

Zur Fortentwicklung von Flurbereinigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil I: Status quo und Veränderungsbedarf

Joachim Thomas

Zusammenfassung

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Flurbereinigung in Serbien wird dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen. Dabei stellt sich heraus, dass die derzeitige Flurbereinigungspraxis heutigen Standards an hoheitlichem Verwaltungshandeln nicht genügt. Der Veränderungsbedarf wird an allgemein anerkannten europäischen Standards festgemacht.

Summary

The legal and institutional frame of the Serbian land consolidation is demonstrated and critically analysed. The study makes visible that the running land consolidation practice doesn't meet today's standards by sovereign administrative doing. The need for changes is derived from generally recognized European standards.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren, Serbien

1 Einleitung

Selten gibt es im Fachgebiet des Landmanagements Gelegenheit, den rechtlichen und institutionellen Rahmen eines Staates für das Landmanagement sowie die aktuelle Verwaltungspraxis im Landmanagement einer grundlegenden Analyse zu unterziehen. Dieser Umstand war jedoch in der Republik Serbien im Rahmen des Entwicklungsprojektes »Strengthening municipal land management in Serbia; rural development: effective land management« (Annex EUDA 2012, GIZ 2015) gegeben. Ziel des Projektes war es, das Landmanagement in der staatlichen Verwaltung sowie auf Gemeindeebene zu durchleuchten und Verbesserungsnotwendigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten. Über Teilergebnisse dieses von der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union geförderten Projektes wurde bereits in Heft 2/2016 dieser Zeitschrift berichtet (Božić, Jochheim-Wirtz, Milićević 2016 und Thomas 2016a); für den Teil, der die ländliche Entwicklung betrifft, war der Autor dieses Beitrags als International Lead Consultant tätig.

Nachfolgend werden für das Segment »Flurbereinigung« in diesem Projekt der Status quo sowie der Veränderungsbedarf festgestellt. In Teil 2 (Thomas 2017) wird an ausgewählten Aspekten aufgezeigt, wie durch gesetzliche Regelungen und ergänzende Verwaltungsvorschriften

ten sowie begleitende Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bereits kurzfristig vorzeigbare Erfolge erzielt werden können.

2 Projektauftrag und Projektdurchführung

2.1 Projektauftrag

In dem hier zu behandelnden Teil des Gesamtprojektes sollte geprüft werden, wie die ländliche Entwicklung durch effektives Landmanagement von Agrarland unterstützt werden kann. Generell seien die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Landmanagement in Serbien nicht mehr zeitgemäß; sie erfüllten nicht mehr die Ansprüche an »gute fachliche Praxis« und anerkannte Standards innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Das gelte auch für die serbische Flurbereinigung. Es gebe derzeit keine zielführenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Im Projekt seien daher entsprechende Verfahrensvorschriften zu erarbeiten, die institutionellen Strukturen zu stärken und ungenutzte Potenziale in den Institutionen zu aktivieren. Zudem sollten die zu erarbeitenden Empfehlungen durch sieben Pilot-Flurbereinigerungsverfahren empirisch abgesichert werden.

2.2 Projektdurchführung

Am Anfang stand eine umfassende und systematisch angelegte Bestandsaufnahme und Analyse des Rechtsrahmens der Flurbereinigung in Serbien. Ergänzt wurde diese Recherche durch Interviews mit nationalen Flurbereinigungspraktikern auf staatlicher und gemeindlicher Ebene. Dabei wurden die relevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf ihre Zweckmäßigkeit hin abgefragt und auch die Flurbereinigungspraxis wurde reflektiert. Die hierbei entstandene Studie »Assessment of legal framework on agricultural land in Serbia and capacities of responsible institutions« (Thomas, Riegler, Živadinović 2014) bildete die fachliche Basis für die nachfolgenden Projektaktivitäten.

Zu diesem Zeitpunkt waren im Projekt bereits sieben Pilot-Flurbereinigerungsverfahren mit einer Gesamtfläche von 5.272 ha auf der Grundlage der (noch) gültigen Rechtsvorschriften eingeleitet worden (s. Tab. 1). Die Verfahrensgebiete mit unterschiedlichen sozio-ökonomischen Charakteristika sind über verschiedene Regionen

Tab. 1: Charakteristische Indikatoren für die Agrarstruktur in den Pilot-Flurbereinigungsverfahren

