©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Ber. ANL | 11 | 225-238
Sept. 1987

Mehr Erfolg durch bessere Zusammenarbeit von Flurbereinigung und Naturschutz

Wolfgang Maucksch

Inhaltsverzeichnis: Seite

0. Vorwort . . . 225
1. Zusammenarbeit von Flurbereinigung und Naturschutz . . . 225
1.1 Gemeinsamer Rahmen . . . 225
1.2 Flurbereinigung im Dienste des Naturschutzes . . . 225
1.3 Ökologiepflichtigkeit des Bodens . . . 227
1.4 Landschaftsplanung und Flurbereinigung . . . 227
1.5 Mögliche Aktivitäten der Naturschutzverwaltung bei Flurbereinigungsverfahren . . . 228
1.6 Gegenseitiges Verständnis von Flurbereinigern und Naturschützern . . . 232
1.7 Landwirtschaftsklausel - eine ambivalente Rechtsnorm . . . 233
1.8 Naturschutz durch Grundbucheintrag . . . 234
1.9 Flurbereinigung und Eingriffsregelung . . . 235
2. Die Flurbereinigung im Verhältnis zum naturschutzengagierten Bürger . . . 235
2.1 Flurbereinigung und öffentliche Meinung . . . 235
2.2 Naturschutzbezogenes Handeln des einzelnen bei Flurbereinigungen . . . 236
2.3 Naturschutzbezogene Aufklärung bei Flurbereinigungen . . . 237
3. Flurbereinigungs-Sonderverfahren als Instrumente des Naturschutzes . . . 237
3.1 87er-Verfahren . . . 237
3.2 86er-Verfahren . . . 237
3.3 91er-Verfahren und 103 a-Verfahren . . . 238
4. Schluß . . . 238
5. Zusammenfassung . . . 238
Summary . . . 238
6. Literatur . . . 238

0. Vorwort

Dieser Text ist eine Auswahl von Punkten, mit denen die Diskussion über »Flurbereinigung und Naturschutz« mit zusätzlichen Argumenten angereichert werden kann.
Es ist mit Problemen behaftet, Verbindungen zwischen Flurbereinigung und Naturschutz zu publizieren, z. B. da Flurbereinigung ein komplexes, wertfreies, staatlich einsetzbares Instrumentarium wie Schaufel, Ingenieurbüro und Notariat ist, während der Naturschutz vielschichtiger ist; Naturschutz ist sowohl eine Geisteshaltung, vergleichbar der Religiosität oder der Vaterlandsliebe als auch differenzierte Tätigkeit im öffentlichen wie im privaten Bereich. Flurbereinigung und Naturschutz haben jedoch eine gemeinsame Wurzel in ihrem Dienst an der Landeskultur. Sogar institutionell waren sich Naturschutz und Flurbereinigung im Freistaat Bayern einst viel näher als heute. So unterstanden bereits in den dreißiger Jahren die Flurbereinigungs- und die Naturschutzverwaltung zeitweise beide zusammen dem Innenministerium. Im Bund ist die gemeinsame Ressortzugehörigkeit erst 1986 aufgelöst worden.
Allein schon wegen der verwaltungs- und vorbildungsbezogenen Unterschiede zwischen Naturschützern und Flurbereinigern ist ein Brückenbauen zwischen diesen beiden Disziplinen unbedingt erforderlich, um gemeinsam der Gesellschaft mit allen ihren dem ländlichen Raum verbundenen Gruppen noch besser dienen zu können.

1. Zusammenarbeit von Flurbereinigung und Naturschutz

1.1 Gemeinsamer Rahmen

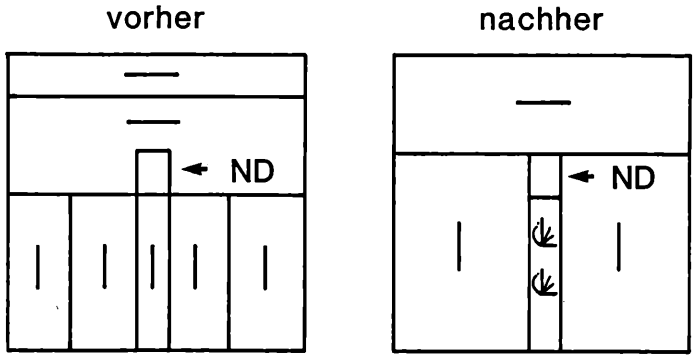
Naturschützer und Flurbereiniger sind Bürger eines Landes, das immer mehr von flächendeckenden und flächenwirksamen Maßnahmen betroffen wird. Naturschützer und Flurbereiniger gehören nicht nur *einer* Gesellschaft und *einem* Staate an, sie sind auch u. U. Bedienstete ein und desselben Staates und somit Ausführende desselben Gesetzesapparates.
- Das Naturschutzgesetz bindet nicht nur die Naturschützer, sondern z. B. mit den Artikeln 2 und 6 a BayNatSchG auch die Flurbereiniger;
- das Flurbereinigungsgesetz bindet nicht nur die Flurbereiniger, sondern bindet mit den §§ 5, 38 und 41 FlurbG auch die Naturschützer in die Verantwortung für Flurbereinigungsplanungen und für Flurbereinigungsmaßnahmen mit ein.
Ein Flurbereiniger kann sich z. B. wegen Art. 2 und 6 a BayNatSchG nicht aus der Verantwortung für eine Flurbereinigungsmaßnahme ziehen, die aus der Sicht des Naturschutzes mißglückt ist. Und umgekehrt kann dieses ein Naturschützer z. B. wegen §§ 5, 38 und 41 FlurbG auch nicht.

1.2 Flurbereinigung im Dienste des Naturschutzes

Die Flurbereinigung kann auf differenzierte und komplexe Weise Naturschutzbelangen Rechnung tragen, und zwar auf vier verschiedenen Wegen:

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

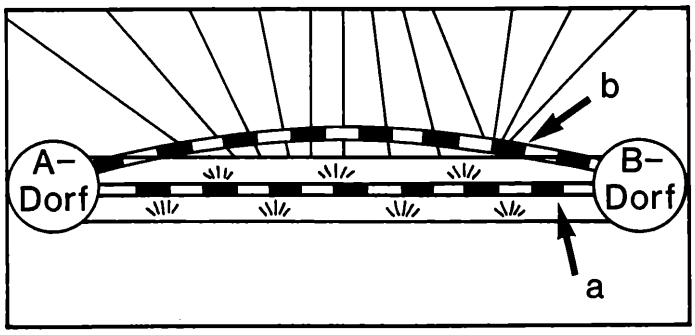
Bestandsschutz durch Bodenordnung



ND : Naturdenkmal (Rest ?)
: Pflanzreihe
—— : Bearbeitungsvorzugsrichtung

Abbildung 1

Bestandserhaltung durch den Zugriff auf fremde Grundstücke



a,b : Trassenalternativen
: gemeindeeigener Feuchtbiotop

Abbildung 2

1. Bestandschutz im Sinne des Naturschutzes soweit wie möglich (z. B. Veränderung einer Bewirtschaftungsvorzugsrichtung oder einer Grenze so, daß ein Naturdenkmal weniger bedroht ist (vgl. Abbildung 1).
2. Realisierung von Planungen der Naturschutzverwaltung (und auch von Naturschutzmäzenen einschließlich Naturschutzverbänden)
a) im Flurbereinigungsnormalverfahren
b) in Flurbereinigungssonderverfahren
3. Eigenständige, dem Naturschutz dienende Planungen und Maßnahmen der Flurbereinigungsverwaltung (z. B. Biotopvernetzung, liegenschaftsrechtliche Sicherung, Landschaftsplanung in der Flurbereinigung).
4. Berücksichtigung von Naturschutzbelangen bei solchen Planungen und bei solchen Maßnahmen Dritter, die im Flurbereinigungsverfahren
- geplant
- koordiniert
- berücksichtigt
- ausgeführt

werden (z. B. Bau einer Gemeindeverbindungsstraße durch die Teilnehmergemeinschaft im Auftrag der Gemeinde, so daß 100 Äcker durchschnitten werden und dafür ein gemeindeeigener Feuchtbiotop geschont wird) (vgl. Abbildung 2).

Ziel eines jeden Flurbereinigers ist es, nicht nur Naturschutzbelange mehr oder weniger passiv zu berücksichtigen (Punkte 1 und 4), sondern verstärkt aktiv naturschutzbezogene Planungen (Punkte 2 und 3) durchzusetzen; dazu werden jedoch mehr Überzeugungsarbeit bei den Grundeigentümern und mehr Geld, qualifizierte Planungen und mehr Flächen benötigt.

Flurbereinigung hat ein großes Entwicklungspotential, indem sie Entwicklungen örtlich, zeitlich und sachlich zusammenfaßt und sie aufeinander

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

abstimmt. Flurbereinigung erleichtert und beeinflußt somit Entwicklungen. Wer Grenzen verändern kann, kann viel verändern! Es sollte den Flurbereinigern verbindlich mitgeteilt werden, welchen Entwicklungen sie Rechnung tragen sollen. Für die Realisierung werden allerdings stets ausgereifte, rechtlich ordnungsgemäß behandelte Planungen benötigt und vor allem auch Land und Geld.
Da durch Flurbereinigungsverfahren Entwicklungen im ländlichen Raum zeitlich zusammengezogen und örtlich und sachlich aufeinander abgestimmt werden, ist das Veränderungspotential nach einer Flurbereinigung geringer. Da somit das Potential für Strukturveränderungen nach einer Flurbereinigung verringert wird, können nach einer Flurbereinigung nur in verringertem Ausmaß z. B. folgende Auswirkungen von Veränderungen auftreten:
- negative Summen- und Kombinationswirkungen,
- negative Rückkopplungseffekte,
- negative Auswirkungen auf Drittflächen,
- negative Auswirkungen auf externe Systeme,
- negative, zeitlich verzögert auftretende Auswirkungen von Veränderungen.

Im Flurbereinigungsverfahren werden Naturschutzmaßnahmen besser bezuschußt als agrarische Maßnahmen. Naturschutzmaßnahmen werden bis i. d. R. zu 100 % der Kosten bezuschußt. Agrarische Maßnahmen werden im Durchschnitt zu 80 %, Drainage- und Schiebearbeiten zu 30 % bezuschußt. Diese oft 100 %ige Bezuschussung gilt nicht nur für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Bäuerliche berufsständische Vereinigungen betonen diese »Bevorzugung der Naturschützer« und diese »Benachteiligung der Landwirte«.

