mitwirkenden öffentlichen Planungsträgern eine wirksame Hilfe bei der Planung und Ausführung ihrer eigenen Fachplanungen und ermöglicht, daß die aufeinander abgestimmten Maßnahmen auch untereinander verwirklicht werden können^{223, 82}.

Die Skala der Aufgaben der Flurbereinigung reicht daher — nachdem sie sich nach Art und Inhalt fortschreitend verändert hat — nach heutiger Auffassung von der Bereitstellung von Land für Gewerbe, Industrie und Wohnungen sowie von Flächen für kommunale Einrichtungen (Kindergärten, Schulbauten usw.) bis zur Landbereitstellung für Erholungszentren und Straßenbauten*.

¹⁷ LILOTTE, Fr. J., „Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Ordnung des ländlichen Raumes, a. a. O., S. 196 ff.

²²³ FOERSTER, a. a. O.

⁸² ABB, W., a. a. O., S. 1 ff.

* Vgl. Niederlande S. 191; Frankreich S. 151; Österreich S. 118; BRD S. 31; Schweiz S. 91.

* Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), a. a. O., S. 19.

Unter dem Einfluß der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung sind die ländlichen Strukturverhältnisse in einem ständigen Wandel begriffen. Damit treten immer neue Anforderungen an die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere auch an die Flurbereinigung als zentrale Maßnahme mit integralem Charakter, heran. Sie ist Raumordnung im „Detail“ geworden.

Trotz der zunächst beschränkten Einsatzmöglichkeit der Flurbereinigung gehen die Tendenzen der Agrargesetze dahin, sie dort einzusetzen, wo es irgend möglich ist. Das Flurbereinigungsverfahren selbst ist deshalb durch die neuere Gesetzgebung wesentlich erleichtert und beschleunigt worden.

VII. Auswirkung an Hand der Studie der Generaldirektion Landwirtschaft (EWG)

Dem entsprechen im großen und ganzen auch die Feststellungen in der Studie „Untersuchung über Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung bestimmter Flurverbesserungs-Verwaltungsmaßnahmen“. Diese Studie* wurde im Rahmen des Studienprogramms der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften unter der Federführung von Dr. Aimé De Leuw in Zusammenarbeit mit der Abteilung „Bilanzen, Studien, Information“ erstellt. Sie gibt zwar nicht zwangsläufig die Auffassung der Kommission wieder, enthält aber für die Auswertung der Feststellungen dieser Untersuchung wertvolle Hinweise.

Ich sehe davon ab, die Feststellungen, soweit sie die Mitgliedsstaaten Frankreich, Niederlande betreffen, im einzelnen näher zu behandeln.

Bewertung der Grundstücke

- a) Die vorgeschlagenen Möglichkeiten einer Vereinfachung und Beschleunigung der Schätzung werden bereits in den Ländern der BRD weitgehend genutzt, da eine Verringerung der Zahl der Klassen nicht zu einer weniger präzisen Bewertung der Grundstücke führt und damit auch keine unberechtigte Begünstigung oder Benachteiligung bestimmter Beteiligter erfolgt²²⁴.

Planwuschtermine

- b) Nach Ansicht der Studie sollten die Wuschtermine abgeschafft werden. Sie geben angeblich viel Anlaß zu Mißverständnissen und Enttäuschungen, weil die Beteiligten ihre Wünsche als Realitäten ansehen.

Der § 57 FlurbG, nach dem vor der Aufstellung des Flurbereinigungsplanes die Teilnehmer über ihre Wünsche für die Abfindung zu hören sind, ist in das Gesetz aufgenommen, weil es im Hinblick auf die durch die Flurbereinigung ausgelösten schwerwiegenden Eingriffe rechtsstaatlich geboten erschien, die Anhörung zwingend vorzuschreiben.

Die Wunschabgabe ist seitens des Teilnehmers eine Anregung für die weitere Durchführung des Verfahrens. Die Beteiligten haben im Planwuschtermin die Möglichkeit, auf alle Gesichtspunkte hinzuweisen, die für die Entwicklung ihres Besitzstandes von Bedeutung sind. Sie sind im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht auch gehalten, auf besondere Umstände aufmerksam zu machen, die für die Betriebe nicht ohne weiteres erkennbar sind.

²²⁴ LANG, E., a. a. O., S. 40.

* Hausmitteilungen über Landwirtschaft 38, März 1969, Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Landabfindung

- c) Die Auffassung der Studie, durch Ausweisung großer Parzellen werde die Ausrichtung der Landwirtschaft in der Stufe der Produktion auf Gruppenarbeit und gemeinschaftliche Bewirtschaftung gefördert, entspricht dem gesetzlichen Auftrag des § 44 (3), nach dem die Landabfindungen in möglichst großen Grundstücken ausgewiesen werden müssen.

Zunehmend werden bei Flurbereinigungen die Wegenetze weitmaschiger und die Gewässer so angelegt, daß die Ackerflächen maximale Furchenlängen erhalten, damit die Grundstücke bei späteren Betriebsvergrößerungen oder in irgendwelchen Kooperationsformen der Betriebe mit entsprechenden Maschinen bewirtschaftet werden können²²⁵.

Mitarbeit von Institutionen

- d) Der Vorschlag, innerhalb des Flurbereinigungsgebietes gelegene Grundstücke durch Institutionen zu erwerben, damit zu kleine Betriebe aufgestockt werden können und die Neuzuteilung leichter durchgeführt wird, entspricht der ständigen Praxis und der üblichen Mitwirkung von Siedlungsunternehmen (§ 55 FlurbG)*.

Geldabfindungen

- e) Die Studie glaubt weiter eine Beschleunigung und Erleichterung dadurch erreichen zu können, daß die in den meisten FlurbereinigungsGesetzen vorgesehene Höchstgrenze für Geldausgleiche, wenn die Wertgleichheit zwischen „Altbesitz“ und „neuen Grundstücken“ nicht hergestellt werden kann, aufgehoben werden. Alles in allem — so sagt sie weiter — sollte bei der Neuzuteilung größerer Gebrauch von Geldabfindungen gemacht werden.

Bei der rechtlichen Beurteilung dieses Vorschlages ist davon auszugehen, daß das Eigentum an den in das Verfahren eingeworfenen (alten) Grundstücken mit dem Eigentum an den dafür ausgewiesenen (neuen) Grundstücken identisch ist (§ 68 [1] FlurbG). Das Eigentumsrecht bleibt durch die Flurbereinigung unberührt (Surrogationsprinzip).

Diesem Charakter der Flurbereinigung entspricht es, wenn dem Eigentümer der zum Verfahren eingezogenen Grundstücke durch § 44 FlurbG ein Anspruch auf „wertgleiche“ Abfindung in „Land“ gewährt wird. Nach den gesetzlich niedergelegten Abfindungsgrundsätzen hat jeder Beteiligte einen Rechtsanspruch darauf, Bodenart, Bodengüte und Kulturart im gleichen Verhältnis seiner Einlage wieder zugeteilt zu erhalten, soweit es mit einer „großzügigen“ Zusammenlegung des Grundbesitzes nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen vereinbar ist.

Diese „wertgleiche Abfindung“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Flurbereinigungsgerichte oberster Grundsatz der Flurbereinigung, der durch Art. 14 GG vor einer Schmälerung geschützt ist.

Die Vorschrift des § 44 (3, Satz 2), nach der unausweichbare Minderausweisungen von Land in Geld ausgeglichen werden dürfen, enthält eine Ausnahmeregelung, die eng auszulegen ist¹³. Eine Minderausweisung von Land ist danach nur zulässig,

²²⁵ SCHICKE, H., a. a. O., S. 322—328.

¹³ SEEHUSEN, SCHWEDE, NEBE, a. a. O., S. 119 Anm. 5 zu § 44 Abs. 3.

* Die Bildung eines Besitzstruktur- oder Bodenfonds (s. S. 117), möglichst unter Beteiligung der Banken, Kommunen oder anderer Institutionen sollte geprüft und erwogen werden.

wenn sie durch die Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes bedingt wird. Der gesetzliche Auftrag, im Interesse der Beteiligten große zusammenhängende Flächen auszuweisen, kann nämlich dazu führen, daß einzelne Beteiligte nicht voll in Land abgefunden werden können*.

Der Vorschlag der Studie, mehr Gebrauch von Geldabfindungen zu machen, würde praktisch zu einer Regelung, wie sie in § 53 der Reichsumlegungsordnung (RUO) vom 16. Juni 1937 (RGBl. I, S. 629) erfolgt war, führen. Danach konnte für geringfügigen Grundbesitz, der auch nach der Umlegung für den Eigentümer nur unerhebliche wirtschaftliche Bedeutung haben würde, ohne Zustimmung des Eigentümers Geldabfindung gegeben werden.

Diese Regelung konnte wegen ihres Enteignungscharakters im Hinblick auf Art. 14 GG nicht beibehalten werden.

Wollte man systematisch die nicht lebensfähigen Zwerg- und Kleinbetriebe auflösen und ihren landwirtschaftlichen Grundbesitz mit Geld entschädigen, so müßten hierfür eigene, einschneidende Gesetze erlassen werden. Die Wegnahme des Grund und Bodens wird nur bei günstigen Abgabebedingungen das Einverständnis der Betroffenen finden, so daß Zwangsmaßnahmen notwendig würden.

Zwangsenteignungen sind aber nur bei wenigen, ganz zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls zulässig. Das Wohl der Allgemeinheit muß den Zugriff notwendig machen.

Es ergibt sich daher die Frage, ob die Verbesserung der Betriebsgrößen zu den zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls gehört. Selbst, wenn sie bejaht werden sollte, würden sich insofern Schwierigkeiten für einen Eingriff in das Privateigentum ergeben, als es unmöglich ist, für die Enteignung von Zwerg- und Kleinbetrieben einheitliche, allgemein gültige Grundsätze zu erstellen. Je nach regionalen Gegebenheiten und soziologischen Notwendigkeiten müßte die Enteignung von ganz bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Selbst bei brachliegenden Flächen könnten Ausnahmeregelungen notwendig sein⁸⁷.

Der Vorschlag bedeutet daher keinen Fortschritt. Der rechtlich einwandfreie Weg** wird vielmehr in Frankreich, in den Niederlanden, sowie auch in der BRD und in Österreich darin gesehen, durch besonders günstige finanzielle und verwaltungsrechtliche Bedingungen den Verkauf und Erwerb sowie die Verpachtung und Pachtung von Grundstücken, die sich für eine flächenmäßige Betriebsvergrößerung eignen, zu fördern.

Die aufgezeigte grundsätzliche Bindung der Flurbereinigung an die „bestehende“ Eigentumsstruktur zwingt zu der Feststellung, daß mit ihr die Betriebsvergrößerung nur nach vorheriger Landmobilisierung zu lösen ist^{124, 125}.

Bereits seit Jahren ist eine Grundstücksbewegung auf freiwilliger Basis im Gange, die beweist, wie sehr der Bauer von sich aus bemüht ist, sich den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen.

Im großen und ganzen betrachtet ist die sich vollziehende Entwicklung vom Kleinbetriebe zum mittleren ein Akt notwendiger Anpassung, die besser auf dem aufgezeigten Weg gefördert wird als durch eine „zwangsweise Grundbesitzverteilung“, wie sie der Vorschlag der Studie bedeuten würde.

⁸⁷ GAMPERL, a. a. O., S. 228 ff.

¹²⁴ KROESCHELL, a. a. O.

¹²⁵ ABEL, W., a. a. O., S. 220 ff.

* Vgl. dazu die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. 1. 1959, BVerwGE 8, 95.

** Vgl. Frankreich, S. 151; Niederlande, S. 191; BRD, S. 31; Österreich, S. 118.

Abschließend erscheint zur Bestätigung dieser Auffassung ein Hinweis auf die Entscheidungsgründe des Reichsverwaltungsgerichts in Berlin in seinem Urteil vom 28. August 1942 AZ. IX U. 45.41 angebracht. Es heißt dort u. a.: „Wann ein Grundbesitz als geringfügig anzusehen ist, kann schlechthin ein für allemal durch Angabe eines festbegrenzten Maßes nicht bestimmt werden, vielmehr sind hierfür die im Einzelfall vorliegenden Verhältnisse wie Bodenbeschaffenheit, Lage usw. maßgebend. Der Begriff des geringfügigen Besitzes kann nur eng aufgefaßt werden.“

Wenn auch im allgemeinen — so wird weiter in der Urteilsbegründung ausgeführt — grundsätzlich landwirtschaftlicher Grundbesitz in die Hand selbstwirtschaftender Bauern und Landwirte gehört, so kann eine Entwicklung solchen Landbesitzes aus der Hand von Umlagebeteiligten, die nicht Landwirte sind, auf Grund des § 53 (1) RUO nicht ohne weiteres herbeigeführt werden.