Land consolidation	Krivi Vir	Vlaško Polje	Izvor/Berilovac	Plužina	Donje Vidovo	Radujevac	Voljčince	Σ
Municipality	Boljevac	Knjaževac	Pirot	Svrlijig	Paraćin	Negotin	Žitorađa	
Number of ha	255,0846	198,216	320,2273	314,2736	1161,3259	2511	513,4147	5273,5421
Number of plots at the beginning	828	869	1742	2148	8283	12537	2557	28964
Number of plots after publishing re-allotment plan	839	352	1158	1196	***	***	***	3545
Number of land owners of plots	292	147	880	610	1899	1864	926	6618
Number of land owners of plots after publishing re-allotment plan	258	81	955	411	***	***	***	1705
Average number of plots per owner	2,8356	5,9116	1,9795	3,5213	4,3618	6,7259	2,7613	28,0970
Average number of plots per owner after publishing re-allotment plan	3,2519	4,3457	1,2126	2,9100	***	***	***	11,7202
Average number of ha per owner	0,8736	1,3484	0,3639	0,5152	0,6115	1,3471	0,5544	5,6142
Average number of ha per owner after publishing re-allotment plan	0,9887	2,4471	0,3353	0,7647	***	***	***	4,5358
Average area (ha) of parcel	0,3081	0,2281	0,1838	0,1463	0,1402	0,2003	0,2008	1,4076
Average area (ha) of parcel after publishing re-allotment plan	0,3040	0,5631	0,2765	0,2628	***	***	***	1,4065
Average area (ha) of parcel	0,3	0,5592	0,27	0,2555	***	***	***	1,3847

*** Ergebnisse lagen bei Drucklegung noch nicht vor

mit unterschiedlicher Landschafts- und Agrarstruktur verteilt. Diese Flurbereinigungsverfahren wurden vom Verfasser mittels eines kontinuierlichen und systematischen Monitoring über alle Verfahrensstadien begleitet; die dabei zutage getretenen Stärken und Schwächen der bisherigen Flurbereinigungspraxis fanden ihrerseits Eingang in die Änderungsvorschläge am Ende des Entwicklungsprojektes.

In einer abschließenden Evaluation wurden Vertreter aller in den sieben Flurbereinigungsverfahren unmittelbar involvierten Akteursgruppen um ihre Einschätzung des Projektverlaufes und die dabei gemachten Erfahrungen mittels Fragebögen und anschließenden semi-strukturierten Interviews befragt, und zwar die Teilnehmer aller sieben Flurbereinigungsverfahren, die Gemeinden, die Flurbereinigungskommissionen, die Flurbereinigungsverstände sowie die freiberuflich tätigen und als Dienstleister (»outsourced services«) für die Verfahrens-

durchführung hinzugezogenen Vertragspartner (Vermessungs- und Baufachleute, Bodenkundler, Baufirmen, Landschaftsplaner, Biologen und Forstingenieure). Die Ergebnisse der Evaluation sind in Thomas, Živadinović, Milenković (2016) zusammengefasst.

3 Der Stand der Flurbereinigung in der Republik Serbien

Die Republik Serbien hat eine bis in das 19. Jahrhundert zurückreichende Flurbereinigungstradition. Wie in vielen anderen europäischen Ländern waren die Flurbereinigungsaktivitäten anfangs auf die Neuordnung der fruchtbaren Ackerbaugebiete in den Niederungsgebieten konzentriert (s. Abb. 1) und darauf ausgerichtet, die nationale Nahrungsmittelerzeugung sicherzustellen und effektiver zu gestalten.