1.3 Ökologiepflichtigkeit des Bodens

Ohne Flurbereinigungsverfahren haben Eigentümer ländlicher Grundstücke wenig ausdrückliche Verpflichtung, den Naturschutz zu fördern. Wenn ein Flurbereinigungsverfahren angeordnet wird, sind die Grundstückseigentümer nach § 1 FlurbG zur Förderung des Naturschutzes verpflichtet. Ein Flurbereinigungsverfahren dient neben der Verbesserung der agrarischen Produktions- und Arbeitsbedingungen auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung; also dient die Flurbereinigung auch der Förderung des Naturschutzes. Ohne Flurbereinigungsverfahren ist diese Verpflichtung des Grundeigentumes nur schwach vorhanden bzw. sie kann nur schwach und schwer realisiert werden.
Die »Fremdbestimmung« der Agrarpolitik - z. B. durch »die Naturschützer« - ist *mit* Flurbereinigungsverfahren ohne Zweifel größer als ohne Flurbereinigungsverfahren. Die Sozial- bzw. Ökologiepflichtigkeit des Grundeigentums ist im Flurbereinigungsverfahren eher realisierbar als außerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens.
Wenn ein Flurbereinigungsverfahren angeordnet wird, haben die Naturschützer mehr Einfluß auf Veränderungen und Entwicklungen als ohne Flurbereinigung. Ohne Flurbereinigung erfolgen im ländlichen Raum bekanntlich zahlreiche Einwirkungen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild, ohne daß Naturschutzbehörden darauf Einfluß nehmen können. Durch ein Flurbereinigungsverfahren werden viele langfristige Entwicklungen zeitlich zusammengezogen; so werden z. B. sowohl lange vor als auch lange nach einer Flurbereinigung kaum Feldwege gebaut. Bei Maßnahmen außerhalb einer Flurbereinigung sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverwaltung oft sehr gering; wenn aber z. B. diese Feldwege im Flurbereinigungsverfahren gebaut werden, hat die Naturschutzverwaltung Einwendungsrechte und zwar als Verhinderungschancen und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Flurbereinigung veranlaßt die Naturschutzverwaltungen somit zu erhöhter Aktivität und zu stark erhöhter Effizienz.
Bei kleinen wege- und wasserbaulichen Planungen und Maßnahmen ist die Einwirkungsmöglichkeit der Naturschutzverwaltung i. d. R. dann am größten, wenn diese Planungen und Maßnahmen durch die Flurbereinigung vollzogen werden. So werden Drainagen nach Wasserrecht im allgemeinen nicht rechtlich behandelt. Drainagen, die die Flurbereinigung plant und ausführt, unterliegen i. d. R. jedoch der Einwendungsmöglichkeit der Naturschutzverwaltung und der Widerspruchsmöglichkeit von Grundstückseigentümern. Bei normalen Grabenausbauten bei Gewässern III. Ordnung sieht das Wasserrecht keine Einwendungsmöglichkeiten der Naturschutzbehörden vor; bei Grabenausbauten im Flurbereinigungsverfahren entstehen dagegen Einwendungsmöglichkeiten der Naturschutzverwaltung durch das Flurbereinigungsrecht. Analoge rechtliche Verhältnisse herrschen bei Wegeausbaumaßnahmen.
Aufgrund dieses erhöhten Verwaltungsaufwandes im Flurbereinigungsverfahren sowie des Wunsches, Einwendungen durch die Naturschutzverwaltung zu vermeiden und durch die tatsächlichen Einwendungsmöglichkeiten der Naturschutzverwaltung liefern Wasser- und Wegebaumaßnahmen der Flurbereinigung letztlich eine gemäß den Kriterien des Naturschutzes höhere Qualität als Wasser- und Wegebaumaßnahmen anderer Träger.

1.4 Landschaftsplanung und Flurbereinigung

1. Wie die Praxis zeigt, ist eine Landschaftsplanung in der Flurbereinigung i. d. R. bedeutungsvoller als ein naturschutzrechtlicher kommunaler Landschaftsplan. Auch ein Dorferneuerungsplan selbst ist i. d. R. allein bezüglich der Grünordnung bedeutungsvoller als ein naturschutzrechtlicher Grünordnungsplan. Nach den mir bekannten Fällen wurde die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung zu über 90 % binnen 10 Jahren nach der Aufstellung in die Wirklichkeit umgesetzt; daneben wird erfahrungsgemäß eine Vielzahl weiterer naturschutzfachlicher Maßnahmen realisiert. Dagegen werden von den in einem naturschutzrechtlichen Landschaftsplan dargestellten Planungen nur sehr geringe Anteile (binnen 10 Jahren z. B. zu 10 %) realisiert. Ein Flurbereinigungs-Landschaftsplan ist somit de facto bedeutungsvoller als ein naturschutzrechtlicher Landschaftsplan. Vergleichbare Relationen liegen zwischen einem landschaftspflegerischen Teil des Dorferneuerungsplanes und einem kommunalen Grünordnungsplan vor. Fazit: Wegen dieser erhöhten Realisierungswahrscheinlichkeit von Naturschutzplanungen im Flurbereinigungsverfahren möge die Naturschutzverwaltung versuchen, ihre Planungen via Flurbereinigung zu realisieren!
Es ist deshalb von großem Vorteil, wenn Kommunen und Naturschutzbehörden mehr und kon-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

kretere Naturschutzplanungen (Landschaftspläne, Naturschutzgebietsverordnungen, ...) aufstellen und in ihren Schubladen vorrätig haben. Im Falle einer Flurbereinigung sind dann bei den gesetzlichen Terminen nach §§ 5 und 38 FlurbG Planungen vorrätig, denen flurbereinigungsrechtlich Rechnung zu tragen ist. Falls die Naturschutzstellen vielleicht doch mal unerwartet Geldmittel verfügbar hätten und dann Planungen bereits vorlägen, könnten sie auch mittels der Sonderverfahren nach §§ 86, 87 ff, 91 ff, 103 a ff FlurbG realisiert werden. Kommunale Landschaftspläne haben darüber hinaus grundsätzliche Bedeutung, da bei ihrer Aufstellung (objektiv) Naturschutzinformationen gesammelt werden und (subjektiv) Naturschutzbeamte und Gemeindepolitiker mit Naturschutzangelegenheiten befaßt und somit mit den Naturschutzproblemen eines Gebietes vertrauter werden. Mit der Landschaftsplanaufstellung besteht bezüglich des Naturschutzes ein Informations- und Planungsvorsprung, der sich bei den Flurbereinigungsplanungen auswirken könnte. Tatsache ist jedoch: Da jedoch nur begrenzt kommunale Landschaftspläne vorhanden sind und die vorhandenen kommunalen Landschaftspläne oft schwer umsetzbar sind, ist i. d. R. eine eigene Landschaftsplanung in der Flurbereinigung erforderlich.

2. Das naturschutzfachliche Ziel, wertvolle Biotope mit Trittsteinen und Korridoren zu vernetzen und wertvolle Biotope mit Pufferflächen vor schädlichen Außeneinwirkungen zu schützen, ist bedauerlicherweise naturschutzrechtlich nicht konkret fixiert. Dem Naturschutz noch etwas distanziert gegenüberstehende Flurbereiniger könnten daher der Auffassung sein, daß der Vollzug des Vernetzungs- und des Abpufferungsgedankens weder »Stand der Technik« noch gesetzlicher Auftrag ist und daß daher diese Gedanken nicht zu verfolgen sind. Gewisser Anhaltspunkt für diese Auffassung könnte sein, daß die Kompetenzen zum Erlaß von Verordnungen für Naturschutzgebiete, für Landschaftsschutzgebiete und für Landschaftsbestandteile in Bayern jeweils bei einer anderen Behörde liegen; die Vernetzungsstrukturen und die Pufferflächen werden im allgemeinen mit einer schwächeren, und damit einer anderen Schutzverordnung abgesichert als der Hauptbiotop. Da die Kompetenzen für die verschiedenen Schutzgebietsformen so verteilt sind, könnte man der Meinung sein, daß eine örtliche und sachliche Kombination dieser Schutzflächen gar nicht besonders erwünscht ist.

3. Die technischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten beschränken sich im Flurbereinigungsverfahren nicht nur auf Neugestaltungsmaßnahmen, sondern umfassen auch Rückbaumaßnahmen und entsprechende rechtliche Rückführungen. In Flurbereinigungsverfahren kann also nicht nur mit aktiven Maßnahmen wie Bau- und Pflegemaßnahmen oder günstige Orientierung der Bearbeitungsvorzugsrichtung naturschutzrelevant gehandelt werden, sondern auch mit mehr passiven Maßnahmen wie der rechtlichen und/oder tatsächlichen Einziehung von Wegen und Gräben z. B. im Umfeld von für den Naturschutz wertvollen Flächen. Damit können z. B. Betretungsrechte und Ruhestörungen eingeschränkt oder Bodenvernässungen hervorgerufen werden.

1.5 Mögliche Aktivitäten der Naturschutzverwaltung bei Flurbereinigungsverfahren

1. Flurbereinigung ist ein Instrumentarium, dessen sich auch die Naturschützer verstärkt bedienen können. Im Rahmen der gesetzlichen, finanziellen und personellen Möglichkeiten kann man mit dem Instrumentarium Flurbereinigung sehr viel bewirken. Kommunen und Straßenbauer freuen sich, wenn ein Flurbereinigungsverfahren angeordnet wird bzw. drängen sogar auf Anordnung, weil sie meinen, bequem und billig zu bestimmten Flächen kommen zu können. Naturschützer schmollen und resignieren eher, viele von ihnen haben anscheinend noch nicht gelernt, sich des Instrumentariums Flurbereinigung zu bedienen.

2. Flurbereinigung ist ein wertfreies Instrumentarium zur technischen und rechtlichen Gestaltung des ländlichen Raumes; diesem Instrumentarium gelingt es perfekt, zeit- und gesetzesgemäße Vorstellungen in die Landschaft umzusetzen. Flurbereinigung ist so wertfrei wie z. B. eine Schaufel oder ein Bagger und eine wertfreie Einrichtung wie z. B. ein Notariat. Der Staat und die gesellschaftlich relevanten Gruppen bedienen sich dieser jeweiligen Instrumentarien entsprechend der in der Zeit gerade vorherrschenden gesellschaftlichen Zielrichtungen und entsprechend der gerade vorhandenen technischen und finanziellen Möglichkeiten. Bis in die 60er Jahre war die Ernährungssicherung die von wohl 99 % der Bevölkerung von der Flurbereinigung erwartete Aufgabe. Unter anderem durch Aufgabenübererfüllung sind gegenwärtig die von der Flurbereinigung erwarteten Aufgaben vielfältiger, uneinheitlicher und oft in sich widersprüchlich. Die Flurbereinigung befindet sich in einer Phase der Neuorientierung. Die Naturschützer haben die Chance, die Flurbereiniger mehr zu beeinflussen. Naturschutz und Flurbereinigung mögen noch mehr zusammenarbeiten! Zusammenarbeiten heißt, sich gegenseitig erfolgreich machen.

3. Flurbereinigungs-Normalverfahren sind stets primär Verfahren, bei denen das gemeinschaftliche wirtschaftliche Interesse der Landwirte zu befolgen ist. Das, was in einem Gebiet zu einem Zeitraum gerade im gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interesse liegt, wird im wesentlichen durch die politischen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen vorgegeben.
Wenn aufgrund vorgegebener technischer Rahmenbedingungen die optimale Schlaglänge 180 m ist (- wie bei Viehbewirtschaftung -), dann wird versucht, die Flur auf dieses Maß hin umzugestalten; wenn die optimale Schlaglänge 600 m ist, dann wird versucht, die Flur auf diese Schlaglänge umzugestalten. Wenn das gemeinschaftliche wirtschaftliche Interesse mehr Erosionsschutz erfordert, dann wird die Flur so umgestaltet, daß dem Erosionsschutz mehr Rechnung getragen wird. Wenn aufgrund vorgegebener gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen die Biospritproduktion im gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interesse der Landwirte liegt, werden Flurbereinigungs-Normalverfahren so durchgeführt, daß die Biospriterzeugung gefördert wird.
Wenn aufgrund vorgegebener gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen eine naturschutzgerechte Landwirtschaft im gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interesse der Landwirte liegt, wer-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

den Flurbereinigungs-Normalverfahren so durchgeführt, daß diese naturschutzgerechte Landwirtschaft gefördert wird.

4. Die Naturschutzverwaltung könnte ihre Effizienz noch erhöhen, indem sie sich mehr der Flurbereinigungsverwaltung bedient.