Die Begründung betonte weiter ausdrücklich, daß die RUO kein Enteignungsgesetz ist. Das gilt um so mehr für das FlurbG der BRD.

Kreis der Beteiligten

f) Besondere Beachtung verdient der Vorschlag, „die Zahl der Beteiligten ist zu reduzieren“.

Das FlurbG hat mit Rücksicht auf Art. 19 Abs. 4 GG gegenüber dem bisherigen Recht den seit langem im Umlegungs- und Auseinandersetzungsrecht feststehenden Kreis der Beteiligten — das sind diejenigen Personen, in deren Rechten durch die Flurbereinigung eine Rechtsänderung bewirkt wird — erheblich erweitert, insbesondere hinsichtlich der Nebenbeteiligten.

aa) Ohne Rücksicht darauf, ob in diesen Rechten eine Änderung erfolgt, sind neu als „Nebenbeteiligte“ die Gemeinden, Gemeindeverbände, Wasser- und Bodenverbände (§ 10 Ziff. 2a) u. a.) im Gesetz aufgeführt.

bb) Nach § 10 Ziff. 2d) gehören dazu die Inhaber von Rechten an den zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücken oder von Rechten an solchen Rechten. Der Kreis der Inhaber von Rechten ist nicht mehr auf dingliche Rechte beschränkt geblieben, sondern auch auf „obligatorische“ Rechte, die sich auf Grundstücke erstrecken, ausgedehnt worden.

Schon bei der Erarbeitung des Entwurfs und bei der Beratung desselben wurde geltend gemacht, die Nebenbeteiligung von Inhabern von obligatorischen Rechten sei nicht nur aus rechtstheoretischen Erwägungen zu beanstanden, sondern auch praktisch wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten für die Flurbereinigungsbehörde untragbar²²⁸.

Auf schuldrechtliche Verhältnisse findet der für das Flurbereinigungsrecht geltende „Grundsatz der Surrogation“ nur insoweit Anwendung, als die auf ihnen beruhenden Forderungsrechte zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstückes berechtigen oder die Benutzung eines solchen beschränken. Andere schuldrechtliche Verhältnisse gehen daher wie im bisherigen Recht — vor dem FlurbG — nicht auf die Abfindung über. Für die aus ihnen bestehenden Verpflichtungen ergibt sich durch die Flurbereinigung, daß eine nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts unverschuldete Unmöglichkeit der Leistung eintritt. Der Schuldner hat aber u. U. in unmittelbarer oder mittelbarer Anwendung des § 281 BGB dem Gläubiger den Ersatz herauszugeben oder zur Nutzung zu überlassen^{229, 228}.

²²⁸ HECKENBACH, a. a. O., S. 8 ff.

²²⁸ HECKENBACH, a. a. O., S. 79.

²²⁹ SEEHUSEN, „Die Flurbereinigung in ihrer Bedeutung für private Rechtsverhältnisse“, RdL 1954, S. 233.

Durchführung durch öffentlich-rechtliches Organ

g) Die am schwersten wiegende Änderung, die in der Studie vorgeschlagen wird, heißt:

„Die Durchführung der Flurbereinigung ist einem ‚einzigem öffentlich-rechtlichen Durchführungsorgan‘ zu übertragen.“

Dies bedeutet, wie in der Studie selbst ausgeführt wird, daß in allen Mitgliedsstaaten die Ortsausschüsse, Flurbereinigungsausschüsse usw. ausgeschaltet werden, in denen direkt an der Flurbereinigung interessierte Personen vertreten sind.

Einschränkend wird aber gleichzeitig betont, daß das Durchführungsorgan nicht sämtliche noch so geringen administrativen und technischen Aufgaben selbst durchführen muß (S. 157 der Studie).

Die Einführung der vorgeschlagenen Organisation erfordert die Aufhebung der §§ 16 bis 26 des FlurbG der BRD; in Frankreich die Abschaffung der örtlichen Ausschüsse für Flurneuordnung und Flurbereinigung und infolgedessen die Aufhebung bzw. Anpassung der Art. 1a) bis 6 des Code Rural, sowie in den Niederlanden die Abschaffung der Ortsausschüsse (Art. 51 des FlurbG von 1954).

Die Teilnehmergeinschaft, zu der nur die Teilnehmer, nicht die Nebenbeteiligten zusammengeschlossen werden, entsteht, kraft Gesetzes mit dem Flurbereinigungsbeschluß (§ 6 [1]). Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, bei der auch das Innenverhältnis, d. h. die Rechtsbeziehungen zu ihren Mitgliedern öffentlich-rechtlich geregelt sind.

Die Ursache für diese rechtliche Ausgestaltung liegt in der geschichtlichen Entwicklung²³⁰.

Dem Übergang vom Antragsverfahren zur Umlegung, die im öffentlichen Interesse von Amts wegen eingeleitet und durchgeführt werden konnte, wurde die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts am besten gerecht²³¹. Dadurch wurde für das Umlegungsverfahren und nötigenfalls für die Zeit nach seiner Beendigung ein geeigneter Träger geschaffen, dem auch die im Grundstücks- und Rechtsverkehr notwendige Rechts-, Prozeß- und Kreditfähigkeit zukamen.

Die Beteiligtegesamtheit wurde dabei aus dem Bereich des „bürgerlichen“ Rechts in den des „öffentlichen“ Rechts übergeführt.

Die RUO enthielt jedoch nur die notwendigsten Vorschriften über die Organisation der Teilnehmergeinschaft. Eingehendere Regelungen wurden mit Rückauf die ständige Aufsicht der Umlegungsbehörden für entbehrlich gehalten.

Im FlurbG wurde jedoch die Stellung des Vorstandes und seiner Mitglieder verstärkt. Die Rechte der Teilnehmergeinschaft z. B. bei der Wahl und der Abberufung von Vorstandsmitgliedern wurden erweitert (§ 23 [1] FlurbG). Das entspricht der „rechtsstaatlichen“ Entwicklung und zugleich dem „genossenschaftlichen“ Denken, das in der Flurbereinigung fortlebt¹³.

Das personale Element der Teilnehmergeinschaft wird dadurch gewahrt, daß jeder Teilnehmer — unabhängig von der Größe seiner eingebrachten Grundstücke — eine Stimme hat (§ 21 [2, Satz 2]).

Durch § 22 des FlurbG haben die einzelnen Teilnehmer die Möglichkeit, im Rahmen der Versammlung der Teilnehmer auf die Durchführung und Gestaltung des Verfahrens Einfluß zu nehmen*.

²³⁰ QUADFLIEG, F., a. a. O.

²³¹ HILLEBRANDT—ENGELS—GEITH, a. a. O. § 17, Anm. 2, Abs. 3.

¹³ SEEHUSEN, SCHWEDE, NEBE, a. a. O.

* BVerwG 28. 12. 1960, RdL 1961, 80.

Die Flurbereinigung ist nach dem geltenden Recht „nicht“ ein „behördliches“, sondern „ein behördlich geleitetes“ Verfahren, das unter „Mitwirkung“ der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer durchgeführt wird (vgl. §§ 2 [1], 92 [1] FlurbG).

Die Teilnehmergeinschaft ist weitgehend Träger des Verfahrens. Ihr fallen die zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen zur Last. Sie hat nicht nur den Beteiligten gegenüber Rechte und Pflichten, sondern auch gegenüber Weisungen und Entscheidungen der Flurbereinigungsbehörde ein Beschwerderecht*. Bei dieser rechtlichen Ausgestaltung des Verfahrens wird der Grundsatz der „Selbstverwaltung“ voll gewahrt.

Im Rahmen der Durchführung von Flurbereinigungen greifen private und öffentliche Interessen ineinander; dem Überschneiden von privatem und öffentlichem Recht sowie dem Charakter des behördlich geleiteten Verfahrens entspricht die in § 17 FlurbG festgelegte Aufsicht der Flurbereinigungsbehörde über die Teilnehmergeinschaft. Dies entspricht dem Grundsatz, die Sicherstellung einer gesetzmäßigen Ausführung übertragener Aufgaben zu erfüllen (Art. 84 GG und § 17 Abs. 1 Satz 2 FlurbG).

Eine Befolgung des Vorschlages würde bedeuten, daß die bisher für die Beteiligten bestehende Verpflichtung, im Rahmen ihrer Möglichkeiten in einer sachgerechten und den Zielen der Flurbereinigung entsprechenden Weise mitzuwirken, aufgegeben wird. Das aber dürfte nach den bisherigen Erfahrungen unberechtigt und auch unzumutbar sein, da die Flurbereinigung nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch im wohlverstandenen Interesse des einzelnen Beteiligten durchgeführt wird**.

Es darf auch nicht vergessen werden, daß der entscheidende Grund für die Einführung eines „eigenständigen Rechtsträgers“ darin lag, daß sich Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Maßnahmen ergaben.

Die Mehrzahl der Kreditanstalten hat seinerzeit die Bewilligung von Darlehen an die Gesamtheit der Beteiligten abgelehnt, weil diese für Rückzahlung und Haftung nicht sicher genug waren.

Der Umweg über die politischen Gemeinden als Schuldner erwies sich oft nicht als gangbar, weil sich Gemeindebezirk und Umlegungsgebiet nicht deckten. Hinzu kam, daß die Gemeinden nach der Deutschen Gemeindeordnung*** — genau wie heute²²⁶ — der Genehmigung ihrer Aufsichtsbehörden für eine Kreditaufnahme bedurften, die aber nicht erteilt werden konnte. Auch in Frankreich und den Niederlanden wird m. E. aus ähnlichen Erwägungen der Vorschlag auf Widerstand stoßen.

Die Gemeinde Commission (communal commission) ist, wie oben ausgeführt wurde (S. 139), das Grundelement der Flurbereinigung. Das Gesetz legt diesen Kommissionen einige strenge Grundsätze auf, wie z. B. wertgleiche Abfindung in gleicher Entfernung, Verbesserung der Erzeugungsbedingungen, läßt ihnen aber, um diese in die Wirklichkeit umzusetzen, einen sehr weiten Spielraum. Dieses ist nach den Berichten über die Flurbereinigung in Frankreich ein Faktor der Wirtschaftlichkeit und Schnelligkeit für die Flurbereinigungsverfahren¹⁵⁹.

Ob bei diesen guten Erfahrungen und bei der in Frankreich, nicht nur bei der Flurbereinigung, sondern auch bei der Regionalplanung angestrebten, administrativen Dezentralisation der Vorschlag der Studie befolgt wird, dürfte daher sehr

²²⁶ WOLFF, H. J., a. a. O. IX. Die Kommunalaufsicht.

¹⁵⁹ GASTALDI, J., a. a. O.

* BVerwG 13. 6. 1960, RdL 1960, 274.

** BVerwG 28. 10. 1960, RdL 1961, 26; BVerwG 6. 3. 1961, RdL 1961, 136.

*** Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 20. Januar 1935 (RGBl. I, S. 49), §§ 76 ff.

fraglich sein. Grundsätzlich liegt die Verantwortlichkeit für die Aufstellung der Regionalpläne bei der Plankommission (Commissariat Général au Plan); auf lokaler Ebene wird aber eine möglichst große Beteiligung der Bürgerschaft und ihrer verschiedenen Interessenorganisationen, insbesondere der Kammern angestrebt. Zugleich mit dem Erlaß der rechtlichen Grundlagen für die Regionalpolitik in den Jahren 1954/55 wurden auch die schon seit einigen Jahren zahlreich bestehenden Bürgerkomitees für die Sanierung und Planung der Gemeinden unter gewissen Auflagen mit der Bezeichnung „comité d'expansion économique“ offiziell anerkannt¹⁷⁸.

Der Niederländer läßt sich nur sehr ungern durch das Gesetz oder durch eine Behörde etwas vorschreiben. Er will selbst von der Richtigkeit der Maßnahmen überzeugt sein und Einfluß auf sie nehmen können.

Dementsprechend wird die Bevölkerung in der Flurbereinigung möglichst weitgehend dadurch beteiligt, daß ihre Durchführung durch eine „örtliche Commission“ (Plaatselijke Commissie) (PC) erfolgt.

Es muß daher auch hier bezweifelt werden, ob der Vorschlag der Studie betr. Organisation, der die Einführung der Beschlüßfassung durch die „Flurbereinigungsbehörde“ und damit eine Änderung bzw. Aufhebung der Art. 37 bis 44 sowie Art. 51 ff. des Gesetzes vom 3. November 1954 erforderlich macht, befolgt werden wird.

