

Zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Erich Weiß

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland soll das Flurbereinigungsrecht im Rahmen der Föderalismus-Reform von Bundesrecht zu Landesrecht gewandelt werden. Unter den Fachleuten stößt dieses Vorhaben deutlich auf Bedenken. Einige formale Grundprobleme werden dazu aufgezeigt.

Summary

In the Federal Republic of Germany, there are plans to change the right to legislate reallocations of land from the federal to the provincial level. Among experts, these plans have clearly met with reservations. Some basic formal problems are being discussed in this paper.

1 Vorbemerkungen

Die Gesetzgebungskompetenz für das Flurbereinigungsrecht soll nach Anlage 2, Ziffer II. 4a, Nr. 11 zur Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 vom Bund auf die Länder übergehen. Bisher ist nicht nachvollziehbar, wie das Flurbereinigungsrecht in diesen Katalog der vom Bund auf die Länder zu verlagernden Gesetzgebungszuständigkeiten gelangte. Auch der diesbezügliche Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vom 07. März 2006 (BT-Drs. 16/813) mit seiner Begründung sowie der Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin und Bremen vom 07. März 2006 (BR-Drs. 178/06) mit seiner Begründung geben darüber keinen näheren Aufschluss, Entsprechendes gilt für die Erste Lesung des Gesetzesentwurfs im Bundestag. Die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zu diesem Vorhaben fand am 15./16. Mai 2006 statt. Ein Sachverständiger zu dieser Thematik wurde nicht eingeladen; diese Problematik wurde auch nicht erörtert.

Nachdem dieses absehbar war, hat der Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, zugleich Stellvertretender Ministerpräsident, H.-A. Bauchhage allen Staatskanzleien der Länder, allen Agrarministern der Länder sowie dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die nachfolgende Ingenieurwissenschaftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes unter anderem mit der Empfehlung übersandt, »... unbedingt Sorge dafür zu tragen, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Flurbereinigung ihren bisherigen Status beibehält und einheitliches Bundesrecht bleibt ... Die maßgebenden Gesichtspunkte sind

in dem anliegenden Gutachten dargestellt, das ich Ihrer Aufmerksamkeit und Unterstützung ... besonders empfehle ...«

Diese Stellungnahme wurde in Kenntnis weiterreichender agrarfachplanerischer, nachhaltig wirkender integrativer ländlicher entwicklungsstruktureller sowie allgemein gesellschaftspolitischer Argumente einschließlich möglicher finanzieller Folgerungen von bekannten Fachvertretern einzelner Bundesländer erstellt. Deshalb beschränkt sich diese Stellungnahme auf eine streng formale Argumentation.

2 Ingenieurwissenschaftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) – Bundesrats-Drs. 178/06 vom 07.03.2006 / Bundestags-Drs. 16/813 vom 07.03.2006

- hier:
1. Änderung zu Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 Grundgesetz
 2. Änderung zu Artikel 84 Abs. 1 und 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz

Zur Bedeutung des Bodeneigentums als Rechtseinrichtung, als Freiheitsrecht, als Menschenrecht

In der Bundesrepublik Deutschland setzt eine effiziente Gewährleistung des Bodeneigentums nach Artikel 14 Grundgesetz die Existenz von Bodenordnung und Bodenvirtschaft voraus. Wohl deshalb wurde dem Gesetzgeber mit dieser Gewährleistung zugleich der Auftrag einer inhaltlichen Ausgestaltung des Bodeneigentums erteilt und von diesem in vielgestaltiger Art und Weise wahrgenommen.

Bodeneigentum umfasst dabei die rechtliche Zuordnung von Grundstücken zu Personen, die durch die Merkmale der Privatnützigkeit und der ausschließlichen Verfügungsbefugnis, natürlich im Rahmen des geltenden Rechts, bestimmt werden. Inhaber solcher Eigentumsrechte können alle natürlichen Personen sein, juristische Personen jedoch nur, soweit sie dazu fähig sind (BVerfGE 95, 267).

Die besonderen Eigenschaften des Bodeneigentums erklären seine herausragende Bedeutung in den verschiedenen gesellschaftspolitischen Entwicklungen: *Das Bodeneigentum ist ein Menschenrecht, das in einem inneren*

Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit des Menschen steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Menschenrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Menschenrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Bodeneigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Menschenrechts. Dieses Menschenrecht des Einzelnen setzt also das Rechtsinstitut Bodeneigentum voraus; es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn ein Gesetzgeber an die Stelle des Bodeneigentums Privater etwas setzen könnte, was den Namen Bodeneigentum nicht verdiente (BVerfGE 24,367,389).

Damit wird zugleich offensichtlich, warum frühere Potentaten bzw. totalitäre Machthaber regelmäßig durch so genannte Reformen in die Strukturen des Bodeneigentums eingriffen: Sie wollten, sie mussten die Freiheitsrechte der Menschen einschränken, um ihr eigenes Machtssystem zu sichern.