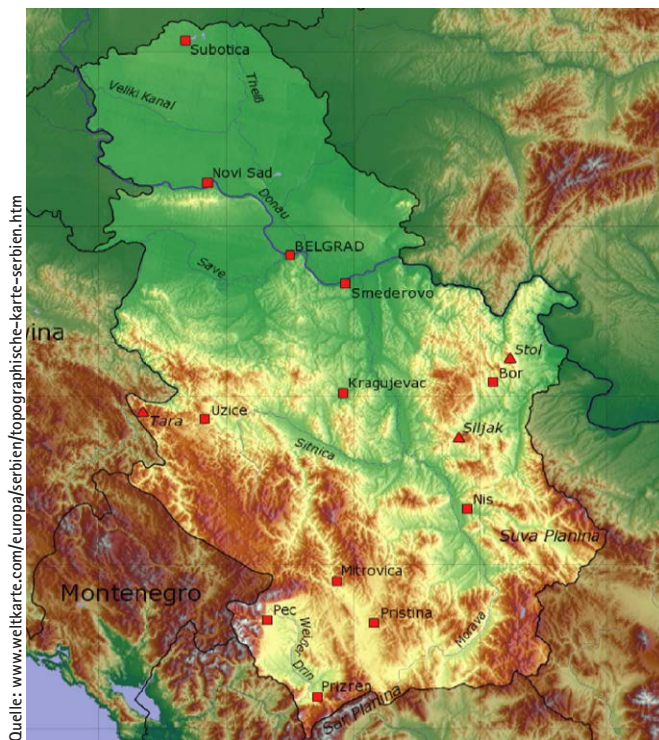


Abb. 1: Die Topografie Serbiens

So wurden insbesondere die Landwirtschaftsflächen im Pannonischen Becken Nordserbiens bereinigt. Diese Aktivitäten wurden auch in der Zeit des Sozialismus im vormaligen Jugoslawien, verbunden mit großflächigen Entwässerungs- und Bewässerungsmaßnahmen, fortgesetzt und noch intensiviert. Über 1,5 Mio. ha Landwirtschaftsflächen wurden in Verbindung mit umfangreichen Meliorationsmaßnahmen auf eine Großflächenwirtschaft umgestellt; heute prägen agrar-industrielle Intensivbetriebe auf Großschlägen das Landschaftsbild in dieser Region. Daher können die Provinz Vojvodina und das Belgrader Becken (also der nördliche Teil Serbiens) als überwiegend neu geordnet angesehen werden.

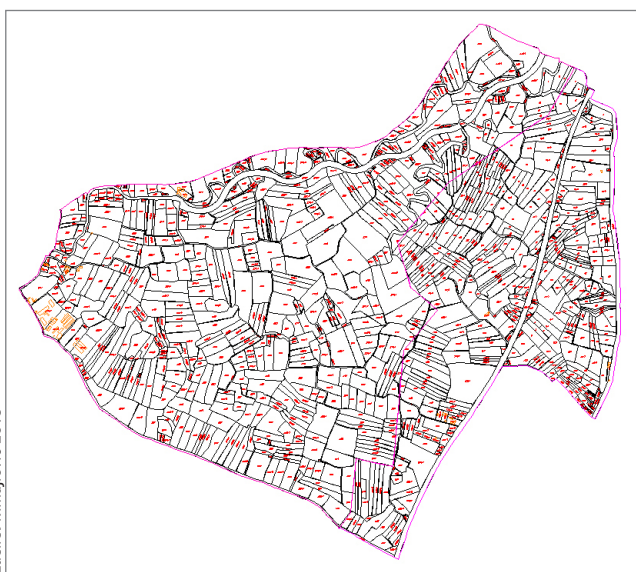


Abb. 2: Typische Parzellenstrukturen in den ländlichen Bergregionen Serbiens

In den Berggebieten und den Flussniederungen Zentralserbiens wurden in der Vergangenheit nur in Einzelfällen Flurbereinigungsmaßnahmen durchgeführt. Der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Betriebe weist noch Flächen- und Betriebsstrukturen auf, wie sie aus dem 19. Jahrhundert überliefert sind (s. Abb. 2 bis 4). Die »bäuerlichen Familienbetriebe« arbeiten im Gegensatz zu den hochproduktiven Betrieben in der Vojvodina teilweise auf der Stufe einer Subsistenzwirtschaft und haben infolge völlig unzureichender örtlicher Infrastrukturen und unorganisierter Absatzmöglichkeiten keine Aussicht auf eine nachhaltige Entwicklung ihrer Betriebe. Zur gesamtstaatlichen Situation der Republik Serbien siehe Thomas (2016a, S. 99 f.).



Abb. 3: Typischer Zustand des ländlichen Wegenetzes in den Bergregionen Serbiens

3.1 Der formelle und institutionelle Rechtsrahmen

Die Republik Serbien hat kein separates Flurbereinigungsrecht; das serbische Flurbereinigungsrecht ist in den Artikeln 31 bis 48 des Gesetzes über das Agrarland (»Law on Agricultural Land«, LAL 2009) normiert, das die umfassende Rechtsnorm für das Management von Agrarland darstellt. Dieses Gesetz hat seinen Vorgänger in dem gleichnamigen Gesetz aus dem Jahre 1992, welches im Jahr der Bildung der Bundesrepublik Jugoslawien verabschiedet wurde und noch ganz von sozialistisch-planwirtschaftlichem Gedankengut bestimmt ist. Das gilt zwar nicht unbedingt für die Bestimmungen zur Flurbereinigung; doch lassen diese Bestimmungen keine Zweifel am Machtmonopol des Staates zum gesellschaftlichen Anliegen der Flurbereinigung aufkommen. Diese Flurbereinigungsrechtsgesetzgebung ist erneuerungsbedürftig, weil viele Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren in der Flurbereinigung von obrigkeitlichen Bestimmungen geprägt sind.

