

## Anhang 3

Schreiben des Ministers für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau  
des Landes Rheinland – Pfalz Hans- Artur Bauckhage vom 8. Mai 2006  
zur Föderalismusreform



Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Postfach 32 69, 55022 Mainz  
An das Bundesministerium der Justiz

An die Staatskanzleien  
der Länder

An die Agrarminister der Länder

An den Bundesminister für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

An die Gutachter der Anhörung zur Föderal-  
ismusreform am 16.5.2006

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr,  
Landwirtschaft und Weinbau

Der Minister

Stiftsstraße 9, 55116 Mainz

Telefon-Durchwahl: (061 31) 162201

8. Mai 2006

## **Anhörung zur Föderalismusreform ab dem 15. Mai 2006;**

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich Flurbereinigung und Bodenrecht

Sehr geehrte Damen und Herren ,

ab dem 15. Mai 2006 findet eine umfassende Anhörungsphase des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages sowie des Innenausschusses des Bundesrates zur Föderalismusreform statt. In diesem Zusammenhang werden unter dem Sachgebiet „Bau und Verkehr“ auch die Flurbereinigung und das Bodenrecht behandelt.

Für die Entwicklung des ländlichen Raumes, der über 80 v. H. des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland umfasst, ist das Instrumentarium der Flurbereinigung von ebenso zentraler Bedeutung wie für das Grundrecht des Eigentums nach Artikel 14 des Grundgesetzes.

Jedes Instrument, das Auswirkungen auf den bundesweit einheitlichen Umgang mit dem Eigentum nach Artikel 14 des Grundgesetzes hat, kann den Schutz des Eigentums und seine bundesweit inhaltsgleiche Anwendung in Frage stellen. Ein derartiger Fall könnte vor allem entstehen, wenn die Absicht der Föderalismusreform vollzogen würde, das Flurbereinigungsrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in die Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Bundesländer zu verlagern. Deshalb ist unbedingt dafür Sorge zu tragen, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Flurbereinigung ihren bisherigen Status beibehält und einheitliches Bundesrecht bleibt.

Die Flurbereinigung war bereits 1949/50 unter enteignungsrechtlichen Kriterien besonders eingehend untersucht worden. Die zwangsweise Entziehung des Eigentums an einem bestimmten Grundstück auf dem Wege des „Austausches“ im Rahmen einer so genannten „wertgleichen Abfindung“ der Flurbereinigung darf, so war bereits die damalige Rechtsmeinung, nicht in jedem Bundesland durch Landesgesetzgebung unterschiedlich definiert werden (vgl. Vermerk des Bundesministeriums der Justiz vom 27. April 1950). Eine länderspezifische Interpretation des Eigentums über unterschiedliche Auslegungen der wertgleichen Abfindung in der ländlichen Bodenordnung durch die Bundesländer gilt es zu verhindern.

Deshalb ist das Vorhaben der Föderalismuskommission betreffend die Flurbereinigung nochmals eingehend zu überprüfen. Die maßgeblichen Gesichtspunkte sind in dem anliegenden Gutachten dargestellt, das ich Ihrer Aufmerksamkeit und Unterstützung aus den vorgenannten Gründen besonders empfehle. Dies ist umso bedeutsamer, als bezüglich dieser folgenschweren Gesetzesänderung kein einziger Fachgutachter aus dem Bereich der Flurbereinigung gehört wird.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Artur Bauckhage