Zur Wirkung der Bodenordnung auf das Bodeneigentum, auf das Bodenrecht

Die Bodenordnung umfasst eine statische und eine dynamische Komponente. *Die statische Komponente der Bodenordnung* beinhaltet die Eigentumsverfassung für das Grundeigentum einschließlich seiner Sicherung durch Grundbuch und Kataster sowie seiner Nutzung und Besteuerung. *Die dynamische Komponente der Bodenordnung* umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Boden, die so genannten subjektiven Rechtsverhältnisse, möglichst weitgehend mit in der Bodennutzungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nutzung, die so genannten objektiven Planungsziele, in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eliminieren, also private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen.

Als Instrumente der dynamischen Komponente der Bodenordnung mit ihren konstruktiv gestaltenden Maßnahmen sollen nach dem *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns – dem Subsidiaritätsprinzip* – als Erstes rein bürgerlich-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, zum Beispiel Kauf, Tausch oder Teilung nach dem *Bürgerlichen Gesetzbuch*. Führen solche Möglichkeiten der privaten Konfliktbewältigung nicht unter angemessenen Bedingungen zum Ziel, ist der Staat aufgerufen, in subsidiärer Art und Weise *zunächst mit öffentlich-rechtlichen, aber privatnützigen Gestaltungsmöglichkeiten* zu helfen, zum Beispiel in städtischen Bereichen durch *Vereinfachte Umlegung* oder durch *Umlegung nach dem Baugesetzbuch*, in ländlichen Bereichen durch *Zusammenlegung oder Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz*.

Erst danach, wenn diese Möglichkeiten noch nicht zum notwendigen Ergebnis für konkrete öffentliche Erfordernisse hinreichend beitragen, darf der Staat unter gewissen, sehr strengen Bedingungen auch *mit öffentlich-*

rechtlichen, aber fremdnützigen Gestaltungsmöglichkeiten in das Bodeneigentum eingreifen, um Konflikte in der Bodennutzung zu bewältigen. *Er darf enteignen*, wobei jedoch ebenfalls noch gewisse bodenordnerische Modifikationen zur Abmilderung eines zweifelsfrei erforderlichen Eingriffs denkbar sind, die seit Jahrzehnten bewährten *Unternehmensflurbereinigungen nach dem Flurbereinigungsgesetz* für größere Infrastrukturmaßnahmen der verschiedenen Fachplanungen, wie des Eisenbahnbaues, des Straßenbaues, des Wasserstraßenbaues, des Deichbaues als Hochwasserschutz, des Talsperrenbaues zum Hochwasserschutz sowie zugleich zur Trink- und Brauchwasserversorgung, notwendiger Landeplätze des Luftverkehrs, großflächiger Umwelt- bzw. Naturschutzvorhaben und Ähnliches, die häufig Landesgrenzen übergreifend wirken, aber auch vergleichbarer kommunaler Infrastrukturmaßnahmen mittels *städtebaulicher Unternehmensflurbereinigung nach dem Baugesetzbuch*, wobei international bzw. global agierenden Investoren regional strukturiertes Bodenrecht – und das bedeutet in diesem Sachzusammenhang in der Bundesrepublik Deutschland zugleich Wirtschaftsrecht – kaum vermittelbar wäre.

Votum zur Änderung der Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 Grundgesetz

Die vorstehend kurz aufgezeigte, *vom Subsidiaritätsprinzip unseres Gemeinwesens geprägte Systematik* zu Bodeneigentum und Bodenordnung verdeutlicht ein in sich schlüssiges Maßnahmen-/Wirkungsgefüge des Bodenrechts. Daraus kann meines Erachtens das spezielle Bodeneigentumsrecht als Menschenrecht mit seiner gesamtstaatlichen Interessenssphäre und seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht sachgerecht herausgetrennt werden. Diesbezügliche Änderungsbedürfnisse der Bundesländer sind bisher nicht artikuliert worden; im Übrigen wurden auch im Flurbereinigungsgesetz seit Jahrzehnten zahlreich vorhandene landesrechtliche Regelungsvorbehalte bisher kaum in Anspruch genommen. Und wie will man tatsächlich ländliche und städtische Bereiche hinsichtlich unterschiedlichen Bodenrechts rechtsstaatlich gesichert und für den Bürger transparent voneinander scheiden, wenn zugleich im Stadtumland aber immer neue Verdichtungsräume entstehen?

Im Detail bleibt hierzu anzumerken:

Das Flurbereinigungsgesetz ist in den Jahren 1951 bis 1953 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Vorschrift des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz – Bodenrecht – entstanden, nicht Grundstücksverkehrsrecht bzw. landwirtschaftliches Grundstücksverkehrsrecht (Regierungsentwurf vom 10. Januar 1952 (BR-Drs. 811/51); 77. Sitzung des Bundesrates am 1. Februar 1952 mit gesonderter Abstimmung zur Gesetzgebungskompetenz (BR-Drs. 811/4/51); Zweite und Dritte Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag am 11. Juni 1953 (BT-Drs. 1/3385); 110. Sitzung des Bundesrates am 19. Juni 1953 (BR-Drs. 262/53)). *Insoweit könnte der Entwurf eines Ge-*

setzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 07. März 2006 (BR-Drs. 178/06/BT-Drs. 16/813) mit seinen diesbezüglichen Absichten fehlgehen.