Die Republik Serbien hat zurzeit keine staatliche Fachbehörde, welche in der Lage wäre, Flurbereinigungsverfahren durchzuführen. Die Flurbereinigungsverfahren werden durch eine auf Gemeindeebene zu bildende Flurbereinigungskommission durchgeführt, die durch Beschluss des Gemeindepalaments projektbezogen eingerichtet wird und somit nur eine temporäre Einrichtung ist. In der Staatsverwaltung wird die Flurbereinigung lediglich durch einen Fachbeamten im Ministerium für Landwirtschaft repräsentiert. Gleichwohl ist festzuhalten,



Foto: Thomas

Abb. 4: Typische Agrarlandschaft in den Bergregionen Zentralserbiens, hier: Vlasko Polje

ten: Serbien gehört zu den wenigen Ländern Mittel- und Osteuropas, welche den traditionellen hoheitlichen Ansatz für die Flurbereinigung mit obligatorischer Einbeziehung aller Grundeigentümer, deren Grundbesitz innerhalb des festgesetzten Flurbereinigungsgebietes liegt, in die post-sozialistische Zeit »hinübergerettet« haben (Thomas 2016b). Die o. g. 18 Artikel des LAL zum Flurbereinigungsrecht behandeln

- die Gründe, aus denen eine Flurbereinigung durchgeführt werden kann,
- das Prozedere der Einleitung einer Flurbereinigung,
- zeitweilige Einschränkungen des Eigentums im Verlauf der Flurbereinigung,
- einige Verfahrensvorschriften für die Durchführung der Flurbereinigung sowie
- einige Befreiungstatbestände für öffentliche Abgaben, Gebühren und Steuern im Zusammenhang mit der Flurbereinigung.

Materielle Vorschriften zur Wertermittlung der Grundstücke (vergleichbar §§ 27–29 des deutschen Flurbereinigungs-gesetzes (FlurbG)) und zu den Neuordnungs- und Abfindungsgrundsätzen (vergleichbar § 37 u. § 44 FlurbG) sind vergleichsweise dürftig und erzeugen bei ihrer Anwendung große Unsicherheiten und Missverständnisse. Konkretisierende Verwaltungsvorschriften fehlen ganz.

Auch die Rechtsbehelfsmöglichkeiten sind schwach ausgebildet. Generell gelten die serbischen Vorschriften zum allgemeinen Verwaltungsverfahren nach dem »Gesetz zum allgemeinen Verwaltungsverfahren« (LGAP 2010, vergleichbar mit dem deutschen Verwaltungs-verfahrensgesetz). Lediglich in Art. 44 LAL wird bestimmt, dass gegen den Beschluss der Flurbereinigungskommission zum Flurbereinigungsplan (»Decision on consolidated land reallocation«) innerhalb von 15 Tagen ab Bekanntgabe der Widerspruch bei dem für die Flurbereinigung zuständigen Ministerium zulässig ist.

Für die Ausführung der vermessungs- und liegenschaftsrechtlichen Arbeiten ist das Vermessungs- und Katastergesetz (LSSC 2009) mit seinen Ausführungsbestimmungen anzuwenden, nämlich in der »Richtlinie über die Durchführung der Vermessungsarbeiten und die Be-

wertung der Grundstücke in der Flurbereinigung« (GTWV 1977). Den Vorschriften über die Wertermittlung liegt die Methode bei der Taxation für Steuerzwecke zugrunde.

Nach Art. 37 LAL hat die **Flurbereinigungskommission** das angeordnete Flurbereinigungsverfahren durchzuführen. Die Kommission besteht aus sieben Mitgliedern und einer entsprechenden Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern. Der/die Vorsitzende soll einen Bachelor-Abschluss in Recht haben. Darüber hinaus werden vom Gemeindeparlament ein Agraringenieur, ein Vermessungsingenieur, ein Architekt oder Raumplaner, ein Forstingenieur sowie drei Vertreter aus dem Kreis der Flurbereinigungsteilnehmer in die Kommission berufen. Das Sekretariat der Kommission wird aus dem Personal der Gemeindeverwaltung rekrutiert. Vorschriften über die Arbeitsweise und Beschlussfassung in der Kommission in Form einer Geschäftsordnung o. ä. bestehen nicht; es ist ungeklärt, welche Kompetenzen der/die Vorsitzende hat.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes hat die Flurbereinigungskommission Unterkommissionen einzurichten, und zwar für die Wertermittlung der Grundstücke und für die Ermittlung der mehrjährigen Pflanzungen und landwirtschaftlichen Gebäude. In der Regel wird eine weitere Unterkommission zur Ermittlung der Flächen gebildet, die als »verlassenes Agrarland« (»abandoned land«) gelten (s. Abb. 5), verbuscht sind und einen nicht mehr kulturfähigen Zustand haben (s. Thomas 2016a), aber im Rahmen der Neuordnung der Grundstücke wieder in einen kulturfähigen Zustand zurückgeführt werden sollen. In die