VIII. Schlußbetrachtung und Folgerungen

Die ländlichen Strukturverhältnisse werden unter dem Einfluß der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung in einem ständigen Wandel begriffen sein, die stets neue Anforderungen an die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur herantragen. Die Flurbereinigung als der zentrale Maßnahmenkomplex wird dabei praktisch zur Daueraufgabe. Die gesetzlichen Grundlagen für diese Verfahren sind derart umfassend und flexibel ausgerichtet, daß damit die Ordnungsmaßnahmen im ländlichen Raum bewerkstelligt werden können. Das Flurbereinigungsgesetz bedarf hierzu keiner grundlegenden Novellierung, wenn es zeitnah interpretiert wird.

Im ländlichen Bereich dürfte es auch in Zukunft kein anderes Verfahren geben, das für eine koordinierende Durchführung von Neuordnungsvorhaben besser geeignet wäre als die Flurbereinigung²²⁷.

Eine agrarstrukturelle Vorplanung, die neben den strukturellen auch sozialökonomische Verhältnisse erfaßt und den außeragrarisches Bereich eines Nahbereichs berücksichtigt, muß jeder umfassenden Neuordnung vorangehen und vor allem auch die Entwicklungsmöglichkeiten eines Raumes (Nahbereich) aufzeigen.

Im Einzelfall kann eine umfassende Vorplanung soweit gehen, daß eine Planung nach § 38 FlurbG nicht mehr erforderlich ist.

Aufbauend auf den Ergebnissen der agrarstrukturellen Vorplanung sowie einer umfassenden sozialökonomischen Information und Beratung muß die Entscheidung über das zweckmäßigste Verfahren getroffen werden.

¹⁷⁸ MULLER, W., a. a. O., S. 396.

²²⁷ HOTTES, a. a. O.

Nach den regionalen Gegebenheiten, den anstehenden Aufgaben und Zielsetzungen läßt sich entscheiden, ob ein

- Flurbereinigungsverfahren nach §§ 1,4 FlurbG,
- beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG,
- vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 oder Abs. 3 FlurbG,
- Flurbereinigungsverfahren bei Enteignung nach § 87 FlurbG oder
- freiwilliger Landtausch einzuleiten ist.

Ausschlaggebend muß dabei der für das Flurbereinigungsgebiet zu erreichende Nutzen im Vergleich zum Aufwand (vgl. dazu die Ausführungen zum Niederländischen Mehrjahresplan, S. 172 ff.) sein.

Als Grundsatz muß gelten, daß einzuleiten ist:

- ein beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren, wenn außer der Zusammenlegung und Durchführung landeskultureller Maßnahmen im engeren Sinne keine sonstigen Vorhaben und Planungen durchzuführen sind.
- ein Flurbereinigungsverfahren, wo eine integrale Neuordnung, vor allem im Zusammenhang mit außeragrarischem Planungen, im Interesse der Landwirtschaft und Landeskultur nicht zu umgehen ist. Sie sollte sich mindestens über einen Nahbereich erstrecken.

Vor der Einleitung von Neuordnungsvorhaben ist — wie bisher — jedoch verstärkt zu prüfen, ob Flurbereinigungen vorläufig oder überhaupt zu unterbleiben haben, selbst wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einleitung gegeben sind, weil

- der überwiegende Teil des Gebietes eine rentable Landbewirtschaftung nicht zuläßt,
- ein unverhältnismäßig hoher Aufwand im Vergleich zu den zu erwartenden Ergebnissen den Einsatz öffentlicher Mittel nicht rechtfertigt (Kosten-Nutzen-Verhältnis),
- eine völlig unzulängliche Betriebsgrößenstruktur eine Verbesserung der Erwerbssituation verhindert, so daß zunächst ein struktureller Umbruch abzuwarten ist oder
- auf Grund der strukturellen und persönlichen Verhältnisse landwirtschaftliche Betriebe mit Vollerwerbsfunktion nicht vorhanden sind und sich auch dahingehend nicht entwickeln werden.

Welchem Verfahren der Vorzug zu geben ist, muß nach sachlichen Einzelkriterien geprüft werden, wobei die Entscheidung natürlich nicht nur mit einem einzelnen Kriterium getroffen werden kann. Die Einzelkriterien lassen sich zu Gruppenkriterien zusammenstellen, die sodann einzeln oder in Kombination zur Beurteilung herangezogen werden. Dabei erlaubt es die Vielfältigkeit der Beurteilungsmerkmale nicht, Rezepte für die Anwendbarkeit der einzelnen Verfahrensarten zu geben. Eine Systematik der Einzel- und Gruppenkriterien kann jedoch Hilfsmittel sein, um die Verfahrensarten zu systematisieren und im Einzelfall die Entscheidungskriterien zu überprüfen*.

Wird die beschleunigte Zusammenlegung als das geeignete Verfahren ermittelt, sollte die Flurbereinigungsbehörde das Verfahren geeigneten Stellen und sachkundigen Personen übertragen, um das qualifizierte Flurbereinigungspersonal für die umfassenderen Flurbereinigungsverfahren freizuhalten.

* Schreiben der ASG vom 14. 2. 1970 A 5a — II „Flurneuordnung — Möglichkeiten zur Beschleunigung“. Bezug: Ergebnis der Untersuchungen einer Arbeitsgruppe der ASG.

Um das Tauschergebnis beim freiwilligen Landtausch insgesamt zu vergrößern, wird angeregt, auch den Tausch auf Pachtbasis zu fördern. Ein solcher ist, wie auch die Arbeitsgruppe der ASG festgestellt hat, grundsätzlich möglich:

- durch Pachtverträge zwischen den Beteiligten unter Einschaltung eines Helfers, der die Beteiligten unter Umständen von vornherein an einen von ihm aufzustellenden Tauschplan binden kann,
- durch Bildung einer Pächtergenossenschaft (aus Verpächtern und Pächtern), die die Flächenverteilung vornimmt und eine einheitliche Pachtpreisregelung findet, oder
- durch die Einschaltung eines Generalpächters, der die Flächen sammelt, die Zahlung des Pachtzinses an die Verpächter gewährleistet und die Einziehung der Pachtgelder bei den Unterpächtern vornimmt.

Es müssen dabei folgende Grundsätze gewahrt werden:

1. Freiwilligkeit
2. Langfristige Verpachtung (mindestens 12 Jahre)
3. Förderung der späteren Umwandlung von Pacht in Eigentum
4. Möglichkeit zur vorzeitigen Beendigung des Pachtverhältnisses bei
 - a) Verkleinerung oder vorzeitiger Aufgabe des Betriebes durch den Pächter
 - b) Überführung der verpachteten Grundstücke durch den Verpächter in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung.

Die Richtlinien des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Förderung der langfristigen Verpachtung sollten als Anreiz zum Landnutzungstausch entsprechend Anwendung finden können.

Der freiwillige Landtausch auf Eigentums- und Pachtbasis kann in einem Tauschgebiet auch nebeneinander durchgeführt werden, wenn es die örtlichen strukturellen Verhältnisse fordern und die Beteiligten wünschen oder die Beteiligten sich nicht endgültig festlegen wollen. Unter dem gleichen Gesichtspunkt kann der Landtausch auf Pachtbasis den Flurneueordnungseffekt des beschleunigten Zusammenlegungsverfahrens ergänzen.

Über den Landtausch auf Pachtbasis sowie damit kombinierte Verfahren liegen bisher keine Erfahrungen vor. Bevor für diese Verfahrensarten verbindliche Richtlinien erlassen werden, sollten in den einzelnen Bundesländern Versuche mit diesen Verfahren durchgeführt und die gesammelten Erfahrungen ausgewertet werden.

Durch eine sorgfältige Auswahl des geeigneten Verfahrens kann eine Beschleunigung erreicht werden. So kann nämlich vermieden werden, daß eine Flurbereinigung angeordnet wird, wenn eine beschleunigte Zusammenlegung zweckmäßig ist, oder eine beschleunigte Zusammenlegung eingeleitet wird, wenn ein freiwilliger Landtausch zweckmäßig ist. Ebenso kann verhindert werden, daß überhaupt Maßnahmen ergriffen werden, wenn eine solche noch nicht oder überhaupt nicht gerechtfertigt ist. Einer solchen objektiv begründeten Auswahl des zweckmäßigsten Verfahrens oder der Verfahrenskombination kommt daher größte Bedeutung zu.

Der niederländische Grundsatz, alle, die an einer späteren Flurbereinigung beteiligt sein werden, so früh wie möglich und weitgehendst über deren Ziele zu unterrichten, sollte verstärkt Anwendung finden (s. S. 179).

Er trägt nicht nur der Tatsache Rechnung, daß die Flurbereinigung bezweckt, die Einkommensgrundlagen der beteiligten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe

zu verbessern, damit die Disparität der Einnahmen zu denen in vergleichbaren anderen Wirtschaftsbereichen abnimmt und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe innerhalb der EWG gestärkt wird, er berücksichtigt vielmehr auch, daß sie zugleich eine Maßnahme zur Förderung der Regionalstruktur ist und unter Koordinierung aller Planungen im ländlichen Raum bei Einbeziehung der Ortslagen eine komplexere Raumordnungstätigkeit mit dem Ergebnis einer umfassenden Gesamtplanung ermöglicht.

Mittelfristige Arbeitsprogramme der beteiligten Behörden und Institutionen erlauben die folgerichtige Abstimmung der verschiedenen Planungsträger, die rasche Abwicklung der einzelnen Verfahren und den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel.

Eine solche gegenseitige und frühzeitige Abstimmung erweist sich zudem auf Grund der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben „Regionale Wirtschaftsentwicklung“ und „Verbesserung der Agrarstruktur“ als erforderlich.

Beide Gemeinschaftsaufgaben — leider wurden sie nicht zu einer zusammengefaßt — bedürfen in der Regel im Interesse einer sinnvollen und wirksamen „Entwicklung“ einer sachlichen und zeitlichen Durchführung ein „einheitliches Konzept“. Es gilt insbesondere auch für die Finanzierung mit den nichtlandwirtschaftlichen Ressorts und, wo möglich, unter Beteiligung der Privatwirtschaft, eine gemeinsame Basis zu finden.

Bei der Zusammenfassung der beiden Gemeinschaftsaufgaben könnte dem „Planungsausschuß“ auf Bundesebene eine koordinierende Funktion zufallen wie der Centralen Culturtechnischen Commission (CCC) in den Niederlanden.

Die Bedeutung der CCC liegt, wie dargelegt wurde (S. 175) darin, daß in ihr unter der Federführung der Flurbereinigungsverwaltung die verschiedenen Planungen aufeinander abgestimmt werden. Die Ressorts binden sich auch bereits wegen der finanziellen Mittel.

Das würde bedeuten, daß die Bundesmittel für die beiden Gemeinschaftsaufgaben nicht quotale nach Ländern aufgeteilt werden, sondern ohne Berücksichtigung konjunkturpolitischer Erwägungen „ausschließlich“ nach „strukturpolitischen“ Gesichtspunkten eingesetzt werden. Außerdem ist erforderlich, daß sie, da sich die Maßnahmen über Jahre hinaus hinziehen, kontinuierlich zur Verfügung stehen. Das gleiche gilt für die Landesmittel und den etwaigen Einsatz weiterer Mittel von privaten oder juristischen Personen oder Körperschaften. Wegen der gesetzlichen Verpflichtung der Länder, sich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben mit 40 bzw. 50 % — bezogen auf die öffentlichen Mittel — an der Finanzierung zu beteiligen, ist eine Regelung, die den gemeinsamen Bedürfnissen der „Verbesserung der Agrarstruktur“ und der „Regionalen Wirtschaftsförderung“ Rechnung trägt und der Landentwicklung im ländlichen Raum dienlich ist, erforderlich.

Bis zum Abschluß dieser Untersuchung lag noch in keinem Land der BRD eine entsprechende Regelung vor.

Für eine solche bietet sich als Vorbild die in Bayern auf Grund der gemeinsamen Entschließung vom 5. Oktober 1967 getroffene an.

Dort wählen die Flurbereinigungsdirektionen und Bezirksregierungen im gegenseitigen Einvernehmen und unter Hinzuziehung aller im ländlichen Raum tätigen Fachstellen die Neuordnungsräume aus.

Es wird alljährlich ein fünfjähriges Arbeitsprogramm aufgestellt, das dieses Zusammenspiel aller Planungs- und Entwicklungsträger von vornherein sicherstellt. Die übergeordneten Neuordnungsmaßnahmen können dann über einen Zeitraum

von 5 Jahren im voraus vorbereitet werden. Dadurch wird nach Einleitung der Flurbereinigung eine konzentrierte, zeitlich und sachlich abgestimmte Tätigkeit aller beteiligten Behörden erreicht.

Auf Grund der damit gemachten Erfahrungen hat sich bestätigt, daß nur aufeinander abgestimmte, zeitlich und finanziell ausgeglichene Planungen deren reibungslose Ausführung gewährleisten.