Die Vorschrift des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 17 Grundgesetz wurde bezüglich der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung sowie zur Sicherung der Ernährung nur hilfsweise herangezogen (Regierungsentwurf vom 10. Januar 1952 (BR-Drs. 811/51) sowie die weiteren o. g. Gesetzgebungsunterlagen). Diese Gesetzgebunggrundlage wurde jedoch mit der weitgehenden Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes in den Jahren 1974/76 im Rahmen einer allgemeinen Reform des Bodenrechts aufgegeben (BT-Drs. 7/3020: 203. Sitzung des Bundestages zur Zweiten und Dritten Lesung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes am 27. November 1975, Bundesminister Ertl). Auch insoweit könnte der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 07. März 2006 (BR-Drs. 178/06/BT-Drs. 16/813) mit seinen diesbezüglichen Absichten fehlgehen.

Diese vorstehend aufgezeigten, bedeutsamen Fehleinschätzungen der Rechtseinrichtung Flurbereinigung mit ihrer konsequenten Einordnung in die Systematik des gesamtstaatlichen, subsidiär strukturierten Bodenrechts durch die o. g. Gesetzentwürfe (BR-Drs. 178/16 und BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006) führen stringent zu der Folgerung, ihre bisherige Einfügung in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unverändert zu belassen.

Votum zur Änderung der Artikel 84 Abs. 1 und 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz

Die bisherigen Regelungen zur Einrichtung der Flurbereinigungsbehörden sowie des bei der Flurbereinigung anzuwendenden behördlichen Verfahrens ergeben sich aus Artikel 84 Abs. 1 Grundgesetz.

Die Vielfalt der bereits vorhandenen Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern zeigt einerseits die dem Flurbereinigungsrecht innewohnende diesbezügliche Flexibilität. Diese Kompetenz deutlicher den Ländern zuzuordnen, beseitigt noch vorhandene grundgesetzliche Zweifel.

Völlig losgelöst und getrennt davon ist das in der Flurbereinigung anzuwendende behördliche Verfahrensrecht zu beurteilen. Es stellt weitestgehend zugleich formelles Bodenrecht dar und kann meines Erachtens vom materiellen Bodenrecht nicht sachgerecht getrennt werden.

Die Regelung seiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle beruht bisher auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz und daraus resultierend die einfach-gesetzlichen Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sollte nun gleichwohl entgegen meinen vorstehenden Intentionen das Flurbereinigungsrecht vom Bundesrecht zum Landesrecht gewandelt werden, so entfällt damit zugleich die gesamtstaatliche Rechtskontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht, welches bisher eine gewisse Rechtseinheitlichkeit auch auf dem Gebiet des Bodenrechts, hier insbesondere des Bodeneigentumsrechts, also eines Men-

schenrechts, gewährleisten konnte (man vergleiche und beachte § 137 VwGO – Zulässige Revisionsgründe). Für den betroffenen Bürger entfiel damit eine gerichtliche Rechtsschutzinstanz, es verbliebe nur eine. Und die Bundesländer könnten hier geltendes Bundesrecht nicht mehr durch Landesflurbereinigungsrecht erweitern.

3 Nachbemerkungen

Nachdem die Föderalismus-Reform nunmehr den parlamentarischen Weg durchlaufen hat (Zweite und Dritte Lesung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) am 30. Juni 2006/Zustimmung des Bundesrates zu diesem Gesetzesbeschluss des Bundestages (BR-Drs. 462/06) am 07. Juli 2006), ohne auch nur andeutungsweise auf die eingangs gestellten Fragen einzugehen, bleibt nur der zugegebenermaßen etwas vermessene Wunsch, das Bundesverfassungsgericht möge bei gegebenem Anlass dem Grundgesetz anhand des tatsächlich geschriebenen Wortes, also ohne juristisch-politische Umdeutungen, hinreichend Geltung verschaffen; schließlich sollte sich der Bürger auf das geschriebene Wort des Grundgesetzes verlassen können:

Das Flurbereinigungsrecht vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591), insbesondere auch in seiner Fassung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), wurde Kraft klarer Parlamentsentscheidungen im Bundestag und Bundesrat auf die Vorschrift des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18 GG – Bodenrecht – gegründet; dort wurde durch die jetzt verabschiedete Föderalismus-Reform ausweislich aller diesbezüglicher Gesetzgebungsunterlagen keine Änderung vorgenommen. Dass man das Flurbereinigungsrecht nunmehr aus den früher nur hilfsweise auch in Anspruch genommenen Vorschriften des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 17 GG – Sicherung der Ernährung – aussondert, vollzieht nur die Reform des Bodenrechts, hier des Flurbereinigungsrechts, der Jahre 1974/76 nach, hätte jedoch nichts Neues geschaffen.

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Dr. sc. techn. h. c. Dr. agr. h. c. Erich Weiß
Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Professur für Bodenordnung und Bodenwirtschaft
Meckenheimer Allee 172
53115 Bonn
probobo@uni-bonn.de