Die Naturschutzverwaltung ist bekanntlich personell und finanziell schlecht ausgestattet. Sie kann dem Naturschutz noch besser dienen durch noch mehr Zusammenarbeit mit der Flurbereinigungsverwaltung, insbesondere durch noch bessere Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen Termine nach §§ 5, 38 und 41 FlurbG. Nach § 5 Abs. 3 FlurbG haben die Naturschutzbehörden vor der Anordnung der Flurbereinigung eine Bringschuld bezüglich all ihrer die Flurbereinigung berührenden beabsichtigten und feststehenden Planungen. Planungen, die nicht gefertigt und/oder nicht vorgebracht wurden, sind nicht Rechnung zu tragen. Der Flurbereiniger kann nur abwägen zwischen dem, was er kennt. Es ist kein Geheimnis, daß andere Verwaltungen vor der Einleitung der Flurbereinigung Planungen aus dem Boden stampfen, auch wenn diese erst in 10 Jahren realisiert werden.

Nach § 38 FlurbG findet eine weitere Anhörung statt, deren Ergebnis die im Flurbereinigungsverfahren zu erledigenden Aufgaben sind, wie z. B. Bau einer Gemeindeverbindungsstraße von A.- nach B.-Dorf oder Anlage einer Windschutzanlage zum Schutz der X-Flur oder Anlage eines Trittsteinsystems vom Y-Moor zum Z-Weiher. Nur mit solchen Planungen wird die Teilnehmergemeinschaft beauftragt, die entweder amtsbekannt sind oder die vorgebracht werden. Als abschließender Termin nach dem Entwurf des Wegenetzes und der Biotopplanungen und nach einer Unzahl von Einzelterminen findet der formell erforderliche Termin nach § 41 FlurbG statt. Wenn die Naturschutzverwaltung bei diesem Rechtstermin noch sehr unzufrieden ist, hat entweder die Zusammenarbeit nicht geklappt oder die Anträge der Naturschutzverwaltung kamen zu spät oder kollidierten mit anderen formell gleichberechtigten Planungen Dritter. Im Netzplan nach § 41 FlurbG sind den Erfordernissen des Naturschutzes, aber auch z. B. des Straßenbaues und der Energieversorgung Rechnung zu tragen. Die Flurbereinigungsverwaltung hat Abwägungspflicht zwischen den verschiedensten vorgebrachten und amtsbekannten Planungen. Es besteht die Gefahr, daß das nicht berücksichtigt wird, was nicht vorgebracht wurde. Ein Vorbringen erst im 41er-Termin ist de facto zu spät. Wenn die Flurbereinigungsverwaltung eine Planung Dritter akzeptiert hat, dann ist die Realisierungswahrscheinlichkeit sehr hoch, da die Klagequote im Flurbereinigungsverfahren sehr gering ist. Nur 0,3 % der Grundeigentümer klagten 1984 gerichtlich gegen die Flurbereinigungs-Neuverteilung. Bei anderen Hoheitsverwaltungen ist die Klagequote meist wesentlich höher. Während im übrigen andere Verwaltungen auch durch Nicht-Erlassen einer Verordnung oder eines Verwaltungsaktes Rückzieher machen können, z. B. muß eine Naturschutzgebietsverordnung ja nicht erlassen werden, muß demgegenüber eine Flurbereinigungsneuverteilung gegen alle Widerstände durchgezogen werden, wenn das Verfahren halbwegs fortgeschritten ist. Die Naturschutzverwaltung könnte ihre Effizienz demnach noch mehr erhöhen, indem sie noch mehr mit der sehr gut funktionierenden Flurbereinigungsverwaltung zusammenarbeitet.

5. Naturschutzstellen können mit Naturschutzverordnungen oder ähnlichen Rechtsnormen Flurbereinigungsnormalverfahren wesentlich mitgestalten. Wenn z. B. der Zweck einer Natur- oder einer Landschaftsschutzgebietsverordnung die Erreichung oder Erhaltung der Sauberkeit eines Fließgewässers ist, können, da ein Flurbereinigungsverfahren nicht dem Verordnungszweck zuwiderlaufen darf, folgende Zwänge für eine Flurbereinigung erwachsen:
- keine Subventionierung von Drainagen im Grünlandbereich,
- keine Verlängerung von ausschwemmungsgefährdeten Ackerschlägen in Richtung auf das Fließgewässer zu.

Da das Flurbereinigungsverfahren den Zweck der Verordnung zu unterstützen hat, sollte die Flurbereinigung im Einzugsbereich des schützenswerten Fließgewässers bemüht sein um:
- die Bildung von Ackerabfindungen mit höhenlinienparalleler Bewirtschaftungsvorzugsrichtung,
- Vergrößerung des Grünlandanteils,
- rechtliche Festschreibung der Grünlandnutzung.

Die Landwirtschaftsklausel wird durch Natur- und Landschaftsschutzgebietsverordnungen insoweit aufgehoben, wie landwirtschaftliche Tätigkeiten dem Verordnungszweck zuwiderlaufen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 BayNatSchG; siehe hinsichtlich der in LSG und NSG unterschiedlich strikten Regelung der Veränderungsverbote bei FISCHER-HÜFTLE, 1987). Wenn der Schutzzweck z. B. in der Minimierung der Einträge in ein Fließgewässer liegt, so könnte dem Landwirt entschädigungslos naturschutzrechtlich verboten werden, eine im Flurbereinigungsverfahren zweckmäßig gestaltete Fläche mit höhenlinienparalleler Bewirtschaftungsvorzugsrichtung doch in Fallrichtung zu bewirtschaften.

6. Mit dem Flurbereinigungsrecht kann unter Umständen dem Naturschutz mehr geholfen werden als mit dem Naturschutzrecht. So fehlt z. B. dem Naturschutzrecht der heute viel diskutierte Gedanke einer Vernetzung und Einrichtungen von Pufferzonen; denn das bestehende Naturschutzrecht geht stark vom Reservatsgedanken aus. Dem Naturschutz fehlt die Möglichkeit des starken Schutzes einer erst zu entwickelnden Fläche, der durch Eigentumsübertragungen oder durch dingliche Sicherungen dieser erforderliche Schutz gegeben wird. Diesen Defiziten könnte mit flurbereinigungsrechtlichen Mitteln abgeholfen werden.

7. Die Naturschutzgebietsverordnung allein ist im übrigen nicht die wirkungsvollste, wichtigste und umfassendste Schutzform im Sinne des Naturschutzes. In vielfacher Hinsicht überlegen und wirkungsvoller – vor allem im Hinblick auf langfristig notwendige Biotoppflegemaßnahmen – ist da die Eigentumsüberführung von Naturschutzkernflächen in die Hände geeigneter Träger oder die Belastung großer landwirtschaftlicher Flächen (z. B. Vernetzungs- bzw. Pufferflächen) mit Dienstbarkeiten zugunsten von Naturschutzstellen.

Durch Abfindung von staatlichem Land, von kommunalem Land, von Naturschutz-Verbandsland, von Bauernland mit Naturschutz-Dienstbarkeiten oder mit Kombinationen davon in für den Naturschutz wichtigen Lagen kann dem Naturschutz überaus wirksam gedient werden. Bei entsprechen-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

den Minimalgrößen bzw. Abformungen können Jagd- und Fischereinutzung ausgeschlossen werden. Erholungsnutzung kann durch naturschutzrechtliche Verordnungen u. U. eingeschränkt oder gar unterbunden werden. Durch Zusammenwirkung von für den Naturschutz aufgeschlossenen Flurbereinigern mit praxisnahen Naturschützern, und wenn Naturschutz und/oder Flurbereinigung für Naturschutzzwecke genügend Geld zur Verfügung haben, kann mit den gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten optimal der Natur gedient werden. Man müßte diese Instrumente nur ernsthafter nutzen.

8. Bei genauer Betrachtungsweise wird im Grunde die Naturschutzverwaltung von der Flurbereinigungsverwaltung mehr in die Verantwortung gezogen als von mancher anderen Verwaltung. Wenn z. B. die Flurbereinigungsverwaltung einen Feldweg baut, muß dieser mit Planfeststellung rechtlich aufwendig behandelt werden. Die Naturschutzverwaltung hat Einwendungsrecht nach § 41 FlurbG; dieses geht sogar über die naturschutzrechtliche Benehmensregelung nach Art. 6a BayNatSchG hinaus. Wenn eine Straßenbauverwaltung z. B. eine Umgehungsstraße oder eine Kommunalverwaltung eine Gemeindeverbindungsstraße baut, wird diese Planung i. d. R. rechtlich nur behandelt, wenn Schwierigkeiten zu erwarten sind. (Schwierigkeiten durch Grundeigentümer sind im übrigen bei guten Landerwerbspreisen oder bei der Flächenbereitstellung durch die Flurbereinigung i. d. R. nicht zu erwarten.)

9. Die rechtlich hochstehenden Anforderungen an das Handeln der Flurbereinigungsverwaltung können andererseits im Sinne des Naturschutzes u. U. schädlich sein. Wenn die Flurbereinigungsverwaltung einen Baum pflanzt, muß sie nicht nur die gesetzlichen Grenzabstände einhalten, sondern darüber hinaus die Abfindung so gestalten, daß durch den Baum keine unausgeglichenen wirtschaftlichen Nachteile für den Angrenzer entstehen (- Nachteile z. B. wegen Beschattung, Durchwurzelung, Laubfall, Bewirtschaftungshindernis der in die Ackerfläche hineinragenden Abstandsfläche). Straßenbäume haben nach Art. 74 BayAGBGB keinen gesetzlichen Grenzabstand. Wenn die Flurbereinigungsverwaltung einen Straßenbaum pflanzt, ist wegen des Erfordernisses der wertgleichen Abfindung jedoch eine große Grundfläche für den Baum erforderlich.
Nutzungsbeeinträchtigungen wie z. B. durch Laubfall bei einer Naturschutzmaßnahme können im Flurbereinigungsverfahren nicht übersehen werden. Im Flurbereinigungsverfahren müssen wirtschaftliche Eingriffe in die Landwirtschaft - auch wenn sie nur kurzfristigem Denken entsprechen sollten - mindestens 100 %ig ausgeglichen werden. Deswegen unterbleibt das Pflanzen manch eines Baumes. Eine Straßenbauverwaltung kann viel leichter Straßenbäume pflanzen, da sie oft weder gesetzliche Grenzabstände noch Ausgleichsansprüche zu beachten hat. Da bei den Straßenbauverwaltungen der begrenzende Faktor für Straßenbaumneupflanzungen oft die Pflanzfläche ist und da bei der Flurbereinigungsverwaltung der begrenzende Faktor für Straßenbauneupflanzungen oft die wirtschaftlichen Ausgleichsansprüche des Anliegers sind, könnten beide begrenzenden Faktoren reduziert werden, indem im Rahmen der Flurbereinigungsneuverteilung dem Straßenbaulastträger die für das Baumwachstum ausreichende Fläche gegeben wird und der Straßenbaulastträger später den Baum pflanzt. (Bei Einhaltung größerer zeitlicher Abstände kann der möglicherweise auftauchende Vorwurf einer Umgehung von Gesetzen nicht greifen.)