Auf diesem Wege wird zudem erreicht, daß sich die ländliche Neuordnung im gemeinsamen Interesse aller daran Beteiligten nach den Forderungen der allgemeinen Landesplanung, nach den Bedürfnissen einer regionalen Neuorientierung bis hinunter zum Nahbereich und den Gemeinden sowie nach dem Grad der Entwicklungsmöglichkeiten in diesen Räumen richtet.

Das ist auch von großer Bedeutung, insbesondere dann, wenn größere übergebietliche Maßnahmen entweder eine bestehende Ordnung zerstören oder einen sich schon anbahnenden Umstrukturierungsprozeß in dem betreffenden Gebiet beschleunigen.

Nach dieser bayerischen Regelung werden die Arbeitsprogramme alljährlich um ein weiteres Jahresprogramm ergänzt, das ebenfalls nach den gemeinsamen Zielen und Bedürfnissen ausgerichtet wird.

Die Festlegungen der letzten 3 Jahre im Gesamtprogramm sind behördenverbindlich.

Um die größtmögliche räumliche Effizienz der Flurbereinigung für die außer-agrarischen Ziel- und Zwecksetzungen zu erreichen, wird folgender Vorschlag gemacht:

Unter Anhaltung der bayerischen Regelung ist es jedoch der Sache und der beschleunigten Durchführung der geplanten Maßnahmen, insbesondere der koordinierenden Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörden dienlich, wenn schon vor der „Erstellung des Arbeitsprogrammes“ durch die Landesplanungsbehörde unter Mitwirkung der Flurbereinigungsbehörde, also der beiden Stellen der „Grob“- und „Detail“planung, der „Vorplanung“ und „Durchführungsplanung“ in einer Versammlung aller später betroffenen Grundeigentümer, sowie der Landräte, Bürgermeister, Vertreter der landwirtschaftlichen Organisationen sowie anderer Personen und Institutionen, deren Interessen berührt werden können, eine Aufklärung über die Ziele, Möglichkeiten, Finanzierung und Erfolg der Neuordnung erfolgt.

Von einer derartigen gezielten Aufklärung darf eine Anregung nicht nur für die beteiligten Landwirte, sondern für alle Einwohner, Gemeinden und sonstigen Körperschaften und Institutionen erwartet werden. Das Ziel der Landesplanung wird dem genannten Kreis nahegebracht und wird anschließend Gegenstand weiterer Überlegungen sein. Bis zum Beginn der eigentlichen Flurbereinigung, d. h. schon bis zur Vorplanung, haben dann alle Beteiligten und Interessenten hinreichend Zeit und Gelegenheit, ihre Wünsche und Vorstellungen sowie ihre etwaigen Planungen aufeinander abzustimmen bzw. ihre Folgerungen, die verschiedenster Art sein können, zu ziehen.

Zu diesem Zeitpunkt sollten auch die Bemühungen um die Mitarbeit der Betroffenen und Einwohner einsetzen, etwa in der Form der Gründungen von Entwicklungsvereinen, Bürgerkomitees oder Ausschüssen wie in Österreich und Frankreich (vgl. S. 125 bzw. 158).

In den kommenden Jahren werden Autobahnen, Fernstraßen und andere Straßen von überörtlicher Bedeutung in erheblichem Umfange gebaut werden. Hinzu kommen der Ausbau von Wasserstraßen, Schienenwegen, militärischen und Flug-

platzanlagen. Für die Realisierung dieser Maßnahmen durch Bereitstellung oder Ausweisen von Flächen bietet sich das Flurbereinigungsverfahren mit seinen eigens hierfür vorgesehenen Vorschriften an.

Es kann und darf jedenfalls nicht angehen, daß die Flurbereinigungsbehörden derartige raumbezogene Pläne erst dann zur Kenntnis erhalten, wenn sie baureif sind. Dann ist es in der Regel zu spät, Schäden, die durch den Bau solcher Anlagen entstehen, rechtzeitig zu mildern.

Die Träger solcher Anlagen haben in der Regel für den Grunderwerb, für Durchschneidungen, für Wirtschafterschwernisse, erhebliche öffentliche Mittel auszugeben, die oft deswegen überhöht sind, weil die Ausführung unter Zeitdruck steht. Später wird dennoch die Forderung nach einer Flurbereinigung erhoben, um diese landeskulturellen Nachteile zu beheben, wofür wieder in der Regel erhebliche öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen.

Die Flurbereinigung ist — wie die Untersuchung erneut bestätigt — ein wirksames Instrument, die Infrastruktur zu verbessern. Sie dient damit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Hierin muß in Zukunft ihre wesentliche Aufgabe gesehen werden.

Mit steigendem Einkommen und zunehmender Freizeit der Bevölkerung wird die Nachfrage nach Erholungsanlagen steigen. Hieran kann und konnte die Flurbereinigung nicht vorbeigehen. Es wird in verstärktem Ausmaß ihre Aufgabe sein, bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen, insbesondere Grenzertragsböden, Erholungszwecken zu widmen¹⁴⁷.

Das Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) liegt dem Deutschen Bundestag im Entwurf vor. In seinem vierten Teil, in dem städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur behandelt werden, können Befugnisse der Gemeinde bezüglich der Umlegung von Baugrundstücken der Flurbereinigungsbehörde übertragen werden. Eine Abstimmung zwischen Agrarstrukturverbesserung und Bauleitplanung ist zwingend vorgeschrieben.

Ausgehend von dem Leitgedanken, daß Dorf und Feldmark ein einheitliches Ganzes bilden, erstreckt sich der gesetzliche Auftrag an die Flurbereinigungsbehörden eindeutig auch auf die Erneuerung der Ortschaft.

Wie die zahlreichen Beispiele, die im Verlaufe der Untersuchung angeführt werden konnten, beweisen, müssen Bauleitplanung, Dorfauflockerung, Grünplanung, Gehöftausbau sowie ggf. Aussiedlungen bzw. Weilerbildungen im Flurbereinigungsverfahren eine einheitliche Lösung finden. Wenigstens muß für derartige Maßnahmen die Richtung gewiesen und durch die Bodenordnung vorbereitet werden.

Bauleitplanungen sollten, soweit die Orte von Flurbereinigungen betroffen werden, für obligatorisch erklärt und den Flurbereinigungsbehörden, wie es schon in verschiedenen Bundesländern geschehen ist, übertragen werden. Sie können dann mit der Flurbereinigung gleichlaufen.

Wie im Verlaufe der Untersuchung an verschiedenen Beispielen dargelegt werden konnte, haben sich Flurbereinigungen aus besonderem Anlaß wie z. B. Straßenausbau usw. gut bewährt.

Der Vorteil solcher Verfahren nach § 87 Abs. 1 Satz 1 liegt darin, daß bei entsprechender Feststellung des Bereinigungsgebietes der für den einzelnen Betei-

¹⁴⁷ PRIEFER, a. a. O., S. 20.

lichten entstehende Landverlust auf die Gesamtheit verteilt werden kann und Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden.

Ein weiterer Vorteil eines solchen Verfahrens liegt darin — auch das hat die Untersuchung an Hand von Beispielen ergeben —, daß die im Bereiche des Unternehmens notwendigen Maßnahmen wie z. B. Wege, Straßen, sinnvoll in den Raum, etwa durch Anschluß an das außerhalb der eigentlichen Unternehmensfläche bestehende oder zu schaffende Wege- und Gewässernetz eingebunden werden.

Auf die dadurch für das Unternehmen und damit auch für die Allgemeinheit entstehenden Kostenvorteile konnte ebenfalls hingewiesen werden.

Wie auf S. 60 angedeutet, sollte daher ernsthaft geprüft werden, ob es sich nicht empfiehlt, das bewährte Verfahren auch zur Förderung von Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes vorzusehen.

Es ist auch künftig in der Flurbereinigung unentbehrlich, landwirtschaftliche Nutzflächen für Planungszwecke zu erwerben, insbesondere dann, wenn sie für die genannten raumbezogenen Maßnahmen gebraucht werden. Der rechtzeitige Erwerb ist Voraussetzung für eine sinnvolle Verwendung (vgl. S. 216).

Aus dargelegten Gründen (vgl. S. 32/33) wird auch künftig eine wirksame „größensstrukturelle“ Verbesserung der an der Flurbereinigung beteiligten Vollerwerbsbetriebe im Zuge des Verfahrens weder über Pacht noch Eigentum zu erreichen sein^{126, 125, 124}.

Hieraus die Schlußfolgerung zu ziehen, die Flurbereinigung sei deswegen ungeeignet für eine Verbesserung der strukturellen Verhältnisse, ist falsch. Die agrarpolitisch angestrebte Entwicklung zum größeren Betrieb mit optimalen Produktionsverhältnissen ist nur möglich, wenn die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke genügend groß, gut geformt und zugewegt von jedem Landwirt genutzt werden können. Nur solche Grundstücke ermöglichen die gewünschte Landmobilität.

Wie an zahlreichen Beispielen gezeigt, ergibt sich im Verlaufe der Jahre als Folge der Flurbereinigung eine wesentliche Veränderung der Betriebsgrößen¹²⁶ und führt damit zu dem angestrebten Erfolg, nämlich der Vergrößerung — Aufstockung — der Betriebe, die entwicklungsfähig sind. Mit Rücksicht auf den hohen Mittelbedarf für eine Aufstockung auf Eigentumsbasis muß der Förderung der Zupacht der Vorrang gegeben werden.

Es ist daher angebracht, darauf hinzuweisen, daß ungeachtet der für die Allgemeinheit so wichtigen Aufgaben der Flurbereinigung ihre Bedeutung für die Verbesserung der landeskulturellen Verhältnisse unverändert gegeben ist. Sie hat in agrarischen Gebieten, die von außerlandwirtschaftlichen Planungen nicht oder wenig berührt werden, nach wie vor ihre Berechtigung. Die landwirtschaftlichen Betriebe unterliegen dort oft mannigfaltigen Wettbewerbsnachteilen. Sie werden daher nur dann wettbewerbsfähig sein, wenn sie billigstmöglich produzieren können. Über einen vermehrten Einsatz des Faktors Boden allein ist dies generell aber nur dann zu erreichen, wenn eine rationale Bewirtschaftung der Grundstücke möglich ist. In bisher nicht bereinigten Gebieten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, müssen die Voraussetzungen hierfür erst geschaffen werden durch Anschluß der Grundstücke an ein befestigtes Wegenetz, Entwässerung der Flächen, Beseitigung von Mißformen und Vergrößerung der Grundstücke durch Zusammenlegung. Auch hier ist somit eine Neuordnung, wenn

¹²⁴ KROESCHELL, a. a. O.

¹²⁵ ABEL, a. a. O., S. 220 ff.

¹²⁶ SCHWEDE, a. a. O., S. 531 ff.

auch nur im engeren Sinne, notwendig, um eine großflächige Landwirtschaft, in der Kapital und Arbeit mit größtmöglicher Effizienz eingesetzt werden, durchführen zu können.

In einem Umstellungsprozeß begriffen, der weit über bisherige Strukturveränderungen hinausgeht, hat die Landwirtschaft einen Anspruch auf eine leistungsfähige Agrarstrukturverbesserungsbehörde; der ländliche Raum im umfassenden Sinne ist auf eine mit hinreichenden Erfahrungen auf dem Gebiet der Landentwicklung ausgestatteten Behörde angewiesen.

Die im ländlichen Raum anstehenden Aufgaben sind nicht von heute auf morgen zu lösen. Sie werden über viele Jahre noch die auf diesem Gebiete verantwortlich Tätigen beschäftigen.

Die bereits (S. 222) erwähnte Arbeitsgruppe hat zu den von Zeit zu Zeit geäußerten Reformvorschlägen für die Flurbereinigungsverwaltung, wie z. B. Eingliederung in die Innere Verwaltung¹⁴⁸ und auf der untersten Ebene in die Kreisverwaltung*, wie folgt Stellung genommen:

„In einzelnen Bundesländern hat es in jüngster Zeit nicht an Bestrebungen gefehlt, die Flurbereinigungsverwaltung zu reformieren. Die gewachsene Spezialbehörde hat sich in der langjährigen Praxis so überzeugend bewährt, daß vor jeder Reform, insbesondere unter dem Argument „Einheit der Verwaltung“ schlüssig geprüft werden sollte, ob andere Organisations- und Zuständigkeitsregelungen besser sein können. Schwerfällige Reformen der Behördenverfassung können sich hemmend auf die angestrebte Beschleunigung der Neuordnungsmaßnahmen im ländlichen Raum auswirken**.“

Als weitere Folgerung aus den Untersuchungen ist festzustellen, daß die Bemühungen der Flurbereinigungsverwaltungen, den Engpaß im Personalbereich zu steuern, in mehreren Bundesländern durch den Einsatz geeigneter Stellen — in der Regel sind dies die Landgesellschaften — und sachkundiger Personen erfolgreich verlaufen sind. Bund und Länder sollten diese Anstrengungen fortsetzen und den geeigneten Stellen fachliche und finanzielle Hilfestellung leisten, um deren Mitwirkung insbesondere bei der Bearbeitung beschleunigter Zusammenlegungsverfahren und im freiwilligen Landtausch zu festigen und, falls möglich, auszuweiten.