Foto: Thomas

Abb. 5: »Verlassenes Agrarland« in den Bergen Serbiens

Unterkommissionen werden mindestens zwei Vertreter aus dem Kreis der Flurbereinigungsteilnehmer berufen. Auch für die Arbeit der Unterkommissionen gibt es keine Ausführungsbestimmungen; zudem ist ungeklärt, ob die Arbeitsergebnisse der Unterkommissionen lediglich empfehlenden oder konstitutiven Charakter haben.

Nach Art. 37 LAL können die Teilnehmer einen Flurbereinigungsvorstand einrichten; er soll die gemeinschaftlichen Interessen der Teilnehmer vertreten. Dem Vorstand sollen das Flurbereinigungsprogramm sowie die Berichte zur Wertermittlung der Grundstücke und zum Neuordnungsplan zur Kenntnis gegeben werden. Über Eigentümerrechte hat der Vorstand nicht zu entscheiden. Da die Einrichtung eines Flurbereinigungsvorstandes nicht obligatorisch ist, werden die meisten Flurbereinigungen ohne Flurbereinigungsvorstand durchgeführt.

3.2 Die materiellen Bestimmungen zur Flurbereinigung

Eine Flurbereinigung kann nach Art. 31 LAL durchgeführt werden

- bei exzessiver Fragmentierung und unregelmäßig geformten Katasterflurstücken, wenn sie eine rationelle Bewirtschaftung behindern,
- zur Anlage von Ent- und Bewässerungssystemen,
- zum Bau von ländlichen Wegen sowie
- bei der Notwendigkeit von Erosionsschutzmaßnahmen.

Die Einleitung der Flurbereinigung (s. Tab. 2) ist Sache des Gemeindeparlaments, in dessen Gebiet die Flurbereinigung durchgeführt werden soll (Art. 34 LAL). Die Gemeindeverwaltung bestimmt die Fläche des Flurbereinigungsgebietes, nachdem zuvor durch ein externes Fachbüro (im Vergabewege) ein sogenanntes Flurbereinigungsprogramm erarbeitet worden ist; es ist weder im Gesetz noch in irgendeiner Verwaltungsvorschrift bestimmt, welche inhaltlichen Anforderungen an ein Flurbereinigungsprogramm zu stellen sind.

Das rund 100 Seiten umfassende örtliche Flurbereinigungsprogramm beinhaltet

- die Gebietsfestlegung und Gebietsbeschreibung,
- eine Beschreibung des Zustands des Liegenschaftskatasters hinsichtlich des geodätischen Status, der Aktualität der Registerangaben sowie des Umfangs der Besitzersplitterung,
- Auszüge aus anderen Fachplanungen (wie Landesplanung, Naturschutz, Wasserwirtschaft etc., soweit vorhanden),
- eine detaillierte Beschreibung aller Flurbereinigungsmaßnahmen und aller erforderlichen Arbeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Flurbereinigung sowie
- einen Zeit- und Kostenplan.

Als Anlagen sind dem Flurbereinigungsprogramm Formulare beigefügt, welche die Flurbereinigungskommission für die Durchführung einzelner Verfahrensschritte benötigt, um den jeweiligen Arbeitsvorgang rechtsfest dokumentieren zu können.

Dieses vom Gemeindeparlament beschlossene und im Amtsblatt verkündete Flurbereinigungsprogramm soll offensichtlich die Lücken schließen, die infolge einer unzulänglichen Gesetzgebung und fehlender Verwaltungsvorschriften für eine effiziente und rechtssichere Durchführung eines hoheitlichen Flurbereinigungsverfahrens bestehen. Zudem werden die Neuordnungs- und Abfindungsgrundsätze als Ortsrecht beschlossen. Ein Rechtsbehelf gegen den Beschluss des Gemeindeparlaments ist nicht (bzw. nur inzidenter als Normenkontrolle) möglich.