10. Die Naturschutzverwaltung sollte sich in mancher Hinsicht die Straßenbauverwaltungen und die Kommunalverwaltungen mehr zum Vorbild nehmen. Die Straßenbauverwaltungen und die Kommunalverwaltungen liefern zu den Terminen nach §§ 5, 38 und 41 FlurbG regelmäßig umfangreiche Planungen, denen im Flurbereinigungsverfahren dann Rechnung zu tragen ist. Die Straßenbauverwaltungen beantragen viele Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG und binden damit viel Arbeitskapazität der Flurbereinigungsverwaltung an sich. Die Straßenbauverwaltungen und Kommunalverwaltungen kaufen vor und im Flurbereinigungsverfahren viel Land und können so die Flurbereinigung noch stärker veranlassen, den Fachplanungen der Straßenbau- und der Kommunalverwaltungen Rechnung zu tragen. Die Kommunalverwaltungen verstehen es sehr gut und die Straßenbauveerwaltungen verstehen es gut, ihre Anliegen dem ländlichen Grundeigentümer so zu erläutern, daß der ländliche Grundeigentümer meint, die Kommunalplanung oder die Straßenbauplanung liegt in seinem wirtschaftlichen Interesse. Die Naturschutzverwaltung sollte deshalb ebenso die Akzeptanz ihrer Planungen beim ländlichen Grundeigentümer noch mehr erhöhen. Je höher die Akzeptanz beim ländlichen Grundeigentümer ist, desto größer ist die Realisierungswahrscheinlichkeit im Flurbereinigungsverfahren. Das Gestaltungspotential der Flurbereinigung ist sehr groß. Naturschützer sollten evtl. noch vorhandene restliche Berührungsängste verlieren. Ängste, von der Flurbereinigung mißbraucht zu werden, sind heute unbegründet. Die Flurbereinigung hat einen sehr guten Apparat und der Naturschutz hätte dazu Ziele, die von großen Teilen städtischer, bildungsnaher und somit einflußreicher Bevölkerungsgruppen als sehr gut angesehen werden. Eine stärkere Inanspruchnahme der Flurbereinigung durch die Naturschutzverwaltung wäre allein schon deshalb recht, damit der Naturschutz zu einer reellen Konkurrenz zum Straßenbau wird, damit die Inanspruchnahme der Flurbereinigungsverwaltung durch die Straßenbauer und die Kommunen etwas zurückgedrängt wird.
Als Hinweis für die Aktivitäten der verschiedenen Behörden kann folgende Übersicht angesehen werden: 1980 - 1984 wurden von der bayerischen Flurbereinigung 66 km² Land erworben und dann wieder weitergegeben. Von den 66 km² wurden 22 km² für den überörtlichen Straßenbau verwendet, aber nur 4 km² für Natur- und Denkmalschutz. 22 km² wurden an die Bauern zurückverkauft, besonders weil sich um diese Flächen keine anderen öffentlichen Nachfrager bemühten. In diese Nachfragelücke könnte der Naturschutz stoßen, wenn schon ein Zurückdrängen der Straßenbauer und der Kommunen bei der Landvergabe nicht im Raum steht. (Es ist davon auszugehen, daß ein großer Teil dieser 22 km² aus der Sicht des Naturschutzes interessante Lagen sind.)

11. Die Naturschutzbehörden können einseitig den Tauschwert der aus naturschutzfachlicher Sicht wertvollen Grundstücke in einem Flurbereinigungsverfahren zu ihren eigenen Gunsten ändern. Wenn

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

eine Naturschutzbehörde eine Fläche unter einen naturschutzrechtlichen Schutz stellt, sinkt der Tauschwert der Fläche. Der Tauschwert sinkt um so mehr, je restriktiver die Schutzverordnung ist. Beabsichtigt die Naturschutzbehörde im Flurbereinigungsverfahren ein ihr nicht gehörendes naturschutzfachlich wertvolles Grundstück gegen ein ihr gehörendes anderes Grundstück einzutauschen, so kann die Naturschutzbehörde das naturschutzfachlich wertvolle fremde Grundstück tauschwertmäßig durch eine rechtzeitige naturschutzrechtliche Verordnung verschlechtern; damit erhält die Naturschutzbehörde beim Tausch eine größere Fläche.

12. Die Realisierung der Ökologiepflichtigkeit des Bodens im Flurbereinigungsverfahren geht oft zu Lasten der Realisierung der Sozialpflichtigkeit des Bodens zugunsten Dritter (- Ökologiepflichtigkeit ist die naturschutzbezogene Sozialpflichtigkeit -). Die Nutznießer der Sozialpflichtigkeit des Bodens sind zu einem immer geringer werdenden Teil die Landwirte selber, da der Anteil der Landwirte auf dem Lande und in der Gesamtbevölkerung abnimmt und da die Nichtlandwirte qualitativ und quantitativ immer höhere Ansprüche an Funktionen von Grundflächen im ländlichen Raum stellen. (Beispiel: Dünge-Einschränkungen in Dorfbrunnennähe dienten früher primär den Landwirten; solche Einschränkungen in Wasserschutzgebieten dienen heute primär den »Städtern«). Widerstände gegen Flurbereinigungen werden gegenwärtig primär dadurch hervorgerufen, daß im Zusammenhang mit Flurbereinigungen Ansprüche der Gesellschaft an Grund und Boden gestellt werden, die ohne Flurbereinigungen i. d. R. nicht realisiert werden könnten. (Beispiel: Ein Abzug nach § 40 FlurbG wird ohne Flurbereinigung nicht angebracht). Daher fürchtet mancher Grundeigentümer, daß sein Flurbereinigungsvorteil nicht zuverlässig höher ist als die Summe der Belastungen für ihn. Bei der Ermittlung seiner Belastungen neigt er dazu, für den Flächenabzug den spekulationsbedingten überhöhten Verkehrswert und nicht den für sein Einkommen relevanten Nutzwert zugrundezulegen; er neigt weiterhin dazu, fälschlicherweise davon auszugehen, daß er seine Einlageflächen auch bisher schon unbegrenzt nutzen konnte; bei der Berechnung seines Flurbereinigungsvorteiles neigt er dazu, Vorteile Dritter als Nachteile, die zu seinen Lasten gehen, anzusehen. Der Realisierungsumfang der Sozialpflichtigkeitsansprüche der Gesellschaft ist im Flurbereinigungsverfahren beschränkt; damit ist die Durchsetzungsaussicht der Ökologiepflichtigkeit im Flurbereinigungsverfahren begrenzt; die Aussicht auf Durchsetzung der Ökologiepflichtigkeit ist um so begrenzter, je größer die Sozialpflichtigkeitsansprüche Dritter, z. B. der Straßenbauer oder der Energieversorger, sind. Es müßte daher Aufgabe der Naturschützer sein, die Sozialpflichtigkeitsansprüche Dritter zurückzudrängen und durch Ökologiepflichtigkeitsansprüche zu ersetzen, die sich z. B. durch Schutzgebietsverordnungen ausdrücken. Weiterhin müßten Naturschützer die Kommunen davon überzeugen, ihr Land im Flurbereinigungsverfahren z. B. nicht für Baulandzwecke einzutauschen, sondern für Naturschutzzwecke zu verwenden.

13. Das real existierende Gestaltungspotential der Flurbereinigung ist sehr groß, das der Naturschutzverwaltung sehr gering, während andererseits der Handlungsbedarf für Naturschutzaufgaben eminent groß ist. Die Naturschutzverwaltung könnte ihren sektoralen und querschnittsbezogenen naturschutzrechtlichen Aufträgen noch besser nachkommen, wenn sie verstärkt mit der Flurbereinigung zusammenarbeiten würde. Im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Verunsicherung bei den politischen Zielvorgaben für die Flurbereinigung könnte die Naturschutzverwaltung die Flurbereinigung mehr an sich binden. Da die Flurbereinigung nach § 1 FlurbG primär ein agrarstrukturelles Verfahren ist und da nach §§ 1 Abs. 2, 40, 86, 87, 93 und 103 a FlurbG Naturschutzmaßnahmen, die über die naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinausgehen, in erster Linie auf Initiative von für den Naturschutz zuständigen Stellen erfolgen können, sind die Naturschutzstellen auch gefordert, Initiativen bei der Zusammenarbeit mit der Flurbereinigungsverwaltung zu ergreifen, wenn diese (noch) mehr für den Naturschutz leisten soll.

14. Die Veränderung der Landschaft durch die Flurbereinigung kann durch Schutzgebietsverordnungen wesentlich im Sinne des Naturschutzes beeinflußt werden. Es ist Aufgabe der Flurbereinigung, den Gesetzen entsprechend die Landschaft zu gestalten. Es ist nicht die Aufgabe, historische Kulturlandschaften wiederherzustellen, denn dafür gibt es keinen gesetzlichen Auftrag. Es ist auch nicht ihre Aufgabe, eine vollkommen technikgerechte, ökologisch instabile Zivilisationslandschaft zu gestalten. Es ist Aufgabe der Flurbereinigung, eine Landschaft zu gestalten, die einerseits technikgerecht ist, so daß die Arbeits- und Produktionsbedingungen der Landwirte verbessert werden und die andererseits den sehr zahlreichen Erfordernissen der Gesellschaft in gegenseitiger Abwägung Rechnung tragen kann. Den Naturschutzerfordernissen kann durch Eigentumsüberführung, durch Regelung von Rechtsverhältnissen, durch Bau- und Pflanzmaßnahmen so Genüge geleistet werden, daß Landwirtschaft, Verkehr und Naturschutz örtlich so entflochten werden bzw. mittels genau festgeschriebener Nutzungen so miteinander verwoben werden, daß sie sich minimal gegenseitig beeinträchtigen. Bei der Veränderung der Landschaft durch Flurbereinigung erhalten die Belange des Naturschutzes heute mehr Gewicht als früher; die Belange des Naturschutzes steigen sprunghaft in ihrer Gewichtung gegenüber anderen gesellschaftsrelevanten Belangen und gegenüber Belangen der Landwirte, wenn Flächen und Objekte mit Veränderungssperren belegt werden. Veränderungen im Bestand von Naturdenkmalen, Naturschutzgebieten, geschützten Landschaftsbestandteilen und Landschaftsschutzgebieten nach § 45 FlurbG können im Flurbereinigungsverfahren nur mit vorheriger Zustimmung der Naturschutzverwaltung erfolgen.
Wenn im übrigen die Biotopvernetzung und die Forderung nach Pufferflächen als Ziele im Naturschutzrecht ausdrücklich formuliert würden, können sie ohne Zweifel noch höhere Wertigkeiten erhalten und die Flurbereinigungsverwaltung hätte sich dann selbstverständlich noch strikter danach zu richten.

15. Eine Naturschutzverwaltung hat - soweit sie als Leistungsverwaltung tätig wird z. B. bei der Umsetzung des Wiesenbrüterprogrammes - i. d. R. ein höheres Ansehen bei den Grundeigentümern als

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

z. B. eine Flurbereinigungsverwaltung, die als Hoheitsverwaltung ein reines 87er-Verfahren durchzuführen hat. Dagegen empfindet die Naturschutzverwaltung die hoheitliche Durchsetzung einer fachlich guten Naturschutzverordnung wohl eher als unangenehm.

Die Leistungen einer Leistungsverwaltung werden vom Empfänger unbegrenzt gern angenommen; der Empfänger neigt bei guten Konditionen jedoch stark zu weiteren Leistungs-Forderungen. Eine Leistungsverwaltung ist nicht der Gefahr von Anfechtungsklagen ausgesetzt; daher müssen Verwaltungakte einer Leistungsverwaltung nicht so überlegt, so ausgewogen, so gerichtssicher sein. Der Beamte einer Leistungsverwaltung ist hoch angesehen, weil er »nur« mit der Streubüchse durchs Land gehen muß. Er kann sich des »Eisbrechers öffentlicher Subventionen« bedienen, hat nur einen geringen Rechtfertigungsdruck, muß keine wohlabgewogenen und umfangreichen Begründungen schreiben und kann daher bei ausreichendem Geldvorrat viel schaffen. Wenn trotzdem offensichtliche Vollzugsdefizite auftreten, kann er sein Arbeitsdefizit bequem mit der geringen Akzeptanz der Förderungen oder den zu geringen Fördersätzen begründen. Der Beamte einer reinen Leistungsverwaltung ist kaum dem politischen Tagesgeschäft und den permanent drohenden Rechtsmitteln ausgesetzt. Er genießt bei seiner Klientel ein hohes Ansehen, wenn er deren Vorstellungen entspricht und nicht nur seine »Expertenmeinung« oder »Wissenschaftsmeinung« vertritt.