Die Struktur der Flurbereinigungsbehörden — der Kulturämter — richtet sich in der Mehrzahl der Bundesländer der BRD auch heute noch nach dem preußischen Gesetz über Landeskulturbehörden vom 3. 6. 1919 (PrGS, S. 101)*. In ihm wird zwar die Organisation im einzelnen nicht vorgeschrieben, aber der Aufgabenbereich des Vorstehers und des leitenden Vermessungsbeamten festgelegt.

Hieraus und aus der Anweisung über die dienstliche Stellung und die Aufgaben der Vermessungsbeamten bei den Landeskulturbehörden vom 26. 8. 1922 (LMB1., S. 599) sowie die Verordnung zur Abwicklung von Vorschriften des Organisationsgesetzes vom 13. 11. 1931 (RAnz. Nr. 267)** wird z. T.** gefolgert, die Ämter zerfielen in zwei oder mehrere Ämter mit gemeinsamen oder doppelten Unterbau. Darüber hinaus entstehe unter der Leitung des leitenden Vermessungsbeamten jeweils ein technisches Amt im Amt.

¹⁴⁸ HUBLER, K. H., a. a. O., S. 7.

* Der Landkreis 1967, Beilage zu Heft 7.

** Versuche, die Landeskulturbehörden in die allgemeine Verwaltung einzubeziehen, haben sich in Preußen 1932 und in Hessen nach dem 2. Weltkrieg nicht bewährt.

* für Bayern gelten besondere Organisationserlasse.

** Gültig ist von ihr nur noch Nr. 4.

*** So z. B. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Mit der weiteren Begründung, das Zusammenwirken von Verwaltung und Technik beschränke sich darauf, daß der Vorsteher die im Innenverhältnis nicht von ihm beeinflussten Arbeitsergebnisse der Technik, insbesondere den Flurbereinigungsplan, durch Verwaltungsakte in das Außenverhältnis umsetzt und die Verantwortung übernehmen muß, wird es für notwendig gehalten, den Außenbereich des Vorstehers nach örtlichen oder sachlichen Gesichtspunkten zu teilen und mehreren leitenden Beamten als Vorsteher der Flurbereinigungsbehörde — des Kulturamtes — zuzuweisen.

Dadurch werde — so wird weiter ausgeführt — eine straffe und koordinierende Verwaltungsleistung ermöglicht, die den Auffassungen über eine moderne Behördenorganisation entspricht.

Es kann dahingestellt bleiben, ob dieser Begründung, soweit sie die Stellung des Kulturamtsvorstehers und des leitenden Vermessungsbeamten betrifft in ihrer Verallgemeinerung zuzustimmen ist. Die Organisation einer Behörde muß so erfolgen, wie es das sachliche Bedürfnis der einzelnen Verwaltung erfordert und ihr die bestmögliche Wirksamkeit gewährleistet.

Als Sonderbehörden haben die Landeskultur-Flurbereinigungsbehörden — wie im Verlaufe der vorstehenden Ausführungen dargelegt — vornehmlich landeskulturelle und agrarstrukturelle Aufgaben im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes zu lösen.

Die nach einer Bestandsaufnahme und Beurteilung der Zukunftserwartungen gesteckten Ziele der Raumplanung und die für die Landwirtschaft wie auch für die Allgemeinheit wichtigen Aufgaben können nur durch das gewollte und stetige Miteinander aller Beteiligten erreicht bzw. gelöst werden.

Es gilt nämlich, wie an Hand der Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder im einzelnen näher ausgeführt wurde (vgl. S. 38 ff.), jedem Raum und damit jeder Gemeinde ihre Aufgabe zuzuordnen, die ihrer Lage sowie den wirtschaftlichen Verhältnissen und deren Entwicklung am besten entspricht.

Eine solche Verbesserung der Struktur im weitesten Sinne und eine höchstmögliche Wirkung der eingesetzten Mittel kann durch die Flurbereinigung erreicht werden.

Aus vielen Beispielen der Praxis konnte der Beweis erbracht werden, daß trotz der bisherigen geringen „de jure Effizienz“²²⁷ die Flurbereinigung nicht nur für die verschiedensten außeragrarisches Bereiche — örtlicher, überörtlicher und regionaler Natur und Umfangs — ausschlaggebende Hilfe gewährt und damit oft dadurch erst die Verwirklichung der geplanten Maßnahmen ermöglicht hat.

Das ist nicht möglich, ohne die für die einzelnen Fachgebiete zuständigen Dienststellen und Organisationen zu Rate zu ziehen und sich ihrer Mithilfe zu bedienen. Der angestrebte Gesamterfolg verlangt eine gute, vertrauensvolle und rechtzeitig erfolgende Zusammenarbeit.

So gesehen muß — wenn nicht schon durch die praktische Arbeit erfolgt und bewährt — die Organisation der mit Landeskulturaufgaben, insbesondere mit der Flurbereinigung befaßten und beauftragten Behörden eine der heutigen Zeit entsprechende Teamarbeit aller an der Lösung der Aufgaben mitwirkenden Kräfte ermöglichen und gewährleisten.

²²⁷ HOTTES, K., a. a. O.

Literaturverzeichnis

1. HOCHERL, H.: Die Welt zwischen Hunger und Überfluß. Eine agrapolitische Bilanz im technischen Zeitalter, Seewald-Verlag 1969.
2. STRATHAUS, B.: Die sich wandelnde Situation in den bäuerlichen Betrieben und in der Agrarstruktur, Heft 2 „Das Dorf“, Ausburg 1966.
3. Sozialenzyklika des Papstes Johannes XXIII.: „Mater et magistra“, in der Übersetzung von Eberhard Welty OP., Herder-Bücherei Bd. 110, Freiburg 1961.
4. Bundesregierung: Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), Heft 134 Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft hrsg. vom BML.
5. NIEHAUS, H.: Umdenken in der Agrarpolitik tut not. Tagungsprotokoll Nr. 16 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft.
6. NIEHAUS, H.: Strukturwandel in der Agrarwirtschaft, in: Agrarprobleme in der modernen Industriegesellschaft, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 12, Berlin 1966.
7. NONHOFF, F.: Aufgaben einer gemeinsamen Agrarstruktur. Landvolk auf dem Wege nach Europa, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen (ASG Heft 48 Jg. 1965).
8. KROESCHELL, K.: Landwirtschaftsrecht, Köln—Berlin—Bonn—München 1963.
9. HEDEMANN, J. W.: Die Fortschritte des Zivilrechts im 19. Jahrhundert, 2. Teil — 1. Hälfte, Berlin 1930, Carl-Heymann-Verlag.
10. SCHLITTE, B.: Die Zusammenlegung der Grundstücke, Bd. 1 1886.
11. DYMARDEN, E.: Die Entstehung von Landeskulturbehörden in Niedersachsen, in: Innere Kolonisation, 10. Jg. 1961.
12. NIERMANN: Die Reichsumlegungsordnung, in: Reichsverwaltungsblatt (RVerwBl.) 1937.
13. SEEHUSEN, SCHWEDE, NEBE: Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Agricola-Verlag GmbH, Stollhamm (Oldb.) 1966.
14. GAMPERL, H.: Ländliche Neuordnung (Flurbereinigung) Band IVb, Handbuch der Vermessungskunde, 10. Aufl. (Jordan, Eggert, Kneissl).
15. SAUER, E.: Landwirtschaftliche Selbstverwaltung — Kommentar zur Landwirtschaftsgesetzgebung der Deutschen Bundesrepublik — Bd. 7 der Kommentare, Agricola-Verlag GmbH, Stollhamm (Oldb.).
16. BOHTE, H. G.: Vorplanung im Agrarbereich, AID-Schriftenreihe 1967, Heft 149.
17. LILLOTTE, Fr. J.: Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Ordnung des ländlichen Raumes, in: Innere Kolonisation, 17. Jg. 1968.
18. STEUER, R.: Flurbereinigungsgesetz, 2. Aufl., Verlag C. H. Beck, München und Berlin 1967.
19. HIDDEMANN, H.: Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, Heft 54 der Schriftenreihe für Flurbereinigung, hrsg. vom BML 1970.
20. v. BABO, Fr.: Woran krankt die Neuordnung des ländlichen Raumes? in: Innere Kolonisation, 11. Jg. 1962.
21. DITTRICH, E.: Die Problemgebiete der Bundesrepublik in ihrer Bedeutung für die Raumordnungspolitik, in: „Der Diplolandwirt“ Heft 9, 1963.
22. BEWERUNGE, K.: Strukturprogramm für den ländlichen Raum, in: Innere Kolonisation, 12. Jg. 1963.
23. WOLFF, H. J.: Verwaltungsrecht I, 7. Aufl. 1968, Verlag C. H. Beck, München.
24. BUCHEL, E.: Zur Problematik der Neuansiedlung, Verlagerung und Stilllegung von Industriebetrieben im ländlichen Raum, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969.
25. PIEST, R.: Landschaftsplanung und agrarstrukturelle Vorplanung, in: Innere Kolonisation, 16. Jg. 1967.
26. Mansholtplan: Der Mansholtplan — Kritik und Alternativen —, hrsg. vom BML, Heft 141 Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Landwirtschaftsverlag GmbH Hilstrup.
27. Bundeswirtschaftsministerium: Vorschläge zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, hrsg. von der Pressestelle des Bundesministeriums für Wirtschaft, Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn.
28. Bericht über 12. Mainauer Gespräch: Erhaltung der menschlichen Existenz in einem gesunden Lebensraum, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969, S. 189.

29. Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, Folge 2, 1969, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn, Buch- und Verlagsdruckerei L. Leopold, Bonn.
30. LEHMANN, E.: Zwischenbilanz der Bundesraumordnung, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969.
31. UMLAUF, J.: Leitgedanken zur Raumordnung, in: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, Schriften des Instituts für Städtebau und Raumordnung, Stuttgart, Bd. 1, 1967.
32. DITTRICH, E.: Regionale Wirtschaftspolitik und Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e. V., Sonderheft 6, Wiesbaden 1960.
33. HERWEIJER, SCHULLEMANN: Die Landwirtschaft als integraler Bestandteil regionaler Wirtschaftspolitik, in: Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 54, Hannover 1967.
34. ALBERT, W.: Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Industriestandorte, Informationen, 14. Jg. 1964.
35. RUHE, H.: Erläuterungen zu den Ausführungsgesetzen zu den Gemeinschaftsaufgaben, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 46, vom 15. 4. 1969.
36. SCHILLER, K.: Regionale Strukturpolitik schafft zusätzliche Arbeitsplätze in ländlichen Räumen, in: Innere Kolonisation, 17. Jg. 1968.
37. v. RANDOW, F.: Perspektiven des Raumordnungsberichtes 1968 zum Agrarstrukturwandel durch Regionalpolitik, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969.
38. van DEENEN: Die agrarstrukturelle Entwicklung als Grundlage für die Neuordnung des ländlichen Raumes, Vortrag auf dem 2. Flurbereinigungs-Seminar 27/304 1970 in Münster.
39. ABB, W.: Die Planung im ländlichen Raum, in: Innere Kolonisation, 14. Jg. 1965.
40. GEISSDORFER, G.: Autobahn-Neubau — Eingriff in den ländlichen Raum, Vortrag auf der Arbeitstagung der Verwaltung für Flurbereinigung und Siedlung des Landes Nordrhein-Westfalen 1966 in Tecklenburg.
41. MEYER, K.: Ordnung im ländlichen Raum, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart 1964.
42. FORSTER, E.: Die Entwicklung ländlicher Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung der Dorferneuerung, Vortrag im 2. Flurbereinigungs-Seminar 1970 in Münster.
43. OSTHOFF, F.: Flurbereinigung und Dorferneuerung, in: Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 42, Hrsg. BML Landwirtschaftsverlag GmbH Hilstrup, 1967.
44. WECKWERTH, H., LAMPRECHT, B.: Das Zusammenwirken von Bauleitplanung und Flurbereinigung, Sonderheft 23 der AVA-Schriftenreihe, Wiesbaden 1966.
45. ERNST, W.: Dorferneuerung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 40, Hrsg. Prof. Dr. W. Abel, Verlag M. u. H. Schaper, Hannover.
46. TROSCHER, T.: Dorferneuerung als Aufgabe der Agrarstrukturverbesserung, Sonderheft 23 der AVA-Schriftenreihe, Wiesbaden 1966.
47. BOETTCHER, E.: Dorferneuerung als Aufgabe regionaler Wirtschaftspolitik, Sonderheft 23 der AVA-Schriftenreihe, Wiesbaden 1966.
48. KRAFT, J.: Ziele und Ergebnisse agrarsozialer Tätigkeit für die Landentwicklung und Dorferneuerung, in: „Für den Menschen auf dem Lande“, Heft 55, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 1967.
49. BLOCH, A.: Probleme, Möglichkeiten und Grenzen der Dorferneuerung als Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raumes, ein Entwicklungsproblem des ländlichen Raumes, in: Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westf.-Wilhelms-Universität Münster, Bd. 66, und Köln-Braunsfeld 1967.
50. HASTENPFLUG, J.: Dorferneuerung — Theorie und Wirklichkeit, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. XLIII, Heft 4, Hamburg, Berlin 1965.
51. ISBARY, G.: Zentrale Orte und Versorgungsnahbetriebe, Bad Godesberg 1965.
52. BEY, O.: Die Gestalt des Dorfes von morgen, in: Agrarsoziale Perspektiven, Materialsammlung der ASG Nr. 67.
53. v. BABO, Fr.: Dorferneuerung, in: Innere Kolonisation, 12. Jg. 1963.
54. STAHL, Fr.: Die Dorferneuerung hat begonnen, in: Innere Kolonisation, 14. Jg. 1966.