Tab. 2: Das Prozedere zur Einleitung einer Flurbereinigung in Serbien

Die Gemeindeverwaltung beauftragt einen Flurbereinigungsexperten mit der Erstellung eines Flurbereinigungsprogramms.
Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms durch den Beauftragten (top down-Ansatz)
Vorstellung des Flurbereinigungsprogramms in der betroffenen Gemeinde durch den Beauftragten
Genehmigung des Flurbereinigungsprogramms durch das zuständige Ministerium
Anordnung der Flurbereinigung durch das Gemeindeparlament
Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinde
Einrichtung einer Flurbereinigungskommission durch Beschluss des Gemeindeparlaments
Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinde
Die Flurbereinigungskommission beginnt ihre Arbeit.

3.3 Die Durchführung der Flurbereinigung

Die vom Gesetz vorgesehene und durch Beschluss des Gemeinderates entstandene Flurbereinigungskommission ist also die Flurbereinigungsbehörde, welche für die Durchführung der Flurbereinigung von der Anordnung bis zur Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsplanes zuständig ist und die zur Durchführung der Flurbereinigung notwendigen Entscheidungen zu treffen hat.

Die Flurbereinigungskommission ist nicht bei der Vorbereitung der Flurbereinigung beteiligt, etwa bei der Festlegung der Flurbereinigungsziele und der Grenze des Flurbereinigungsgebietes; sie ist auch nicht beteiligt bei der Ausführung des Flurbereinigungsplanes, dem Bau der gemeinschaftlichen Anlagen, der Ausführung von Planinstandsetzungsarbeiten sowie der Abwicklung der im Flurbereinigungsplan festgesetzten Geldausgleiche und Entschädigungen. Das ist alleine Sache der Gemeindeverwaltung.

Die materiellen Grundsätze für die Wertermittlung der Grundstücke sowie die Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes und die Abfindung der Grundstückseigentümer in Art. 40 und 42 LAL lassen sich in vier Sätzen zusammenfassen: Nach Art. 40 LAL soll jeder Eigentümer in Land »von gleichem Wert« abgefunden werden und, wenn möglich, in der gleichen Nutzungsart und Entfernung zum Wirtschaftshof. Die neuen Flurstücke eines Teilnehmers sollen regelmäßig geschnitten sein und eine geringere Anzahl als die eingebrachten Flurstücke haben. Mehr- oder Minderausweisungen dürften einschließlich des Landbeitrages nicht höher oder niedriger als 10 % des Einwurfswertes sein, die Flächendifferenz nicht größer oder geringer als 20 % der Einwurfsfläche, es sei denn, es ist etwas anderes zwischen dem Teilnehmer und der Flurbereinigungskommission vereinbart. Die Mehr- oder

Minderausweisungen werden in Geld ausgeglichen und im Flurbereinigungsplan (»Decision on Consolidated Land Reallocation« – Art. 43 LAL) festgesetzt.

Das LAL enthält keinerlei Bestimmungen über die **Ausführung des Flurbereinigungsplanes** und seiner Festsetzungen. Die Ausführung des Flurbereinigungsplanes ist Sache der Gemeinde; das ergibt sich aber auch nur indirekt aus dem Umstand, dass Flurbereinigungsmaßnahmen von der Gemeinde im »Jahresprogramm zu Schutz, Entwicklung und Nutzung von Agrarland« (s. Thomas 2016a, S. 102) angemeldet sein müssen. Über die Anmeldung von Flurbereinigungsmaßnahmen im Jahresprogramm und seine Genehmigung durch das zuständige Ministerium erhält die Gemeinde die öffentlichen Zuwendungen; die Flurbereinigungsteilnehmer haben in der Regel keinen Kostenbeitrag zu tragen.

Alle vermessungs- und katastertechnischen Arbeiten, Registerarbeiten, planerischen Arbeiten, die Fertigung von Auszügen, die Arbeiten zur Wertermittlung der Grundstücke, die bautechnischen Arbeiten zur Ausführung des Planes über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie des Flurbereinigungsplanes werden an freiberuflich tätige Ingenieurbüros vergeben. Das gilt auch für die ökologische Bestandsaufnahme und Bewertung im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Bauüberwachung. Sogar die abschließende Prüfung, ob der Flurbereinigungsplan mit seinen liegenschaftsrelevanten Dokumenten zur Übernahme ins Liegenschaftskataster geeignet ist, wird an sogenannte Supervisoren vergeben.

Die Vergabe der Arbeiten erfolgt nach den allgemeinen serbischen Vorschriften zur Ausschreibung und Vergabe öffentlicher Arbeiten (LPP 2015); danach sind (zur Vermeidung von Korruption) grundsätzlich alle von der öffentlichen Hand zu vergebende Arbeiten öffentlich auszuschreiben und in einem ausgeklügelten Verwaltungsverfahren, das der Einflussnahme der fachlich interessierten Stelle entzogen ist, zu vergeben.