Die Entscheidungen eines Beamten der Hoheitsverwaltung müssen stets wohl abgewogen, begründet und gerichtssicher sein und dürfen keine politisch unangenehmen Wirkungen haben (z. B. Mitleidseffekt für A). Hoheitsbeamten wird oft ein »Pathos der Vergewaltigung« unterstellt; haben Hoheitsbeamte eine unbegrenzte politische Rückendeckung und sind sie kaum Anfechtungsklagen ausgesetzt, könnte sich diese Unterstellung bewahrheiten. Hoheitsbeamte haben eine Pflicht zu erfüllen, einem politisch geformten Gesetz Genüge zu leisten.

Sehr vieles Verwaltungshandeln schließt Leistungs- und Hoheitsverwaltung ein, ist Verwaltung mit Doppelwirkung. Die wirkungsvollste, gerechteste, billigste und daher volkswirtschaftlich günstigste naturschutzbezogene Verwaltung ist im Zweifel die wohlüberlegte Hoheitsverwaltung auf der Grundlage wohlüberlegter Gesetze. Die für die örtliche Klientel und die Beamten angenehmste naturschutzbezogene Verwaltung ist die Leistungsverwaltung; sie geht jedoch i. d. R. zu Lasten des anonymen, ortsfernen Steuerzahlers. Die Naturschutzverwaltung hat, ohne dabei ihr gutes Image zu verlieren, Möglichkeiten, für besonders aufwendige Vorhaben sich der Flurbereinigungsverwaltung zu bedienen, die auch in ihrer Eigenschaft als Hoheitsverwaltung anerkanntermaßen sehr effektiv ist.

1.6 Gegenseitiges Verständnis von Flurbereinigern und Naturschützern

1. Baubeamte (– im weitesten Sinne –) und Naturschützer sollten mehr gegenseitiges Verständnis aufbringen.

Der Baubeamte denkt und handelt stark in den Kategorien: Rechtsnormen, Behördenabstimmung, Einwendungsfristen, Mehrheitsverhältnisse; für den Baubeamten müssen Abläufe und Planungen gewisse Vorhersehbarkeit, Starrheit und irgendeinmal auch eine Endgültigkeit haben. Der naturwissenschaftlich geprägte Naturschützer denkt in langen Entwicklungszeiträumen, denkt an die Nicht-Vorhersehbarkeit von Entwicklungen, neigt bisweilen schon aufgrund veränderter subjektiver oder veränderter wissenschaftlicher Erkenntnisse und nicht unbedingt veränderter tatsächlicher Verhältnisse zum Umdenken; der Naturschützer will sich möglichst nicht genau und für immer festlegen lassen. Im Verwaltungshandeln gibt es innerhalb der Verwaltungsverfahren viele Kompromisse. Bei Veränderungen in der Natur gehen viele Kompromisse einseitig zu Lasten der Natur, da die Natur oft eine schlechtere Anpassungsfähigkeit als manche Baumaßnahme hat. Die Natur ist mit Rechts- und Verwaltungsnormen und mit Planungen, die einmal abgeschlossen sein müssen, u. U. nicht vereinbar. Der Baubeamte betrachtet seine Arbeit eher kühl, distanziert, rationell; er überprüft laufend die formelle Rechtmäßigkeit; er ist sich bewußt, daß er Vollzugsinstrument seines Fachgesetzes und seiner Verwaltung ist; er erwartet von anderen, daß sie nach den Rechtsterminen seiner Fachplanung nicht zuwiderhandeln. Der Naturschützer ist engagiert; er neigt dazu, von anderen zu erwarten, daß diese ihn in seinen Zielen aktiv unterstützen; er ist sehr stark einem Teil der Natur verbunden und identifiziert sich wahrscheinlich weniger als der typische Laufbahnbeamte mit dem staatlichen Ordnungssystem.

Der Baubeamte plant, stimmt seine Planungen mit unendlich vielen ab, geht in der Planungsphase unendlich viele Kompromisse ein, führt nach Vorliegen der Rechtskraft die Planung plangemäß aus und vertritt dann die Planung und die Maßnahme. Der Naturschützer beobachtet die Entwicklungen länger, wägt permanent ab, will sich in Anbetracht der begrenzten Vorhersehbarkeit von Entwicklungen nicht durch Zustimmung zu einer Handlung Dritter festlegen lassen.

Der Naturschützer versteht nicht, wenn der Baubeamte »nein« sagt, wenn Rechtsfristen abgelaufen sind. Der Baubeamte versteht nicht, wenn der Naturschützter »nein« sagt, wenn dieser Tierpopulationen als bedroht ansieht.

Da Naturgesetze und menschlich gemachte Gesetze im Prinzip unterschiedlichen Stellenwert haben und da Menschen von ihrer Arbeit, ihrer Arbeitsweise und ihren Gesetzen geprägt werden, besteht die Gefahr der zwischenmenschlichen Entzweiung zwischen Naturschützern und Baubeamten. Gemeinsame Veranstaltungen und wechselweise dienstliche Abordnungen zum Dazulernen und zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses sind daher besonders wichtig.

2. Wenn Flurbereiniger und Naturschützer jeweils nur ihre eigenen Gesetzestexte betrachten, kann es leicht zu Mißverständnissen und damit auch zu offenen Diskrepanzen kommen. Es kann sein, daß einzelne Naturschützer wegen der in Art. 2 BayNatSchG festgelegten Naturschutzpflichtigkeit des Flurbereinigungshandelns davon ausgehen, daß den Naturschutzerfordernissen auch ohne Naturschutzbehörde Rechnung getragen wird und damit ein Handeln der Naturschützer entbehrlich ist oder zumindest nicht in den Bereichen erforderlich ist, die, wie der Flächen- oder der Artenschutz, Sektoral-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

aufgaben der Naturschutzverwaltung darstellen. Dagegen kann es sein, daß einzelne Flurbereiniger wegen der in §§ 5 und 38 FlurbG festgelegten Bringschuld der Naturschutzverwaltung bezüglich ihrer Vorplanungen und Planungen davon ausgehen, daß es außer den vorgebrachten Vorplanungen und Planungen keine weiteren gibt oder daß andere nicht notwendig und zweckmäßig sind und daß sie daher der Verpflichtung, auch eigene Untersuchungen anzustellen, nicht ausreichend nachkommen.
Mit diesen beiden Beispielen ist angedeutet, daß durch Passivität, die durch die Annahme begründet wird, daß die andere Seite aktiv zu sein hat, bisweilen Planungs- und somit auch Vollzugsdefizite im Naturschutzbereich entstehen können. Weitere Beispiele untermauern diese Annahme:
Nach Art. 6b Abs. 1 BayNatSchG werden Entscheidungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft von der fachgesetzlich zuständigen Genehmigungsbehörde im Benehmen mit der Naturschutzverwaltung getroffen; damit liegen die Initiative und die Handlungskompetenz bei der fachgesetzlich zuständigen Genehmigungsbehörde. Die Naturschutzverwaltung hat sich auf gutachtliche Äußerungen zu beschränken; sie kann, sie muß aber nicht diese Äußerungen abgeben; Rechtsfristen für diese Äußerungen sind nicht gesetzlich festgelegt. Dagegen hat die Naturschutzverwaltung im Rahmen des Anhörungstermines nach § 41 Abs. 2 FlurbG Einwendungsmöglichkeiten bei Gesetzesüberschreitungen und damit konkrete Gestaltungsmöglichkeiten. Diese begründen eine große Mitverantwortung der Naturschutzverwaltung für die flurbereinigungsrechtliche Planfeststellung. Diese Einwendungsmöglichkeiten sind flurbereinigungsrechtlich eng befristet; damit werden flurbereinigungsrechtlich von der Naturschutzverwaltung Handlungsweisen verlangt, die naturschutzrechtlich von der Naturschutzverwaltung nicht verlangt werden.
Manche Flurbereiniger neigen dazu, naturschutzrechtliche Eingriffe als ausgeglichen oder ersetzt zu betrachten, wenn die Naturschutzverwaltung gegen die eingreifende Planfeststellung keine Einwendungen erhebt. Damit wird der Naturschutzverwaltung eine höhere Mitverantwortung auferlegt, als vom Naturschutz- und vom Flurbereinigungsgesetz vorgesehen ist. Dieses ändert jedoch nicht die hohe moralische Mitverantwortung der Naturschutzverwaltung an Flurbereinigungsplanfeststellungen.

3. Eine große Distanz zwischen Naturschutzverwaltung und Flurbereinigungsverwaltung schadet dem Naturschutz. Die Naturschutzverwaltung hat den gesetzlichen und auch aus ihrer Stellung gegenüber dem Naturschutz den moralischen Auftrag, ihr gesamtes einschlägiges Wissen in Flurbereinigungsverfahren anläßlich der verschiedenen Termine einzubringen. Erfolgt dieses nicht, besteht grundsätzlich die Gefahr, daß die Flurbereinigung »eine Fahrt ins Blaue« wird. Damit die Flurbereinigung doch »eine Fahrt ins Grüne« wird, ist die Flurbereinigungsverwaltung darauf angewiesen, eigene Naturschützer (Landespfleger) anzustellen bzw. mit Planungen zu beauftragen; u. a. mit deren Leistungen wird der Verfassungsauftrag erfüllt und der Minimalstandard »Eingriffsausgleich bzw. -ersatz« übererfüllt. Wenn die Naturschützer (Landespfleger) der Flurbereinigungsverwaltung und die Naturschutzverwaltung unterschiedliche Vorstellungen entwickeln, weil z. B. eine Gruppe der Realisierung ihrer Planungen näher steht als die andere, oder weil z. B. eine Gruppe ästhetischen Belangen näher steht und die andere Gruppe mehr die These: »Fort vom Baum, hin zur Magerfläche« vertritt, dann kann es ebenso zu nutzlosen Diskrepanzen zwischen den beiden Verwaltungen kommen. Dieses dient dann sicherlich nicht Naturschutzzielen.

4. Die Tatsache, daß im bayerischen Durchschnitt nach einer Flurbereinigung 4–5 km Weg pro km² landwirtschaftlicher Nutzfläche ausgewiesen bzw. errichtet werden, von denen ca. 50% Grünwege, ca. 25% Schotterwege und ca. 25% Teer- und Betonwege sind, diese Tatsache kann unterschiedlich beschrieben werden. Jemand, der der Flurbereinigung ganz schlecht gesonnen ist, spricht von 5 km *Straßen*bau pro km², mit dem die Flurbereinigung die Landschaft versiegelt und zerschneidet. Jemand, der der Flurbereinigung gut gesonnen ist, betont den ökologischen Wert der Grünwege und der Wegraine im Gegensatz zu dem kaum noch vorhandenen ökologischen Wert der umgebenden intensiv genutzten Agrarlage.
Es ist eine Tatsache, daß manche Biotope bzw. manche seltene Arten sehr empfindlich gegenüber menschlichen Störungen (z. B. durch Spaziergänger, Naturliebhaber) sind. Wenn ein Flurbereiniger einen solchen stark störungsempfindlichen Biotop, den er geschaffen oder erweitert hat, in der Presse publiziert, ist dieses ein Zeichen wohl mangelnden Naturschutzbewußtseins. Es wäre in solchen Fällen angebracht, wenn ein Flurbereiniger diesen Biotop nicht weiter publik macht; dies umso mehr, wenn z. B. die Neuschaffung dieses störungsempfindlichen Biotopes eine naturschutzrechtlich notwendige Ausgleichsmaßnahme für einen Eingriff an anderer Stelle war, und die eingreifende Maßnahme öffentlich angeprangert wird. Ein solches Handeln eines Flurbereinigers wäre gut geeignet, Verständnis für Naturschutzanliegen unter Beweis zu stellen.