55. HERMES, A.: Agrarpolitik auf lange Sicht, in: Wirtschaftsdienst, hrsg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv, Heft 7, 1954.
56. GUTHER, M.: Ortsplanung und Agrarstruktur, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 25, Hrsg. Prof. W. Abel, Hannover 1958.
57. GASSNER, E.: Die Dorferneuerung und ihre Probleme, Vortrag auf der 21. Hochschultagung der landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, 3./4. Oktober 1967 in Münster, Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup/Westf.
58. ABB, W.: Ländliche Neuordnung und Bauleitplanung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, 1966, Heft 9.
59. KLEMPERT, B.: Beziehungen zwischen Flurbereinigung und Dorferneuerung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, 1962, Heft 12.
- 59a. KLEMPERT, B.: Städtebauliche Planung und Entwicklungsaufgaben in den ländlichen Gemeinden, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, 1966, Heft 5.
- 59b. KLEMPERT, B.: Flurbereinigung und Dorferneuerung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, 1966.
60. NAURATH, B.: Bauleitplanung und Flurbereinigung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, 1966, Heft 11.
61. DENEKE, D.: Die gesellschaftlichen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 56 (1968).
62. PEVETZ, W.: Erholungswesen, Land- und Forstwirtschaft und Landespflege, in: Der Förderungsdienst, 18. Jg. 1970, Heft 3.
63. ERTL, Josef: Künftige Aufgaben der Landschaftspflege und des Naturschutzes. Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für eine funktionsfähige Kulturlandschaft, Bulletin Nr. 57/S. 531 ff. v. 24. 4. 1970.
64. OLSCHOWY, G.: Landschaftspflege und Flurbereinigung, in: Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 22 (1959).
65. MENKE, A.: Landschaftspflege und Fremdenverkehr — Gemeinsamkeiten und Gegensätze, Vortrag in der Grenzakademie Sankelmark anlässlich der Tagung „Der Mensch und seine Umwelt“ v. 31. März bis 2. April 1970.
66. BOHTE, H. G.: Landeskultur und Landespflege — sachliche und organisatorische Zusammenhänge, in: Berichte über Landwirtschaft, 1970, Heft 2.
67. OLSCHOWY, G.: Landschaftspflege, Naturschutz und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung R. 6.3.5, hrsg. vom BMdI, Verlag W. Kohlhammer.
68. KIEMSTEDT, H.: Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung, Beiträge zur Landespflege, 1. Sonderheft, Stuttgart 1967.
- 68a. KIEMSTEDT, H.: Die Landschaftsbewertung als wichtiger Bestandteil der Erholungsplanung, in: Der Landkreis, 39. Jg., Heft 8/9, 1969.
69. OLSCHOWY, G.: Der Landschaftsplan als Grundlage der Neuordnung im ländlichen Raum, Vortrag auf der Bundesarbeitstagung „Landschaftspflege in der Agrarstrukturverbesserung“ 23./25. Oktober 1963 in Geisenheim.
70. JÄGER, W.: Erholungsräume als Planungsaufgabe, Informationsblatt Nr. 12, 1965, der Föderation Europäischer Gewässer.
71. BRÉART, G.: Die regionale Entwicklung der Landwirtschaft in Europa, 20. C. E. A. Generalversammlung in Salzburg.
72. von der HEIDE, H. J.: Landkreise und Fremdenverkehr, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969.
73. ISBARY, G.: Konsequenzen der agrarstrukturellen Wandlung in der Raumplanung, AVA Sonderheft 9, Wiesbaden 1961.
74. BURCHARD, R.: Entwicklungstrends im deutschen Fremdenverkehr bis 1980/85, in: Innere Kolonisation, 19. Jg. 1970, Heft 6/7.
75. BOHTE, H. G.: Landeskultur und Verbesserung der Agrarstruktur in der Gesetzgebung, Heft 23 der Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation e. V., Bonn 1970.
76. HUNEKE, D.: Steigerung der Holzerzeugung durch Aufforstung von Grenzertragsböden und Odland, Diss., Hamburg 1967.
77. HASTENPFLUG, J.: Landauffang und Landbevorratung als Voraussetzung strukturverbessernder Maßnahmen, in: Innere Kolonisation, 18. Jg. 1969.

78. WEBER, W.: Das Recht der Landschaft, in: Festschrift für Gieseke, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1958.
79. HENRICHS: Zur Frage der Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Böden geringer Ertragsfähigkeit, Untersuchungen und Empfehlungen, Arbeiten der DLG, Band 88.
80. BAUSINGER: Förderung von Kleinbauernbetrieben durch Fremdenverkehr, in: Innere Kolonisation, 8. Jg. 1959.
81. TROSCHER, T.: Neue Chancen für den Fremdenverkehr im hessischen Bergland, Der Fremdenverkehr 1964.
82. ABB, W.: Die Flurbereinigung, das Instrument zur integralen Neuordnung des ländlichen Raumes, in: Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, 9. Jg. 1968.
83. BIELENBERG, W.: Fachplanungsgesetze des Bundes und Raumordnung, Informationsbriefe für Raumordnung R 4.1.2, hrsg. vom Bundesminister des Innern.
84. Der Regierungsbericht über die Raumordnung in den Niederlanden 1961, Bad Godesberg.
85. NIEMEIER, H. G.: Die Landesplanung in ihrer Beziehung zur Flurbereinigung, Vortrag auf dem 2. Flurbereinigungsseminar in Münster 27./30. April 1970.
86. WALDHIRSCH, E.: Verfassungsgeschichtlicher Überblick, in: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, hrsg. von der Schweizerischen Bundeskanzlei, 1969.
87. GAMPERL, H.: Die Flurbereinigung im westlichen Europa, Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München 1955.
88. MEYER, H.: Entwicklung, Stand und Zukunftsaufgabe der Güterzusammenlegung, Vortrag am 12./13. April 1951 in Zürich, Sonderdruck aus „Plan“, Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung, 8. Jg. 1951.
89. KAUFMANN, O.: Zehn Jahre Landwirtschaftsgesetz — hat es sich bewährt? Agrarische Revue, 20. Jg.
90. TANNER, E.: Güterzusammenlegung und Planung im ländlichen Raum, Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie, Lausanne 1964.
91. MEYER, H.: Güterzusammenlegungen und Planungsaufgaben aus der Sicht des Eidgenössischen Meliorationsamtes, ergänzter Sonderdruck aus „Plan“, Schweizer Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung, Heft 4, 1965.
92. SCHIBLI, E.: Güterzusammenlegung und Baulandausscheidung im Kanton Graubünden, Vortrag im Vortragskurs 13. 4. 1965 in der ETH Zürich (vgl. 91).
93. URSPRUNG, I.: Güterzusammenlegung, Revision des Bodenrechts und Planung in rechtlicher Sicht, Vortrag im Vortragskurs 13. 4. 1965 in der ETH Zürich (vgl. 91 u. 92).
94. PETER, H. H.: Einfluß der Wirtschaftsdistanz, der Hangneigung und des Bodenprofils auf den Abtauschwert des Bodens bei der Güterzusammenlegung, Diss. Nr. 4 121, 1968, ETH Zürich.
95. TANNER, E.: Entstehung, Wesen und Auswirkung des Mehrwertverfahrens bei Gesamtmeliorationen, Lausanne 1964.
96. WEIDEMANN, Th.: Güterzusammenlegung und Ortsplanung, Vortrag vom 8. März 1968 anlässlich der Tagung der Gesellschaft Schweizer Landwirte.
97. TANNER, E.: Güterzusammenlegung im Dienste der Landesplanung, Festausgabe der Schweizer Bauzeitung zur 100-Jahrfeier der ETH Zürich 15. 10. 1955.
98. MEYER, R., von GONZENBACH: Güterzusammenlegung und Revision des Bodenrechts in orts- und regionalpolitischer Sicht, Vortragskurs ETH Zürich 13. 4. 1965 (vgl. 91, 92, 93).
99. WAHLEN, F. T.: Vorwort zum Vortragskurs über Güter- und Waldzusammenlegungen. Agrarstruktur und Planung am 30./31. August 1960 an der ETH Zürich, Sonderdruck Solothurn 1961 aus „Plan“.
100. STUDEL, R.: Die Organisation des Landes, Regional- und Ortsplanung, in: Jahrbuch der Eidgenössischen Behörden, 1963.
101. NEUKOMM, W.: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen der Agrarpolitik und ihre praktische Verwirklichung in der Schweiz, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 58, Verlag M. u. H. Schaper, Hannover 1969.
102. BOSSHART, R.: Notwendigkeit und Möglichkeit einer Raumordnung in der Schweiz, Diss., Verlag Hans Schellenberg, Winterthur 1968.

103. HAUCK, Joh.: Agrarstrukturverbesserung ist eine Ganzheitsaufgabe, Agrarpolitische Revue, 1958, Heft 12.
104. SCHMID, Jürg: Die Schweizerische Landwirtschaft und die EWG (Allgemeiner Überblick), Freiburg (Schweiz), Diss. 1965, Buchdruckerei Keller, Aarau 1966.
105. SENN, E.: Die gegenwärtige schweizerische Agrarpolitik, Diss., St. Gallen 1958.
106. HOWALD, O.: Betrachtungen zur Lehre vom bäuerlichen Familienbetrieb 1927—1967, Abschiedsvorlesung am 30. Juni 1967 in der ETH Zürich.
107. NUSSBAUMER, Jakob: Die Neuordnung des ländlichen Raumes als gesellschaftliche Aufgabe, Referat gehalten 8. 11. 1967 in Agrarpolitische Revue, Landwirtschaftlicher Informationsdienst, Bern, 24. Jg. 1968.
108. DONINI, V.: Die landwirtschaftliche Betriebsgrößenstruktur der Schweiz und der EWG und ihre Verbesserung, Diss., Freiburg (Schweiz) 1966.
109. LAUR, E.: Erhaltung der Kleinbauernbetriebe, Agrarpolitische Revue, 15 Jg. 1958/59.
110. JARI, R.: Vortrag auf der Delegiertenversammlung des Schweizer Bauernverbandes 1966 in Bern, Agrarpolitische Revue, 22. Jg. 1965/66.
111. BUSS, P.: Kleinbauernbetriebe sind Mitgaranten für die Erhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit, Agrarpolitische Revue, 21. Jg. 1965.
112. JAGGI, E.: Agrarprobleme unserer Zeit, Agrarpolitische Revue, 21. Jg. 1965.
113. GASSER, W.: Verbesserungsmöglichkeiten der agrarwirtschaftlichen Betriebsstruktur in der Schweiz, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen — Wirtschaftsförderung 1961.
- 113a. GASSER-STÄGER: Von der bäuerlichen Agrarpolitik zu einer ländlichen Entwicklungspolitik, in: Wirtschaft und Recht, Zürich 1966.
114. PETRICEVIC-BRUGG: Verbesserung der Agrarstruktur in der Schweiz, in: Zeitschrift „Plan“, 1962.
115. KALLBRUNNER, H.: Der Einfluß der Flurbereinigung auf die niederösterreichische Agrarstruktur, in: Innere Kolonisation, 9. Jg. 1960.
116. WILFINGER, J.: Strukturverbesserung in der Landwirtschaft, in: Festschrift 100 Jahre Landwirtschaftsministerium, Wien 1967.
117. PEYRER, Carl: a) Die Arrondierung des Grundbesitzes 1869 — b) Die Regelung der Grundeigentumsverhältnisse 1877, nebst einem Gesetzentwurf über die Zusammenlegung der Grundstücke, Wien, Faesy und Frich.
118. SCHIFF, Walter: Grundriß des Agrarrechts, Leipzig 1903.
119. BETTERMANN: Das Verwaltungsverfahren, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17.
120. ADAMOVICH-SPANNER: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., Wien 1957.
121. EICHLER, M.: Die Komponentenverteilung zwischen Bund und Ländern der Republik Österreich aus agrarrechtlicher Sicht, in: Recht der Landwirtschaft, 1967.
122. KÜHNE, J.: Landwirtschaftliche Kooperation in Österreich, in: Hefte der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht (DGAR), Januar 1970.
123. WAIGEL, Th.: Die verfassungsmäßige Ordnung der deutschen insbesondere der bayerischen Landwirtschaft. Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München, Basel, Wien 1967.
124. KROESCHELL, K.: Generalreferat auf dem VII. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Upsala 1966.
125. ABEL, W.: Agrarpolitik, 2. Auflage 1958.
126. SCHWEDE, Th. Cl.: Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft, Berichte über Landwirtschaft Bd. 47 (1969), Heft 3.
127. NIGGEMANN, J.: Zum Begriff Grenzertragsboden, in: Innere Kolonisation, 19. Jg. 1970.
128. WILSING: Baulandumlegung und Flurbereinigung, in: Allgemeine Vermessungsnachrichten (AVN) Nr. 9 1967.
129. ISBARY, G.: Wer realisiert die Planung im ländlichen Raum? in: Zur Landentwicklung, Sonderheft 13 der AVA Schriftenreihe, Wiesbaden 1964.
130. GRÜNEISEN: Vorstellungen der Träger über mögliche Aufgaben für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum. Vortrag auf dem Seminar des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen unter dem Titel „Stadt- und Dorferneuerung“ 9./11. 1970.