Anlage(n): - 1 -

Dr.-Ing., Dr. h.c. mult. Erich Weiß  
Universitätsprofessor

53115 Bonn, den 10. April 2006  
Meckenheimer Allee 172  
Tel.: 0228/ 737498  
Fax: 0228/735417

## **Ingenieurwissenschaftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

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

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

### **1. Zur Bedeutung des Bodeneigentums als Rechtseinrichtung, als Freiheitsrecht, als Menschenrecht**

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

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

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

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

### **2. Zur Wirkung der Bodenordnung auf das Bodeneigentum, auf das Bodenrecht**

Die Bodenordnung umfasst eine statistische und eine dynamische Komponente. **Die statistische Komponente der Bodenordnung** beinhaltet die Eigentumsverfassung für das Grundeigentum einschließlich seiner Sicherung durch Grundbuch und Kataster sowie seiner Nutzung und Besteuerung. **Die dynamische Komponente der Bodenordnung** umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Boden, die sogenannten subjektiven Rechtsverhältnisse, möglichst weitgehend mit in der Bodennutzungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nut-

zung, die sogenannten objektiven Planungsziele, in Übereinstimmung zu bringen und störenden Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eliminieren, also private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen.

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

Erst danach, wenn diese Möglichkeiten noch nicht zum notwendigen Ergebnis für konkrete öffentliche Erfordernisse hinreichend beitragen, darf der Staat unter gewissen, sehr strengen Bedingungen auch **mit öffentlich-rechtlichen, aber fremdnützigen Gestaltungsmöglichkeiten** in das Bodeneigentum eingreifen, um Konflikte in der Bodennutzung zu bewältigen. **Er darf enteignen**, wobei jedoch ebenfalls noch gewisse bodenordnerische Modifikationen zur Abmilderung eines zweifelsfrei erforderlichen Eingriffs denkbar sind, die seit Jahrzehnten bewährten **Unternehmensflurbereinigungen nach dem Flurbereinigungsgesetz** für größere Infrastrukturmaßnahmen der verschiedenen Fachplanungen, wie des Eisenbahnbaues, des Straßenbaues, des Wasserstraßenbaues, des Deichbaues als Hochwasserschutz, des Talsperrenbaues zum Hochwasserschutz sowie zugleich zur Trink- und Brauchwasserversorgung, notwendiger Landeplätze des Luftverkehrs, großflächiger Umwelt- bzw. Naturschutzvorhaben und ähnliches, die häufig Landesgrenzen übergreifend wirken, aber auch vergleichbarer kommunaler Infrastrukturmaßnahmen mittels **städtebaulicher Unternehmensflurbereinigung nach dem Baugesetzbuch**, wobei international bzw. global agierenden Investoren regional strukturiertes Boden-, und das bedeutet in diesem Sachzusammenhang in der Bundesrepublik Deutschland zugleich Wirtschaftsrecht kaum vermittelbar wäre.

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

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

#### Im Detail bleibt hierzu anzumerken:

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

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

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

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

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

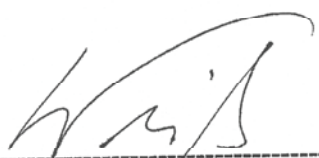
Die bisherigen Regelungen zur **Einrichtung** der Flurbereinigungsbehörden sowie des bei der Flurbereinigung anzuwendenden **behördlichen Verfahrens** ergeben sich aus **Artikel 84 Abs. 1 Grundgesetz**.

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

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

**Die Regelung seiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle beruht bisher auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz** und daraus resultierend die einfach-gesetzlichen Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sollte nun gleichwohl entgegen meinen vorstehenden Intentionen **das Flurbereinigungsrecht vom Bundesrecht zum Landesrecht** gewandelt werden, **so entfällt damit zugleich die gesamtstaatliche Rechtskontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht, welches bisher eine gewisse Rechtseinheitlichkeit auch auf dem Gebiet des Bodenrechts, hier insbesondere des Bodeneigentumsrechts, also eines Menschenrechts, gewährleisten konnte** (man vergleiche und beachte § 137 VwGO- Zulässige Revisionsgründe). **Für den betroffenen Bürger entfielen damit eine gerichtliche Rechtsschutzinstanz, es verbliebe nur eine.** Und die Bundesländer könnten hier geltendes Bundesrecht nicht mehr durch Landesflurbereinigungsrecht erweitern.

Für die Wahrnehmung dieser Hinweise wäre ich im Interesse der Sache sehr dankbar.

  
 -----  
 (Prof. Dr.-Ing. E. Weiß)