1.7 Landwirtschaftsklausel – eine ambivalente Rechtsnorm

1. Mit Anordnung einer Flurbereinigung kann die naturschutzrechtliche Landwirtschaftsklausel als Entschuldigungsgrund mancher Umweltbelastung nicht mehr herangezogen werden. So fallen viele Beeinträchtigungen, wie z. B. die Auffüllung kleiner Wassermulden in Ackerlagen, wenn sie ein Landwirt macht, unter die naturschutzrechtliche Landwirtschaftsklausel und können daher nicht mit Ausgleichs- und mit Ersatzauflagen oder mit Untersagungen oder mit Wiederherstellungsverpflichtungen belegt werden. Erfolgen solche Beeinträchtigungen jedoch durch einen Nicht-Landwirt wie die Flurbereinigung, so kann es sich um Eingriffe im Sinne des Naturschutzrechtes handeln; damit greifen dann die naturschutzrechtlichen Regelungen nach Art. 6a BayNatSchG.

2. Durch Überführung eines Biotopes aus dem Geltungsbereich der naturschutzrechtlichen Landwirtschaftsklausel heraus wird die Beeinträchtigungswahrscheinlichkeit des Biotopes verringert und damit die Entwicklungswahrscheinlichkeit und der Naturschutzwert erhöht. Da die Beeinträchtigungsintensität bei land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzungen wesentlich größer sein muß als bei Beeinträchtigungen durch sonstige Verände-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

rungen von Grundflächen, um als naturschutzrechtlicher Eingriff zu gelten, sind Biotopflächen, die Bestandteile von landwirtschaftlichen Flächen sind, in ihrer Existenz wesentlich mehr gefährdet als Flächen, die z. B. im Rahmen einer Flurbereinigung für Naturschutzzwecke in öffentliches Eigentum überführt wurden oder deren Nutzung durch Dienstbarkeiten geregelt sind, so daß der Landwirt auf diesen Flächen keinen Anspruch mehr hat, die bisher übliche bäuerliche Nutzung auszuüben.

1.8 Naturschutz durch Grundbucheintrag

1. In Flächen, deren naturschutzfachlich gewünschte Nutzung nur durch pachtähnliche, kurzfristige Nutzungsverträge vereinbart ist, erscheint die Entwicklung eines aus der Sicht des Naturschutzes wertvollen Ökosystems nicht dauerhaft gesichert. Unter der Voraussetzung, daß öffentliche Gelder konstant fließen und die Bemühungen der Naturschutzverwaltung konstant erfolgen, rotieren erfahrungsgemäß die mit Nutzungsverträgen belasteten Flächen, da die ideellen und die wirtschaftlichen Vorstellungen der Grundeigentümer nicht unveränderlich sind. Mit Beendigung eines Nutzungsvertrages besteht die Gefahr, daß der Erfolg bisheriger Bemühungen zunichte gemacht wird. (z. B. durch plötzliche besonders intensive Biozid- und Düngemittelbehandlung, durch die die übliche Nutzungsintensität wieder erreicht werden soll.)
Die durch Nutzungsverträge geschützten Populationen tragen somit ein erhöhtes Überlebensrisiko bei eventueller Verknappung öffentlicher Haushaltsmittel und bei personellen Veränderungen im Naturschutzbereich. Die aus der Sicht des Naturschutzes erforderliche Langfristigkeit der Nutzungsverhältnisse ist deshalb wohl wirkungsvoller durch Eigentumsüberführungen oder Eintragungen von Dienstbarkeiten mit dem Vorteil einmaliger Zahlungen und einmaliger Verwaltungsbemühungen bei zeitlich unbegrenzter Wirkung gewährleistet.

2. Durch Flurbereinigung kann der Naturschutzwert von Flächen erhöht werden. Aufgrund der rechtlichen und technischen Verhältnisse sind aus naturschutzfachlicher Sicht wertvolle Flächen nach der Flurbereinigung vielfach wertvoller als vorher. Durch rechtliche Sicherung z. B. durch Eigentumsübertragung oder durch tatsächliche Sicherung z. B. durch Bau einer mechanischen Barriere wird der Wert einer Fläche u. U. wesentlich gesteigert, da die Fläche vor Zerstörungen viel besser geschützt ist. Eine Unterschutzstellung nur durch eine Naturschutzverordnung dagegen ist i. d. R. eine recht schwache rechtliche Werterhöhung aus der Sicht des Naturschutzes, da die tatsächliche Wirkung für den Naturschutz stark begrenzt ist.
Durch einmalige Schaffung dauerhafter naturschutzgerechter Strukturen kann *vielfach* dem Naturschutz mehr gedient werden als durch zeitlich begrenzte, regelmäßige Geldzahlungen.
Wird eine Landschaft durch Eigentumsgrenzen und durch Bau- und Pflanzmaßnahmen naturschutzgerecht gestaltet, so stellt diese Gestaltung ein für die Zukunft dauerhaftes Korsett dar, das nur sehr erschwert zurückzuführen ist; innerhalb dieses Korsetts kann dem Naturschutz gut Geltung verschafft werden.
Im Einzelfall kommt es allerdings darauf an, ob der naturschutzgerechte Zustand einer Fläche sich von selbst einstellt oder ob ständige Biotoppflegemaßnahmen erforderlich bleiben. Ist letzteres der Fall, kann eine Eigentumsübertragung allerdings auch erhebliche Folgelasten nach sich ziehen, für die ein geeigneter Träger gefunden werden muß. In diesem Zusammenhang stellt sich die immer dringlicher werdende Frage nach einer grundbesitzenden Verwaltung, die zum langfristigen Biotopmanagement in der Lage ist.

3. Mit Flurbereinigungsverfahren können Enteignungen umgangen werden. Das Grundeigentum ist in unserer Rechtsordnung bekanntlich sehr stark geschützt. Ohne Zustimmung aller Miteigentümer eines Besitzstandes kann von dritter Stelle normalerweise das Grundeigentum weder in seinem Umfang noch in seiner Lage verändert werden. Wenn man eine Enteignung vermeiden will, bietet im agrarischen Raum die Flurbereinigung die Möglichkeit, Grundeigentum lagemäßig zu verändern und damit ein bestimmtes Grundstück zu erhalten, wenn die Eigentümer nicht zustimmen; bei einer Flurbereinigung darf (außer im 87er-Verfahren) der inhaltliche Umfang des Eigentums hoheitlich nicht verschlechtert werden; was zum Inhalt des Eigentums bei dieser hoheitlichen Landvertauschung gehört, ist im Flurbereinigungsgesetz aufgelistet; andere Eigenschaften des Grundstückes und persönliche Vorlieben zählen dabei nicht. Somit können auch zum Vorteil des Naturschutzes Flächen getauscht werden, ohne daß Enteignungsentschädigungen oder spekulativ überhöhte Preise zu zahlen sind. Der Tauschwert richtet sich nach dem landwirtschaftlichen Wert und z. B. nicht nach einem naturschutzfachlich eingeschätzten Wert. Da der landwirtschaftliche und der naturschutzspezifische Wert eines Grundstückes sich oft umgekehrt proportional verhalten, kann oft mit einem naturschutzeigenen wirtschaftlich wertvollen, aber kleinen Grundstück ein naturschutzfachlich wertvolles und zugleich großes Grundstück eingetauscht werden.

4. Erwerb von Naturschutzflächen außerhalb einer Flurbereinigung ist die meist teuerste Landerwerbsform. Der freihändige Erwerb bestimmter Naturschutzflächen, z. B. durch eine Naturschutzfragen gegenüber aufgeschlossene Kommune, ist oft die teuerste Möglichkeit des Landerwerbes, da
- Notariats-, Grundbuch- und Vermessungskosten sehr hoch sind und bei Kleinflächen oft höher als der Kaufpreis sind,
- der Landerwerber oft spekulativ überhöhte Preise zahlen muß, wenn er Flächen in bestimmter Lage kaufen will,
- der Landerwerber oft ganze Flurstücke kaufen muß, also auch für ihn uninteressante Teilflächen mitkaufen muß oder andere für ihn interessante Teilflächen nicht kaufen kann,
- überhöhte Preise auch zur Abmilderung sozialer Härten erforderlich werden können, wenn Eigentumsflächen eines Landwirtes in einem solchen Umfang erworben werden, daß die Existenz des verbliebenen Restbetriebes bedroht wird.

Bei Erwerb irgendwelcher Tauschflächen im Flurbereinigungsverfahren und beim Eintausch der erwünschten Naturschutzfläche bei der Neuverteilung entfallen diese preistreibenden Nachteile. Wenn Teilflächen eines Flurbereinigungsgebietes rechtzeitig vor der Neuverteilung durch die Ausweisung eines Naturschutzgebietes in ihrem agrarischen Tauschwert gemindert werden, dann kann durch

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Tausch in diese Lagen hinein ein zusätzlicher Flächengewinn erfolgen. Eine Wertminderung eines Gebietes tritt dann i. d. R. ein, wenn durch einen Akt eine Lage aus der konjunkturellen Weiterentwicklung herausgenommen wird, z. B. wenn der Bau- oder Abbauspekulationswert zu Null wird.

1.9 Flurbereinigung und Eingriffsregelung

1. Jede planfestgestellte Flurbereinigungsbaumaßnahme ist de jure grundsätzlich als ausgeglichen im Sinne des Naturschutzgesetzes zu betrachten, wenn sie im naturschutzrechtlichen Sinne überhaupt ausgleichbar ist. Wird somit in Medien eine Baumaßnahme als Eingriff in Natur und Landschaft angeprangert, so sollte die Baumaßnahme in ihrem Endzustand und die zugehörige Ausgleichsmaßnahme in ihrem Endzustand mit beschrieben werden. Jede behördlich genehmigte oder planfestgestellte Maßnahme, die einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt, ist durch eine Ausgleichsmaßnahme auszugleichen und somit auch tatsächlich ausgeglichen, sofern ein Ausgleich überhaupt möglich ist. Die Planfeststellung mit ihren Einwendungsmöglichkeiten verpflichtet sowohl die Planaufstellungsbehörde als auch die Planfeststellungsbehörde, aber auch jede einwendungsberechtigte Behörde, dem verwaltungsrechtlich vorgeschriebenen Untersuchungsgrundsatz nachzukommen. Da bei einer Naturschutzbehörde besonders viel Naturschutzwissen vorausgesetzt wird, obliegt ihr, ihr umfangreiches Naturschutzwissen bei Planfeststellungsterminen einzubringen. Die eingreifende Behörde neigt dazu, einen Eingriff als ausgeglichen zu betrachten, wenn die Naturschutzbehörde gegen die eingreifende Planfeststellung keine Einwendungen erhebt.