131. DAMS, Th.: Entwicklungstendenzen des Kleinbauerntums in den Niederlanden, Berichte über Landwirtschaft — N. F. 39, Heft 1, 1961.
132. SCHNEIDER, Hans K.: Raumordnung und regionale Strukturpolitik im ländlichen Siedlungsraum, in: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes, Bd. 66 der Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westf.-Wilhelms-Universität Münster.
133. ERNST, W.: Dorferneuerung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 40.
134. TROSCHER, T.: Dorferneuerung als Aufgabe der Agrarstrukturverbesserung, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 40.
135. BOETTCHER, E.: Dorferneuerung als Aufgabe regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 40.
136. BLOCH, A.: Probleme, Möglichkeiten und Grenzen der Dorferneuerung als Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raumes, in: Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westf.-Wilhelms-Universität Münster, Bd. 66 (1957).
137. ZINKAHN: Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Vortrag auf der Jahresversammlung 1970 des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften.
138. Die Funktion des ländlichen Raumes als Freizeit- und Erholungslandschaft, in: Innere Kolonisation 19. Jg. 1970.
139. WECKWERTH, H., GROSSMANN, M.: Landentwicklung durch Bauleitplanung, Heft 20 AVA Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e. V., Wiesbaden 1969.
140. HERZNER, E.: Inhalt und Methoden der städtebaulichen Ordnung im ländlichen Raum, Vortrag auf dem 2. Flurbereinigungs-Seminar, 27./30. April 1970 in Münster.
141. GAMPERL, H.: Die Flurbereinigung im westlichen Europa, Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München 1955.
142. Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank: Jahresbericht, Geschäftsjahr 1967.
143. SCHLEINZER, K.: Aufgaben und Probleme der Agrarpolitik im modernen Sozialstaat, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Verlag M. u. H. Schaper, Hannover 1969, Heft 58.
144. STUMMER, Fr.: Regionalpolitik in Österreich aus der Sicht der Land- und Forstwirtschaft, in: Beiträge zur Herbsttagung der ASG 1969 in Linz.
145. HANDLBAUER, F.: Beratung und Strukturpolitik, in: Beiträge zur Herbsttagung der ASG 1969 in Linz.
146. LEHNER, H.: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen der Agrarpolitik und ihre praktische Verwirklichung in Österreich, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 58.
147. PRIEFER, H. G.: Flächenstillegung und aktiver Naturschutz, in: Neuordnung des ländlichen Raumes, S. H. des BLS, 3/70.
148. HUBLER, K. H.: Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, in: Informationsbriefe für RO R. 6.3.2.
149. WILFINGER, J.: Zusammenlegung und andere Strukturverbesserungen in Österreich, in: „Plan“ 1960, Heft 12.
150. KALLBRUNNER, H.: Zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Produktionssteigerung der österreichischen Landwirtschaft und der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, in: Innere Kolonisation, 9. Jg. 1960.
151. Agrarische Rundschau, Juliheft 1969, hrsg von der Österreichischen Gesellschaft für Land- und Forstwirtschaftspolitik.
152. LAGLER, E.: Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in Österreich, in: Der Förderdienst, 9. Jg., Heft 3, Wien 1961.
153. STUMMER, Fr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik im Dienste der Land- und Forstwirtschaft, in: Agrarische Rundschau 1967, Heft 3.
154. SCHMITTNER, F.: Echte Verbesserung der Agrarstruktur ist nur auf der Basis einer regionalen Wirtschaftspolitik möglich, in: Agrarische Rundschau 1962, Heft 3.
155. SCHWEDE, Th. Cl.: Das Flurbereinigungsverfahren in Frankreich, in: Zeitschrift für das gesamte Siedlungswesen, 1955.

156. von GRONFELD, G.: Die Reform des landwirtschaftlichen Pachtrechts in Frankreich, Band 7 der Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Carl-Heymann-Verlag KG, 1969.
157. SCHMERBER, J. M.: La réorganisation foncière en France — Le remembrement rural —, Cahors 1949.
158. KREBS, K.: Neuordnung der Gesetzesgrundlagen der französischen Agrarpolitik, in: Berichte über Landwirtschaft Bd. 39, 1961, Heft 3.
159. GASTALDI, J.: Vortrag über die Grundsätze und Methoden der ländlichen Flurbereinigung in Frankreich, vom 8. September 1967 vor der Arbeitsgemeinschaft für das technische Verfahren der Flurbereinigung im Bundesgebiet.
160. DINGLER, J.: Die Flurbereinigung in Frankreich, in: Heft 38 der Schriftenreihe für Flurbereinigung, hrsg. vom BML Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart 1964.
- 160a. DINGLER, J.: Die Rechtsgrundlagen der Flurbereinigung in Frankreich, in: Allgemeine Vermessungsnachrichten, 1963, 70 Jg.
161. LEDERER, H.: Verwaltungsgerichtsbarkeit und Justiz in Frankreich, im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 81, 1956.
162. LANDRON: Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1954.
163. LIPINSKY, E.: Die Bedeutung der neueren französischen Agrargesetzgebung für die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft in Frankreich, in: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft. Vorträge der 17. Hochschultagung der landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, 1963.
164. KAHLKE: Der landwirtschaftliche Betrieb im deutschen und französischen Grundstückslenkungsrecht, in: Innere Kolonisation, 14. Jg. 1965.
165. LACHAND, J.: Guide des taux ruraux, 1966.
166. NEUMANN, G.: Das französische Gesetz vom 8. August 1962 über die landwirtschaftlichen Vereinigungen zur gemeinsamen Bodenbewirtschaftung, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 1963.
167. VOIRIN, P.: Strukturprobleme der Landwirtschaft im Agrarrecht Frankreichs, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 1967.
168. PRIEBE, H.: Zur strukturpolitischen Diskussion, in: Innere Kolonisation, 17. Jg. 1968.
169. HOFSTEE E. W. und VLAM, A. W.: Opmerkingen over de ontwikkeling van de percellenvormen in Nederland, Cultuurtechnische Tijdschrift.
170. MALL, A.: Arbeitsgemeinschaft Katzenhausen — ein Versuch zur Erhaltung kleinbäuerlicher Familienbetriebe, hrsg. von der Stiftung FVS in Hamburg, 1967.
171. URBANO, E. M.: in Rundbrief der ASG — Agrarsoziale Gesellschaft — XIX 1 vom 18. Januar 1968.
172. RAINANT, P.: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen der Agrarpolitik und ihre praktische Verwirklichung in Frankreich, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 58.
173. STOLZ: Der französische Sozialfonds zur Agrarstrukturverbesserung, in: Agrarwirtschaft, 1966.
174. GLUZEL, H.: Strukturverbesserung und ländliche Siedlung in Frankreich, in: Innere Kolonisation, 13. Jg. 1964.
175. SCHNIEDERS, R.: Die neuen französischen Siedlungsverbände, in: Innere Kolonisation, 11. Jg. 1962.
176. Jean-François GRAVIER: Paris et le désert français, 1. Aufl., Paris 1947.
177. DIETRICH: Raumordnungspolitik in Frankreich, Bundesbaublatt, 14. Jg. 1965, Heft 3.
178. MÜLLER, W.: Raumforschung, Raumordnung und Raumpolitik in Frankreich, Informationen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg, 11. Jg. 1961, Nr. 15/61.
179. LAMOUR, Ph.: Die Beziehungen zwischen Landwirtschaft und der Entwicklung der regionalen Wirtschaft, in: Fatis Revue, September 1960.
180. JACOBI, H.: Der Wandel der französischen Agrarpolitik im Spiegel der Gesetzgebung, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1963.
181. MALGRAIN, J.: Die Agrarintegration des Europas der Sechs (L'intégration agricole de l'Europe des Six) Tensions internes et défos extérieurs, Paris 1965.
182. von DIEST: Bericht der Verbindungsstelle Landwirtschaft/Industrie e. V., Essen, November 1963.

183. JACOBI, H.: Entwicklungstendenzen im europäischen Bodenrecht, in: RdL 1960 Recht der Landwirtschaft.
184. van RIEMSDIJK: Die niederländische Landwirtschaft von neuem am Scheidewege, im Archiv der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft, Bd. 20 (Wintertagung 1958).
185. KRÜGER, Inge: Das schweizerische und französische Zuweisungsrecht — eine Rechtsvergleichung, Köln 1967.
186. ALBRECHT, H.: Organisation und Arbeitsweise der landwirtschaftlichen Beratung in Dänemark und Holland, Diss., Stuttgart-Hohenheim, in: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft Nr. 15, 1954.
187. GOVERS, A.: Flurbereinigung in der Praxis, nederlandsche uitgeverij n. v. Leiden (zweiter Druck).
188. Niederländisches Landeskulturamt: Ländliche Neugestaltung in den Niederlanden (Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei).
189. STEIGENGA: Industrialisation — Emigration. The consequences of the Demographie. Development in the Netherlande, the Hague 1955.
190. SMOETS, J., van WILDENBERG, W. M. M.: Die öffentlichen Finanzen in den Niederlanden 1953—1957, Finanzarchiv N. F. 1958, Bd. 18, Heft 3.
191. MALIEPAARD, CHJ.: Das landwirtschaftliche Beratungswesen in den Niederlanden, in: Gut beraten — erfolgreich wirtschaften, hrsg. vom BML, Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup/Westf. 1952.
192. GROOT, J. P.: Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern, Bericht über die Niederlande auf der Arbeitstagung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn, am 15./16. Mai 1961. Bad Godesberg, Berichte über Landwirtschaft N. F. 175, Sonderheft.
193. HOFSTEE, E. W.: Untersuchungen nach der zweckmäßigen Größe landwirtschaftlicher Familienbetriebe mittels der Normalarbeitsstundenmethode, Zeitschrift für das gesamte Siedlungswesen, 1952.
194. HOFSTEE, E. W.: Über die Ursachen der regionalen Unterschiede in der niederländischen Landwirtschaft, in: Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden, Neuwied/Rhein, Berlin 1965, Soziologische Texte, Bd. 25.
195. Landbouwhap: Landbouwpolitiek op langere termijnen (Langfristige Landwirtschaftspolitik), 1961.
196. OJEN: Raumordnungsproblem in den westlichen Niederlanden, Plan 1953.
197. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk: Bericht über die Raumordnung in den Niederlanden, Essen 1953.
198. De SOET, F.: Flurbereinigung als Mittel moderner Raumplanung in den Niederlanden, in: Zeitschrift Innere Kolonisation, 11. Jg. 1962.
199. ESHUIS, Jan Adolf: Die Agrarstrukturverbesserung in den Niederlanden, in: Zeitschrift für Innere Kolonisation, 13. Jg. 1964.
200. GROOT, P. S. J.: Organisatie en werkwijze in de ruilverkaveling Tielerswaard-West, in: Cultuurtechniek Tijdschrift, 1961.
201. International Institute for Land Reclamation and Improvement: Ein Prioritätsschema für Flurbereinigung in den Niederlanden, Wajeningen Weenmann 1960, International Institute for Land Reclamation and Improvement, Publication 6.
- 201a. Centrale Kulturtechnische Commission: Mehrjahresplan für die Flurbereinigung und andere Kulturtechnische Arbeiten in den Niederlanden (A priority Scheme for Deutschland Consolidation Projects), Wageningen 1960, Meerjaarenplan, Centrale Kulturtechnische Commission, Amsterdam 1958.
202. PENDORS: Maßnahmen des Beratungsdienstes zur Förderung wirtschaftsschwacher Landwirtschaft, Berichte über Landwirtschaft N. F., Bd. 34, 1956, Heft 4.
203. AMMER, U.: Flurbereinigung und Landespflege in den Niederlanden — Vorbild für die Bundesrepublik, in: Institut für Raumordnung, Informationen, 20. Jg. 1970, Nr. 15.
204. DENIG, E.: Flurbereinigung und Freiluftreholung, Vortrag auf dem 2. Flurbereinigungsseminar 27./30. 4. 1970 in Münster.
205. SCHICKE, H.: Überblick über das Verfahren der Flurbereinigung in Holland, in: Innere Kolonisation, 8. Jg. 1959.
206. CORVER, H.: Der niederländische Entwicklungs- und Sanierungsfonds für die Landwirtschaft, in: Agrarwirtschaft, 1967, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover.