3.4 Die Finanzierung der Flurbereinigung

Die Finanzierung der serbischen Flurbereinigung kennt keine Unterscheidung zwischen Behörden- sowie Verfahrenskosten und Ausführungskosten, wie sie z. B. in Deutschland im Flurbereinigungsrecht vorgenommen ist. In Serbien erhält die Gemeinde (zurzeit noch) für alle mit der Flurbereinigung zusammenhängenden Aufwendungen in der Regel 70 % öffentliche Zuwendungen aus dem Staatshaushalt. Zu den zuwendungsfähigen Kosten gehören die Aufwendungen für die

- Baumaßnahmen und Planinstandsetzungen in Ausführung des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie des Flurbereinigungsplanes,
- Aufwandentschädigungen für die Mitglieder der Flurbereinigungskommission und ihrer Unterkommissionen,

- Anmietung von Diensträumen in den Flurbereinigungs-dörfern und Büromaterial,
- Dienstleistungen Dritter (Vermessungsarbeiten, Planentwürfe für den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen und gegebenenfalls Bauwerke),
- Bauüberwachung,
- Kosten für besondere Dienstleistungen der staatlichen Vermessungs- und Katasterverwaltung (State Land Survey and Cadastre).

30 % der Kosten werden aus dem Haushalt der Gemeinde getragen, die jedoch jährliche Zweckzuwendungen für Investitionen in Landwirtschaftsflächen (s. Thomas 2016a) erhält.

4 Europäischer Standard und gute fachliche Praxis in der Flurbereinigung

Der Erneuerungsbedarf ist in Serbien darauf ausgerichtet, sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die Flurbereinigungspraxis internationalen, insbesondere europäischen Standards anzupassen. Die im Projekt entwickelten Änderungsvorschläge für die Gesetzgebung und die Flurbereinigungspraxis sind ganz wesentlich von den in Tab. 3 zusammengestellten Leitgedanken für ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln einer Fachbehörde bestimmt (s. im Übrigen BMZ 2016, GTZ 1997, S. 165 ff. und Thomas 1995).

5 Zusammenfassung

Die Diagnose zum gegenwärtigen Zustand der Flurbereinigung in der Republik Serbien fällt ambivalent aus: Im Gegensatz zu den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas hat die Republik Serbien eine seit dem 19. Jahrhundert ungebrochene Flurbereinigungstradition; sie hat die Arbeits- und Produktionsbedingungen in der nationalen Landwirtschaft durch breit angelegte Flurbereinigungsaktivitäten auf der Grundlage einer von der jeweiligen Legislative bestimmten Flurbereinigungs-gesetzgebung über die Zeit des Sozialismus hinaus bis in die Gegenwart weiterentwickelt. Infolge des Zusammenbruchs der administrativen Strukturen Anfang der 1990er Jahre sowie der innenpolitischen Schwierigkeiten in der Folgezeit sind u. a. das Flurbereinigungsrecht und die Flurbereinigungspraxis in hohem Maße erneuerungsbedürftig geworden. Es mangelt an soliden Rechts- und Verwaltungsgrundlagen und an effizient arbeitenden behördlichen Strukturen auf staatlicher und kommunaler Ebene. Vor allem fehlt es aber an einer Sensibilität für Rechtsstaatlichkeit, Partizipation, Transparenz und Nachhaltigkeit im Handeln der staatlichen und gemeindlichen Institutionen. An ausgewählten Aspekten wird in Teil 2 dieses Beitrags (Thomas 2017) dargestellt, durch welche Maßnahmen dem Änderungsbedarf in der serbischen Flurbereinigung Rechnung getragen werden soll.