2. Ein Vorwurf gegen Flurbereinigungsmaßnahmen beinhaltet meist auch einen Vorwurf gegen die Naturschutzverwaltung (- nicht jedoch an den einzelnen Naturschutzbeamten, da dieser nicht die Naturschutzbehörde darstellt -). Da Flurbereinigungsbaumaßnahmen im Normalfall planfestgestellt werden und da im Planfeststellungstermin die Naturschutzverwaltung Einwendungsrechte gegen Flurbereinigungsbaumaßnahmen hat, können keine Flurbereinigungsbaumaßnahmen gegen den ausgesprochenen Willen der Naturschutzverwaltung erfolgen. Wenn Einwendungen von der unteren Naturschutzbehörde nicht abgeholfen wird, müssen sich die vorgesetzten Flurbereinigungs- bzw. Naturschutzbehörden einigen; wenn sich die beiden Minister nicht einigen, hat das Kabinett zu entscheiden. Die Naturschutzverwaltung kann sich somit nicht der Mitverantwortung für Flurbereinigungsmaßnahmen entziehen. Wenn Landwirte unter dem Deckmantel behördlicher Tätigkeiten eigenständig im zeitlichen oder örtlichen Zusammenhang mit Flurbereinigungsmaßnahmen »Schwarzbauten« (wie z. B. Auffüllungen von Feuchtwiesen) ausführen, so ist naturschutzrechtlich im Zweifelsfalle die Naturschutzbehörde zur Regelung zuständig. Wenn Landwirte nach der Neuverteilung Flachraine überackern, so ist dieses wegen der Landwirtschaftsklausel nicht zu unterbinden, außer es liegt z. B. eine Natur- oder Landschaftsschutzgebietsverordnung vor, deren Zweck durch das Überackern der Raine unterlaufen würde. Die Naturschutzverwaltung könnte solche Verordnungen ausarbeiten.

2. Die Flurbereinigung im Verhältnis zum naturschutzengagierten Bürger

2.1 Flurbereinigung und öffentliche Meinung

1. Die heutige Flurbereinigung hat die Vergangenheit wie eine Eisenkugel am Fuß. Es ist unfair, aus heutiger Sicht der Flurbereinigung Fehler der Vergangenheit vorzuwerfen. Die Flurbereinigung hat stets das realisiert, was die Gesellschaft von ihr verlangte. Da die Ergebnisse der Flurbereinigung dauerhaft öffentlich sichtbar und daher kritisierbar sind, steht die Flurbereinigung notwendigerweise stets dann unter öffentlicher Negativkritik, wenn sich die Vorstellungen der Gesellschaft ändern. Bei Juristen, Ärzten und Theologen ist das Ergebnis der Arbeit nicht dauerhaft öffentlich sichtbar; daher ist das Ansehen dieser Berufsstände größer. Fehler im Flurbereinigungsverfahren können in Bayern nicht allein der Flurbereinigungsverwaltung angelastet werden: Das entscheidende Gremium ist die demokratisch gewählte, meist bäuerlich dominierte Vorstandschaft. Entscheidungsgremien können von Dritten (z. B. auch von Naturschützern) beeinflußt werden; dabei kann weder der Dritte noch jedes Gremiumsmitglied zur Verantwortung gezogen werden.

2. Der allgemeine Wertewandel führte zu einer geänderten Auffassung über Naturschutz, Landwirtschaft und Flurbereinigung. Im »Tausendjährigen Reich« und in der Nachkriegszeit bis hin in die 60er Jahre wurde es von der breiten Öffentlichkeit als vorrangige Aufgabe der Landwirtschaft angesehen, die Volksernährung zu sichern. Eine Zerstörung von Kleinstrukturen in der Kulturlandschaft wurde damals von der maßgebenden Mehrheit ohne Bedenken hingenommen. Seitdem die Landwirtschaft auf EG-Ebene Überproduktion erzeugt und einen als zu hoch empfundenen Subventionsbedarf hat und seitdem die Umweltbelastung durch die Landwirtschaft eine Beeinträchtigung der Lebensqualität darstellt, wird die Zerstörung von Kleinstrukturen vielfach als unmoralisch betrachtet.

3. In kleinen und schnellen Flurbereinigungsverfahren könnten Naturschutzplanungen realisiert werden, ohne daß bereits bald nach der Ausführung die Planung als Fehlplanung qualifiziert wird. Wir machen Naturschutz *heute* aufgrund von Planungen von *gestern,* denen Erfahrungen von *vorgestern* zugrunde liegen. Wir machen Naturschutz *heute* und leiten damit Entwicklungen ein, die *morgen* beginnen und auch noch *übermorgen* die Natur beeinflussen. Mit den Erfahrungen der Menschen von *vorgestern* wird somit die Natur *übermorgen* geprägt.

Um dieses Nachhinken der Wirkung des menschlichen Handelns zu verringern, müssen Planungen vorausschauend sein. Je vorausschauender eine Planung ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Planung schon bald als Fehlplanung betrachtet wird. Je komplexer und je größer Planungen und Maßnahmen sind, je länger Planungen und Ausführungen dauern, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit des zwischenzeitlichen Erkenntnis- und Wertewandels, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß Planungen schon in der Realisierungsphase als Fehlplanungen betrachtet werden. Verglichen mit landesweiten Kanal- und Autobahnnetzplanungen und ihren Realisierungen sind Flurbereinigungen zwar komplexe, aber örtlich kleine,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

zeitlich schnelle Planungen und Realisierungen, die unter anderem dank der Mitwirkungspflichten und Einwendungsmöglichkeiten der Naturschutzverwaltung und der qualifizierten Landschaftsplanung in der Flurbereinigung sehr vorausschauende Planungen und Ausführungen sind. Bei einem naturschutznahen Zeitgeist und bei aktiven Naturschützern (z. B. in der Vorstandschaft) sind die örtlich relativ kleinen und zeitlich noch überschaubaren Flurbereinigungsverfahren mit ihren, die örtlichen Verhältnisse ideal kennenden Entscheidungsgremien gut geeignet, Naturschutzplanungen zu realisieren. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß die Naturschutzmaßnahmen, die in Flurbereinigungsverfahren geplant und ausgeführt wurden, schon bald als Fehlplanungen betrachtet werden.

4. Zusammenfassend läßt sich in diesem Zusammenhang feststellen: Es ist unbegründet, wenn einzelne Naturschützer die Flurbereinigung fürchten, da die Naturschutzverwaltung der Flurbereinigung die für den Naturschutz erforderlichen Rahmenbedingungen vorgeben kann und diese auch mit naturschutzrechtlichen und flurbereinigungsrechtlichen Mitteln kontrollieren und beeinflussen kann. Die Naturschutzverwaltung könnte sich die vermeintlich übermächtige Flurbereinigung bei entsprechender Aktivität zu Dienste machen.

2.2 Naturschutzbezogenes Handeln des einzelnen bei Flurbereinigungen

1. Die Flurbereinigung versteht sich als Mittlerin zwischen Ökonomie und Ökologie. Da aber die Gesellschaft von der Flurbereinigung verlangt, noch demokratischer zu handeln, bleiben bisweilen die dem Naturschutz dienenden Belange auf der Strecke und die Flurbereinigung wird der Mehrheitsmeinung entsprechend ökonomisch ausgerichtet. Somit schließen sich Naturschutz und demokratische Verfahren in der Praxis unter Umständen sogar aus.

2. Das aktive Wahlrecht haben bei Flurbereinigungsverfahren alle Grundeigentümer und Erbbauberechtigten im Verfahrensgebiet, unabhängig von der Größe der Fläche. Das passive Wahlrecht ist nicht an Grundeigentum und für Bayern auch nicht an den Wohnort gebunden. Daher mögen sich die am Naturschutz Interessierten verstärkt in die Vorstandschaften der Teilnehmergemeinschaften wählen lassen. Es ist auch nicht verboten, Wahlreklame zu machen. Es ist wohl in jedem Falle einfacher, eine für Naturschutzfragen aufgeschlossene Vorstandschaft zu wählen als zu versuchen, eine dem Naturschutz gegenüber reservierte Vorstandschaft nachträglich von Naturschutzvorstellungen zu überzeugen. Der Anteil der naturschutzfreundlichen Vorstandschaften ist Ausdruck der Einstellung zum Naturschutz bei den ländlichen Grundeigentümern. Die Vorstandschaft, nicht der beamtete Vorsitzende oder gar die Flurbereinigungsdirektion, beschließt das Wegenetz und die Biotopmaßnahmen, die Neuverteilung und die Regelung der Rechtsverhältnisse. Die größten Flurbereinigungsgegner sind im übrigen sehr oft diejenigen, die es nicht geschafft haben, bei den Grundbesitzern soviel Vertrauen zu erwerben, daß sie in einer demokratischen Wahl in die Vorstandschaft gewählt wurden.

3. Die meisten Gerichtsurteile über Naturschutzangelegenheiten sind naturschutzunfreundlich, da die meisten Gerichtsurteile von »Opfern« des Naturschutzes betrieben wurden. Es gäbe mehr naturschutzfreundliche Gerichtsurteile, wenn die Naturschützer offensiver handelten und ihre Vorstellungen offensiver durchzusetzen versuchten. Naturschutzbezogenes Verwaltungshandeln richtet sich stark nach der vorliegenden naturschutzbezogenen Rechtssprechung. Naturschutzbelangen nahestehende Grundstückseigentümer sollten sich deshalb verstärkt für den Naturschutz im Flurbereinigungsverfahren einsetzen.

4. Es fehlt leider ein Gerichtsurteil darüber, daß eine Hecke innerhalb einer nicht erosionsgefährdeten agrarischen Intensivfläche allein aufgrund des biologischen Pflanzenschutzes dem gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interesse der Flurbereinigungsteilnehmer dient. Wenn ein solches Gerichtsurteil vorläge, könnten die Grund-, Neben- und Entschädigungsflächen für eine solche Hecke entschädigungslos über den normalen Abzug nach § 47 FlurbG wie die Flächen für Wege und Gräben beigebracht werden. Um einen gerichtlichen Streitfall über eine solche Hecke aus biologischen Pflanzengschutzgründen herbeizuführen, müßte eine naturschutzpositive Vorstandschaft die Anlage dieser Hecken beschließen und obendrein ein naturschutzfeindlicher Grundeigentümer gegen den Flächenabzug klagen. Alternativ könnte ein Teilnehmer die Neuverteilung anfechten mit der Begründung, er sei nicht wertgleich abgefunden worden, wenn er nahe seiner Einlage »biologische« Pflanzenschutzhecken hatte, die er nach seiner Abfindung nicht mehr hat und dadurch die Abfindungsgrundsätze des § 44 FlurbG unerfüllt blieben.

5. Die Flurbereinigung hat relativ umfassende, selbständige Naturschutzgestaltungs-Möglichkeiten, die über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinausgehen. Die Flurbereinigung hat nach § 39 FlurbG von sich aus die Anlagen zu schaffen, die im gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interesse der Grundeigentümer stehen. Wenn die ökologische Wissenschaft gerichtsfest nachweisen könnte, daß einzelne Naturschutzanlagen bei gemeinüblich ordnungsgemäßer Bodennutzung nachhaltig eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsverhältnisse bewirken, dann wären diese Naturschutzanlagen im Flurbereinigungsverfahren z. B. wie Wege zu errichten und z. B. wie Wege beim Landabzug zu behandeln. Bei Anlagen, die aus Erosionsschutzgründen notwendig sind, ist dieser Nachweis einfacher als bei Anlagen, die primär dem biologischen Pflanzenschutz dienen oder gar bei Anlagen, die der Grundwasseranreicherung und dem Artenschutz dienen. Ökologen und Ökonomen sollten plausibel nachweisen, daß die Beachtung der Ökologie wirklich Langzeitökonomie bedeutet, so daß ein das Gegenteil behauptender Grundeigentümer vor Gericht mit seiner Behauptung keinen Erfolg hat. Die Naturschützer sollten andererseits die Grundeigentümer vom wirtschaftlichen Nutzen von Naturschutzanlagen wirkungsvoll überzeugen, damit solche Klagen erst gar nicht entstehen.