207. HORRING, J.: Konzentration und Spezialisierung in der holländischen Landwirtschaft — Entwicklungstendenzen und Förderungsmaßnahmen, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Bd. 2, 1964.
208. HERWIJER: Die Güterzusammenlegung in Holland, Schweizer landwirtschaftliche Monatshefte, 1954, Heft 32.
209. SCHICKE, H. und BATZ, E.: Koordinierung der Flurbereinigung mit anderen Planungen zur Neuordnung des ländlichen Raumes, Heft 43 der Schriftenreihe für Flurbereinigung, hrsg. BML, Landschriftenverlag GmbH, 1967, Berlin/Bonn.
210. STUMMER, Fr.: Raumordnung für Österreich, in: Steyer Aktuell, 1970.
211. SCHMITTNER, F.: Raumordnung und Landwirtschaft, in: Agrarpolitische Revue, 1966/67.
212. KORNER, W.: Die Bedeutung der Raumordnung für die Landwirtschaft, in: Agrarische Rundschau, Heft 2, Wien 1964.
213. BACH, H.: Sozialökonomische Tatbestände und Probleme der österreichischen Landwirtschaft, in: Beiträge zur Herbsttagung der ASG 1969 in Linz.
214. KOBSA: Zur Erstellung von Entwicklungsprogrammen, Agrarische Rundschau, 1965, Heft 1.
215. SEEHUSEN, A. W.: Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 1954.
216. WELLING: Flurzersplitterung und Flurbereinigung im nördlichen und westlichen Europa, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 9.
217. HEUN und BOCK: Der Einsatz sachkundiger Personen in beschleunigten Zusammenlegungsverfahren, Beilage zu Heft 4, Jg. 1957, in: Innere Kolonisation.
218. DAHLEM, A.: Der Einsatz behördenfremder Arbeitsgruppen im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren und die Grenzen ihres Tätigkeitsbereichs, in: Innere Kolonisation, 10. Jg. 1960.
219. FLEGEL, M. und KUMMER, E.: Die Einschaltung geeigneter Stellen im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren, in: Innere Kolonisation, 10. Jg. 1960.
220. RIEMENSCHNEIDER, A.: Der Einsatz sachkundiger Personen im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren, in: Innere Kolonisation, 7. Jg. 1957.
221. REISSIG, H.: Zusammenarbeit mit Gesellschaften bei der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren, in: Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 44, Jg. 1967.
222. Henkel von DONNERSMARK: Die Landwirtschaft in den Niederlanden, Schriftenreihe AID, Bad Godesberg 1964.
223. FOERSTER, E.: Nahbereich und Flächennutzungsplan im Zusammenhang mit der Flurbereinigung und sonstigen agrarstrukturellen Maßnahmen, Vortrag auf dem 4. Flurbereinigungsseminar 21./25. 4. 1969.
224. LANG, E.: Aktuelle Probleme der Schätzung. Wegenetzgestaltung und Neueinteilung im Flurbereinigungsverfahren, Bonner Institut für Bau- und Kulturtechnik der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität, 1967.
225. SCHICKE, H.: Zu den Problemen der Neuordnung der Flur in der Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, 10. Jg. 1969, Heft 6.
226. WOLFF, H. J.: Verwaltungsrecht II, 2. Aufl., 1957.
227. HOTTES, K.: Die raumordnerische Effizienz der Flurbereinigung, Vortrag am 20. Oktober 1970 vor den Angehörigen der Schleswig-Holsteinischen Landeskulturverwaltung in Bad Schwartau.
228. HECKENBACH: Erschwerte Flurbereinigung, in: Zeitschrift für das gesamte Siedlungswesen, 1952, Jg. 1, Heft 3.
229. SEEHUSEN, A. W.: Die Flurbereinigung in ihrer Bedeutung für private Rechtsverhältnisse, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 1954.
230. QUADFLIEG, F.: Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, in: Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 45, 1967.
231. HILLEBRANDT-ENGELS-GEITH: Reichsumlegungsordnung, Verlag C. H. Beck, München und Berlin 1938.
232. ROTH, F.: Gruppenlandwirtschaft in Frankreich, im Sonderdruck aus der Zweimonatsschrift „Kirche im Dorf“.
233. ODENT: Contentieux administratif, 1955.
234. Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften: „Land und Gemeindeentwicklung“, 1/69.

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte

- Heft 1: ROHM/WINTERWERBER: Die Vorplanung der Flurbereinigung und Aussiedlung in der Gemarkung Hechingen. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. Z. Z. vergriffen.
- Heft 2: POHL/LIEBER: Die landschaftliche Gestaltung in der Flurbereinigung (Der Landschaftspflegeplan für den Dümmer). Landbuch-Verlag GmbH, Hannover. Z. Z. vergriffen.
- Heft 3: STEINDL: Die Flurbereinigung und ihr Verhältnis zur Kulturlandschaft in Mittelfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 4: HEINRICHS: Die Vorplanung für die Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 7,—.
- Heft 5: PANTHER/STEUER/HAHN/ROTHKEGEL: Vorträge über Flurbereinigung, gehalten auf dem 38. Deutschen Geodätentag in Karlsruhe. Verlag Konrad Wittwer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 6: WELLING: Flursplitterung und Flurbereinigung im nördlichen und westlichen Europa. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 4,—.
- Heft 7: SCHIRMER/BRUCKLACHER: Luftphotogrammetrische Vermessung der Flurbereinigung Bergen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 8: EIS: Probleme und Auswirkung der Flurbereinigung im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau reblausverseuchter Weinbergemarkungen, untersucht an einer vor 15 Jahren bereinigten Gemeinde an der Nahe. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,—.
- Heft 9: JUNG: Untersuchungen über den Einfluß der Bodenerosion auf die Erträge in hängigem Gelände. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 10: KLEMPERT: Befestigte landwirtschaftliche Wege in der Flurbereinigung als Mittel zur Rationalisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 7,50.
- Heft 11: OSTHOFF: Die älteren Flurbereinigungen im Rheinland und die Notwendigkeit von Zweitbereinigungen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,50.
- Heft 12: STEGMANN: Die Verwendung des Lochkartenverfahrens bei der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 13: HETZEL: Die Flurbereinigung in Italien. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 14: LUTTMER: Bodenschutz in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 15: PRIEBE: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 7,—.
- Heft 16: STEUER/BOHTE: Gutachten zu einer Neuordnung des ländlichen Raums durch Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 17: SCHULER: Untersuchungen über verbundene Flurbereinigungs- und Aussiedlungsverfahren in Baden-Württemberg (Betriebswirtschaftliche Auswirkungen). Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 18: NECKERMANN/BERGMANN: Die Wiederaufsplitterung nach der Flurbereinigung in Unterfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 19: NAURATH: Die Aussiedlung im Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 20: SEUSTER: Die Beanspruchung landwirtschaftlicher Wirtschaftswege im Hinblick auf eine steigende Mechanisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 21: BRAACH: Landwirtschaft und Bevölkerung des Siegerlandes unter den Einflüssen industrieller und landeskultureller Wirkkräfte. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 9,—.

- Heft 22: OLSCHOWY: Landschaftspflege und Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 23: REISEN: Auswirkungen der Flurbereinigung und Aussiedlung auf die Frauenarbeit im bäuerlichen Familienbetrieb. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 24: REISSIG: Integralmelioration von Geestrandmooren, dargestellt am Beispiel der Flurbereinigung Harkebrügge, Krs. Cloppenburg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 25: HAHN: Bewertungsgrundsätze und Schätzungsmethoden in der Flurbereinigung und deren Folgemaßnahmen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 26: KERSTING: Die Anwendung der Luftbildmessung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 27: JANETZKWSKI: Auswirkungen der Flurbereinigung und Wirtschaftsberatung in der Gemeinde Schafheim. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 28: ROHM: Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 14,—.
- Heft 29: OPPERMANN: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung nach Untersuchungen in acht Dörfern (Weiterführung des Heftes 15). Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 30: HAHN: Die Flurbereinigung von Waldflächen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 31: ROHMER/STEINMETZ: Bodenerhaltung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 5,—.
- Heft 32: SEUSTER: Anforderungen des landwirtschaftlichen Betriebes an die Anlage und den Ausbau des Wirtschaftswegenetzes. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 33: MEIMBERG/RING/SCHÜNKE/RÜHMANN/WAMSER: Die wirtschaftlichen Grenzen der mechanisierten Bodennutzung am Hang und ihre Bedeutung für eine Bewertung hängiger Grundstücke in der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 34: HAHN: Die Schätzungsmethoden der Flurbereinigung in den deutschen Ländern und im benachbarten Ausland. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,50.
- Heft 35: DENKS u. a.: Die Entwicklung der Vorplanung in der Praxis der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 36: FEUERSTEIN: Untersuchungen über Gemeinschaftsobjektanlagen in Baden-Württemberg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 9,—.
- Heft 37: KLEMPERT: Die Wirtschaftswege. Beiträge über ihre Anlage und Befestigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 38: VIESER: Aufgaben der Flurbereinigung bei der Neuordnung des ländlichen Raumes. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 39: GUMMERT/WERSCHNITZKY: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 10,—.
- Heft 40: NIESMANN: Untersuchungen über Bodenerosion und Bodenerhaltung in Verbindung mit Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 8,—.
- Heft 41: DRECHSEL: Die Flurbereinigung im Raum Nürnberg-Fürth. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 42: OSTHOFF: Flurbereinigung und Dorferneuerung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup (Westf.). DM 6,—.
- Heft 43: SCHICKE/BATZ: Koordinierung der Flurbereinigung mit anderen Planungen zur Neuordnung des ländlichen Raumes. Landschriften Verlag, Berlin-Bonn. DM 5,—.
- Heft 44: STEUER u. a.: Die Mitwirkung nichtbehördlicher Stellen bei Flurbereinigung und beschleunigter Zusammenlegung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.

- Heft 45: QUADFLIEG: Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 46: TOROK: Die Linearplanung in der Vorplanung der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 11,—.
- Heft 47: MIKUS: Die Auswirkungen der Agrarplanung nach 1945 auf die Agrar- und Siedlungsstruktur des Raumes Westfalen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart-O, Gerokstraße 19. DM 8,50.
- Heft 48: SCHNEIDER u. a.: Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart-O, Gerokstraße 19. DM 3,50.
- Heft 49: HAGE u. a.: Beispiele der Zusammenarbeit landwirtschaftlicher Betriebe in der Veredelungsproduktion, ihre rechtlichen und steuerlichen Probleme. Kleins Druck- und Verlagsanstalt GmbH, Lengerich (Westf.). DM 8,50.
- Heft 50: MEIMBERG: Die Bewertung hängiger Grundstücke bei der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 6,80.
- Heft 51: FEITER: Die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Flurbereinigung auf die Landwirtschaft der Gemeinde Mutscheid und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 13,50.
- Heft 52: FISCHER: Die ländliche Nahbereichsplanung. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 17,50.
- Heft 53: KLEMPERT: Standard-Wegebefestigungen in Marsch, Moor und Geest. Landschriften-Verlag GmbH, Berlin-Bonn. DM 5,—.
- Heft 54: HIDDEMANN: Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 7,50.
- Heft 55: KROËS: Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozialökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). DM 14,50.
- Heft 56: HOTTES/NIGGEMANN: Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe. Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup (Westf.). (im Druck)