Tab. 3: Administrative Standards für eine zeitgemäße Flurbereinigug

Rechtstaatlichkeit (rule of law)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausübung hoheitlicher Tätigkeit nur auf der Grundlage von Verfassung und Gesetzen ■ Belastende Hoheitsakte nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung ■ Keine belastenden Rechtsakte ohne rechtliches Gehör ■ Behördliche Entscheidungen müssen gerichtlich überprüft werden können.
Transparenz (transparency)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das Handeln der öffentlichen Verwaltung muss für den Bürger durchschaubar und nachvollziehbar sein; Entscheidungsprozesse müssen transparent sein. ■ Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung müssen grundsätzlich den Bürgern zugänglich sein (Transparenz in den administrativen Vorgängen, Informationsfreiheit, »Öffentlichkeitsprinzip«).
Partizipation (participation)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aktive Einbeziehung von Personen und Organisationen in die Vorbereitung einer Flurbereinigug ■ Einbeziehung interessierter Personen in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse ■ Die öffentliche Auslegung von Planentwürfen (wie z. B. die Ergebnisse der Wertermittlung der Grundstücke, der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Entwurf des Neuordnungsplanes) muss zu bürgerfreundlichen Tageszeiten erfolgen und die Erklärung der Planinhalte sollte grundsätzlich durch Fachpersonal möglich sein.
Gleichbehandlung (equal treatment)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen in allen Lebensbereichen; sie umfasst die Chancengleichheit und die soziale Gerechtigkeit auf Grundlage der Menschenrechte. ■ Verzicht auf die Ausgrenzung bestimmter Interessengruppen (Diskriminierung) ■ Im Flurbereinigugsplan sind die Vorteile und Nachteile aus der Grundstücksneuordnung unter den Teilnehmern auszugleichen.
Effizienz (efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist die »Aufbauorganisation« der handelnden Institutionen für die Erfüllung der anstehenden Aufgabe(n) zweckmäßig? ■ Ist die durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften determinierte »Ablauforganisation« der Arbeitsvorgänge zur bestmöglichen Zielerreichung förderlich? ■ Komplexe Verwaltungsvorgänge sind möglichst zu vereinfachen und zu entflechten.
Effektivität (effectivity)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stehen für die Aufgabenerfüllung die erforderlichen (gesetzlichen) Instrumente und Ressourcen zur Verfügung? ■ Liegen Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand? ■ Klare und nachvollziehbare Rollenverteilung unter den involvierten Institutionen (Aufgabenerledigung, Entscheidungskompetenzen, Aufsichtsbefugnisse) ■ Sind die Maßnahmen zur Zielerreichung umweltfreundlich und ist deren Umweltverträglichkeit geprüft? ■ Wie wird die Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen gewährleistet?
Programmatik (programming)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lassen die gesetzlich normierten Flurbereinigugsziele die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume erwarten? ■ Sind die raumwirksamen Ziele der Flurbereinigug sektororientiert oder in die Raumordnung und Landesplanung integriert?

Literatur

- Annex EUDA (2012): Annex I to the European Union Delegation Agreement no. 2012/299-522 (unveröffentlicht).
- BMZ (2016): Land in German Development Cooperation: guiding principles, challenges and prospects for the future. Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, Bonn.
- Božić, B., Jochheim-Wirtz, C., Milićević, D. (2016): Wertermittlung von Immobilien in der Republik Serbien – Stand und Perspektiven. zfv 141, Heft 2, S. 108–114.
- GIZ (2015): Land Management and Land Administration Projects in Southeastern Europe – good practice and lessons learnt from two decades of GIZ engagement. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn.
- GTZ (1997): Bodenrecht und Bodenordnung – ein Orientierungsrahmen. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn.
- GTWV (1977): Instruction on the Method of Implementing Geodetic Technical Works and Valuation of Land in the Land Consolidation Procedure. Official Gazette of RS, no. 3/1977.
- LAL (2009): Law on Agricultural Land. Official Gazette of RS, no. 41/2009.
- LGAP (2010): Law on General Administrative Procedure. Official Gazette of RS, no. 30/2010.
- LPP (2015): Law on Public Procurement. Official Gazette of RS, no. 124/2012, 14/2015 and 68/2015.

- LSSC (2009): Law on State Survey and Cadastre. Official Gazette of RS, no. 72/2009.
- Thomas, J. (1995): Zur Umorganisation der Flurbereinigungsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Nachrichten aus dem öffentlichen Vermessungsdienst NRW 28, S. 118–130.
- Thomas, J. (2016a): Zeitgemäße Ansätze für ein staatliches Management von Agrarland in der Republik Serbien. zfv 141, Heft 2, S. 99–107.
- Thomas, J. (2016b): Landentwicklung in der internationalen Zusammenarbeit. Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 8/2016 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, S. 19–35.
- Thomas, J. (2017): Zur Fortentwicklung von Flurberechtigungsrecht und Flurbereinigungspraxis in der Republik Serbien – Teil 2: Maßnahmen. zfv 142, in Vorbereitung.
- Thomas, J., Riegler, L.E., Živadinović, T. (2014): Assessment of legal framework on agricultural land in Serbia and capacities of responsible institutions. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).
- Thomas, J., Živadinović, T., Milenković, A. (2016): Analysis and lessons learnt from seven land consolidation pilot projects in Serbia. GIZ-Belgrade (unveröffentlicht).

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Joachim Thomas
Breslauer Straße 34, 48157 Münster, joachim.thomas1@gmx.net