6. In vielen Gemeinden überwiegen die als »Städter« zu bezeichnenden Bevölkerungsteile bereits über die mit der Landwirtschaft noch direkt verbundenen Bevölkerungsteile. Daher werden Gemeinderäte ländlicher Gemeinden oft von Nicht-Landwirten dominiert, während der Landwirt gesellschaftlich immer mehr in die Defensive gedrängt wird. Die Naturschützer könnten in dieses Vakuum

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

eindringen, wenn es nicht andere Gesellschaftsgruppen machen sollen. Sie könnten dann mitwirken bei der Formulierung der Forderungen der Gemeinden an die Flurbereinigung. Der Einfluß der Gemeinden auf die Flurbereinigung ist nämlich nicht gering. Wollen Naturschützer ihre Vorstellungen bei der Flurbereinigung realisieren, so sollten sich die Naturschützer dazu verstärkt der Gemeinden und auch der kommunaleigenen Flächen bedienen.

2.3 Naturschutzbezogene Aufklärung bei Flurbereinigungen

1. Die Flurbereinigung hat ein großes naturschutzrelevantes Änderungspotential. Bei der Flurbereinigung sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Grundeigentümer und auch der Gemeindepolitiker - verglichen z. B. mit dem Straßenbau - unverhältnismäßig groß. Dieses ist nicht nur eine Gefahr, sondern auch eine Chance für den Naturschutz. Bei naturschutzfreundlich motivierten Grundeigentümern
- wird eine naturschutzfreundliche Vorstandschaft gewählt,
- gibt es naturschutzfreundliche Vorstandsbeschlüsse,
- werden keine naturschutzfeindlichen Nacht- und Nebelaktionen durchgeführt (z. B. Bierkasten gegen Heckenplanie).

Eine Aufklärung von ländlichen Grundeigentümern im Sinne des Naturschutzes ist daher besonders wirkungsvoll bei Flurbereinigungsgemeinden.

2. Der aus der Sicht des Naturschutzes erforderliche Beratungsaufwand nach der Flurbereinigungsneuverteilung ist dagegen besonders groß. Die Landwirte erhalten bei der Neuverteilung größere Bewirtschaftungsflächen, auf denen sie wegen der besseren Form, Größe, Erschließung, Vorflut u. v. a. m. wesentlich größere eigene Gestaltungs- und Einteilungsfreiheiten haben und damit sehr viel für die Natur, aber auch sehr viel gegen die Natur machen können. Wenn z. B. ein Landwirt in einer geneigten Flurlage, die vor der Neuverteilung in viele schmale, lange Streifen in Fallinienrichtung eingeteilt war, ein großes, quadratisches Grundstück erhält, kann er mit tief bearbeitender Fallinienbewirtschaftung viel Bodenerosion hervorrufen.

3. Flurbereinigungs-Sonderverfahren als Instrumente des Naturschutzes

3.1 87er-Verfahren

1. Die Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung (= 87er-Verfahren) bietet sich bei der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen wegen Eingriffen nach Art. 6 BayNatSchG an. Wenn z. B. ein Enteignungsverfahren von einer Straßenbaubehörde durchgeführt wird, um Ausgleichs- und Ersatzflächen zu bekommen, so muß in der Planfeststellung genau begründet werden, warum die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme auf dem Grundstück von Bauer A und nicht auf dem von Bauer B anzulegen ist. Bei einer Enteignung, die im Zuge eines 87er-Verfahrens realisiert wird, ist die Enteignungsfläche dem Umfang, nicht der Lage nach genau zu bestimmen. Eine genaue örtliche Lagefixierung der Ausgleichs- oder Ersatzfläche ist im Flurbereinigungsverfahren dann nicht erforderlich, wenn der Enteignungsumfang durch evtl. Lageänderung nicht erhöht wird. Das Risiko in einem Prozeß bei der die Enteignung vorsehenden Planfeststellung ist somit geringer, da die genaue Lagefixierung der Ausgleichs- und Ersatzfläche nicht Gegenstand des Streites sein kann; die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme hat damit höhere Realisierungswahrscheinlichkeit.

2. Die Naturschützer können Unternehmensflurbereinigungsverfahren (= 87er-Verfahren) beantragen, um eigene Planungen zu realisieren. Es wird z. B. ein Landschaftsplan beschlossen oder eine Naturschutzverordnung erlassen, dessen bzw. deren Ziele nur durch Überführung von Privateigentum in bestimmtes öffentliches Eigentum realisiert werden kann. Wenn ein Verfahren z. B. nach Art. 35 BayNatSchG möglich ist, kann ein 87er-Verfahren angeordnet werden. Der Unternehmensträger hat dann Anspruch auf Zuteilung des erforderlichen Landes. Die beiden Hauptvoraussetzungen, die der Naturschutz zu erfüllen hat, sind:
- eine Rechtsgrundlage für eine Enteignung
- Zahlung von Geld für Bau- und Behördenkosten, für Landerwerb usw.

Ansonsten braucht die Naturschutzseite fast nichts zu machen. Bei einem 87er-Verfahren wird das für die Planung erforderliche Land nicht den wenigen von der Planung betroffenen Eigentümern entzogen, sondern der Verlust auf viele Schultern in kleinen Portionen verteilt.

3.2 86er-Verfahren

1. Die Naturschützer können vereinfachte Flurbereinigungsverfahren (= 86er-Verfahren) beantragen, um ihre eigene Planung zu realisieren. Es wird z. B. ein Landschaftsplan beschlossen oder eine Naturschutzverordnung erlassen, der bzw. die beinhaltet, daß bestimmte Flächen in einer ganz bestimmten Form zu nutzen sind. Wenn nun plausibel ist, daß diese Nutzung nur mit hohem Verwaltungsaufwand oder mit hohen Geldentschädigungen oder nicht auf Dauer zu erreichen ist, kann die Durchführung eines 86er-Verfahrens am einfachsten, sparsamsten und wirkungsvollsten sein; damit bietet sich die Anordnung eines 86er-Verahrens an.

Bei einem 86er-Verfahren
- soll der Unternehmensträger (z. B. Naturschutzbehörde oder Gemeinde) das erforderliche Tauschland bereits besitzen;
- haben die einzelnen Grundstückseigentümer keinen Verbesserungsanspruch, aber einen Verschlechterungsschutz;
- hat wegen dieses Verschlechterungsschutzes der Unternehmensträger keinen unbedingten Anspruch auf Abfindung in gewünschter Lage;
- muß der Unternehmensträger solche Ausführungskosten mittragen, die er wegen des Verschlechterungsschutzes Dritter verursacht hat;
- muß der Unternehmensträger keine Flurbereinigungsbehördenkosten (Verfahrenskosten) tragen.

2. Die Naturschutzverwaltung kann vereinfachte Flurbereinigungsverfahren (= 86er-Verfahren) beantragen, damit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen z. B. wegen Straßenneubauten durchgeführt werden. Ein 86er-Verfahren kann u. a. durchgeführt werden, um unvorhergesehene, naturschutzrecht-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

liche Eingriffe auszugleichen oder zu ersetzen. Dem Unternehmensträger, z. B. der Straßenbauverwaltung, sollen die Ausführungskosten auferlegt werden, die er verursacht hat. Da diese Regelung flurbereinigungsrechtlich aber nur für die ersten 5 Jahre nach Ende der eingreifenden Baumaßnahme gilt, möge die Naturschutzverwaltung Antrag auf ein 86er-Verfahren wegen nicht behandelter Eingriffe bald nach dem Eingriff stellen. Ein solcher Antrag belastet die Naturschutzverwaltung finanziell nicht.

3. Ein Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG kann allein aufgrund von Änderungen planungs- und umweltrechtlicher Rechtsverhältnisse angeordnet werden. Nach § 86 Abs. 2 FlurbG können z. B. Straßenbaubehörden befristet zur Zahlung von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet werden, wenn der diesen Maßnahmen zugrunde liegende Eingriff bei der Planfeststellung z. B. für den Straßenbau unvorhersehbar war. Der Eingriff ist unvorhersehbar, wenn sowohl technische, tatsächliche Ereignisse (z. B. das Zerstören einer alten, landschaftsprägenden Eiche durch Grundwasserstands-Änderungen oder durch Erdrutsche) unvorhersehbarerweise eintreten, als auch wenn sich die Rechtslage (durch Änderungen der Rechtsnormen oder durch neue Rechtssprechung) so ändert, daß Beeinträchtigungen, die bisher unter der Eingriffsschwelle lagen, nun über der Eingriffsschwelle liegen.

3.3 91er-Verfahren und 103 a-Verfahren

Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (91er-Verfahren) und freiwillige Landtäusche (103 a-Verfahren) können von Naturschützern beantragt werden. Verfahren nach §§ 91 ff und nach §§ 103 a ff FlurbG können auch rein aus Naturschutzgründen eingeleitet werden, insbesondere wenn die Akzeptanz dazu von den Grundstückseigentümern vorliegt. Der Minimumfaktor zur Anordnung dieser Verfahren dürften Naturschutzplanungen sein, denen die Grundstückseigentümer zustimmen. Die Anordnungshäufigkeit von solchen reinen Naturschutzverfahren kann als Maßstab der Akzeptanz des Naturschutzes bei den ländlichen Grundeigentümern und auch als Maßstab des Erfolges von Überzeugungsbemühungen der Naturschützer bei den ländlichen Grundeigentümern angesehen werden.

4. Schluß

Da der amtliche Naturschutz mit naturschutzfachlich vorgebildeten Fachleuten schwach ausgestattet ist, da er stark von der inneren Verwaltung dominiert wird, da er finanziell arm ist und kaum Zugriff auf Grund und Boden hat, sollte er sich verstärkt der Flurbereinigung bedienen, um seine eigenen Defizite zu verringern und um die Flurbereinigung noch naturschutzfreundlicher zu gestalten. Bei der Flurbereinigung stehen dem Naturschutz mehr Türen offen, als viele Naturschützer bisher festgestellt haben.

5. Zusammenfassung

Die Flurbereinigung als komplexes, wertfreies Instrumentarium kann auf vielen verschiedenen Ebenen mit dem Naturschutz in Beziehung treten. Die Naturschutzverwaltung ist gesetzlich verpflichtet, aktiv im Flurbereinigungsverfahren mitzuwirken; bei einer entsprechend aktiven Naturschutzverwaltung kann eine ökologische Flurbereinigungsbilanz nicht negativ ausfallen. Auch haben naturschutzengagierte Bürger eine große Palette von Möglichkeiten, ein Flurbereinigungsverfahren in ihrem Interesse zu beeinflussen. Darüber hinaus können Naturschutzverwaltungen, -verbände und -mäzene verschiedene Arten von Flurbereinigungs-Sonderverfahren rein für Naturschutzzwecke veranlassen.

Summary

The land consolidation as a comprehensive and objective instrument can be in correlation with the nature conservation on different accounts. The administration of nature conservation is obliged by the law to cooperate actively in land consolidation procedures. If an administration of nature conservation is activ, the ecological balance of a land consolidation cannot be negative. Citizens who are engaged in nature conservation have a lot of possibilities to influence a land consolidation procedure in their own interest. Moreover administrations, associations and maecenas of nature conservation can initiate different kinds of special land consolidtion procedures which have only one purpose: nature conservation.

6. Literatur

BERNATZKY-BÖHM (1986):
Bundesnaturschutzrecht, Kommentar. Wiesbaden, Braun.

FISCHER-HÜFTLE, P. (1987):
Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaftsklausel; In: Die Rolle der Landschaftsschutzgebiete im Naturschutz. – Laufener Seminarbeiträge 3/86, ANL.

SEEHUSEN-SCHWEDE (1985):
Flurbereinigungsgesetz, Kommentar. 4. Auflage, Münster, Aschendorff.

Anschrift des Verfassers:
Bauoberrat
Wolfgang Maucksch
Akademie für Naturschutz und
Landschaftspflege
Postfach 1261
D-8229 Laufen a. d. Salzach

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: 11_1987

Autor(en)/Author(s): Maucksch Wolfgang

Artikel/Article: Mehr Erfolg durch bessere Zusammenarbeit von Flurbereinigung und Naturschutz 225-238