

Von der Feldwegeregulierung zur Landentwicklung

Die bayerische Gesetzgebung

Die ersten Flurbereinigungen in der Pfalz wurden auf der Grundlage des bayerischen Gesetzes, die Flurbereinigung betreffend, vom 29. Mai 1886 durchgeführt.

Artikel 1 des Gesetzes lautet: „Unter Flurbereinigung im Sinne dieses Gesetzes werden Unternehmungen verstanden, welche eine bessere Benützung von Grund und Boden durch Zusammenlegung von Grundstücken oder durch Regelung von Feldwegen bezwecken.“ Bis zur Gründung des Flurbereinigungsamtes in Neustadt waren in der Pfalz bereits 446 Verfahren mit einer Fläche von rd. 13 800 ha bearbeitet worden.

Dieses Gesetz wurde abgelöst durch das bereits erwähnte bayerische Flurbereinigungsgesetz vom 5. August 1922. Ziel dieses Gesetzes war eine Vereinfachung der Verfahrensvorschriften zur Beschleunigung der Flurbereinigungen sowie eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten durch die Schaffung von 5 unmittelbar dem Staatsministerium unterstellten Flurbereinigungsämtern.

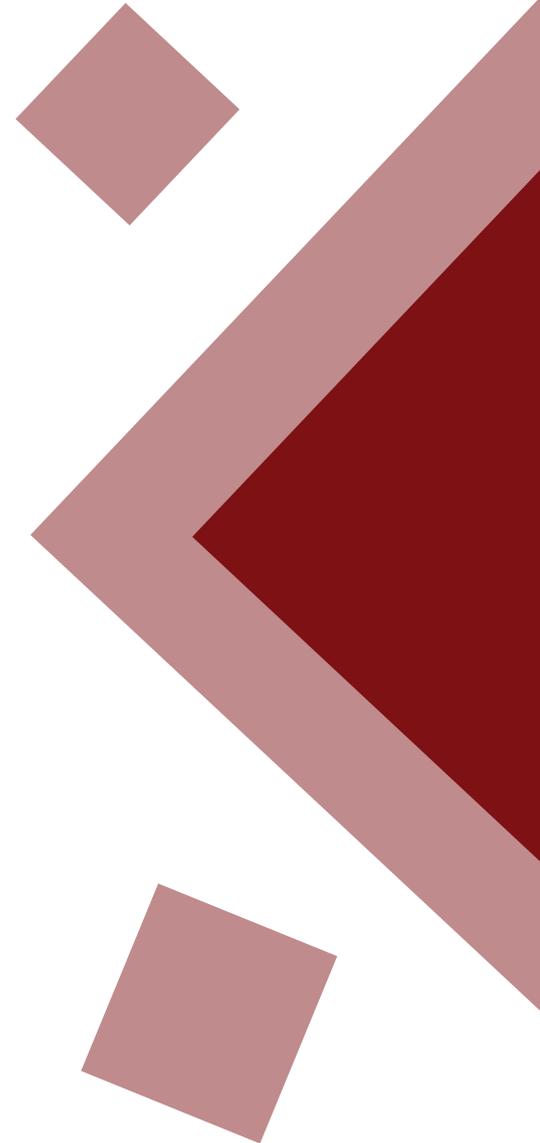
Das Gesetz ist ebenso wie sein Vorgänger auf rein landwirtschaftliche Zielsetzungen ausgelegt. Das wird in der Formulierung des Artikel 1 deutlich:

„Flurbereinigungen im Sinne dieses Gesetzes sind Unternehmen, die durch Zusammenlegung von Grundstücken oder durch Regelung von Wegen, insbesondere von Feld- und Waldwegen, eine bessere landwirtschaftliche Benutzung von Grund und Boden bezwecken.“ Der agrarstrukturelle Ansatz ist in den Kernaussagen nahezu unverändert aus dem Gesetz von 1886 übernommen worden.

Reichsumlegungsordnung

Mit der Reichsumlegungsordnung (RUO) vom 16. Juni 1937 wurde zum ersten Mal in Deutschland ein einheitliches Flurbereinigungsrecht geschaffen und damit die Vielzahl der bestehenden Landesgesetze abgelöst, die großenteils nicht mehr den aktuellen Erfordernissen entsprachen. Hinter dem Gesetzeswerk stand vor allem das Bestreben, die Ernährung der deutschen Bevölkerung auf eine autarke Grundlage zu stellen. Neu eingeführt wird der Begriff der Umlegung unter dem gemäß § 1 des Umlegungsgesetzes vom 26. Juni 1936 ein „Verfahren zur Zusammenlegung zersplitterten ländlichen Grundbesitzes zu verstehen ist, in dem innerhalb eines bestimmten Gebietes unter Mitwirkung der Gesamtheit der Grundstückseigentümer alle Maßnahmen zur Erweckung der im Boden schlummernden Wachstumskräfte einschließlich der Anlage von Wegen, Gräben, Ent- und Bewässerungen, Kultivierung von Ödland und dgl. von Amts wegen durchgeführt werden.“ Die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Umlegung sind wie folgt im § 1 RUO niedergelegt: „Zersplitterter ländlicher Grundbesitz kann umgelegt werden, wenn eine bessere Bewirtschaftung der Grundstücke mehrerer Eigentümer oder sonst eine Förderung der allgemeinen Landeskultur ermöglicht wird.“ Der neu eingeführte Begriff der „allgemeinen Landeskultur“ umfasst alle Maßnahmen, die die landwirtschaftlichen Erzeugungsbedingungen verbessern, wie günstige Grundstücksformen und -größen, bessere Wegeerschließung und bodenverbessernde Maßnahmen. Der Anwendungsrahmen ist somit gegenüber früheren Bestimmungen deutlich erweitert worden.

Erstmalig wurde in der RUO auch die Neuordnung von Sonderkulturen geregelt. Auf dieser Grundlage wurden im Amtsbezirk Neustadt bis zum Ende des 2. Weltkrieges 130 ha Rebland flurbereinigt.



Neuere Gesetzgebung

Nach dem 2. Weltkrieg wurden im hiesigen Amtsbezirk - vor allem in den grenznahen Regionen - in Flurbereinungsverfahren verstärkt die Anlagen des Westwalles beseitigt und eine Neuordnung der Besitz- und Eigentumsverhältnisse herbeigeführt. Es bestand ein erheblicher Bodenordnungsbedarf. Daher wurden bereits eingeleitete Verfahren zügig weitergeführt und neue Verfahren reihenweise eingeleitet.

Die gesetzliche Grundlage bildete zunächst die von nationalsozialistischen Tendenzen entkleidete RUO, die sich in den Grundzügen bewährt hatte. Es dauerte bis zum 14. Juli 1953, ehe ein neues Flurbereinigungsgesetz erlassen werden konnte. Es hatte ebenso wie sein Vorgänger einen länderübergreifenden Geltungsbereich. Die Länder haben in entsprechenden Ausführungsgesetzen länderspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen.

Neu war in dem Gesetz die Einführung der beschleunigten Zusammenlegung als ein eigenständiges Bodenordnungsverfahren. Die mit diesem Rechtsinstitut verknüpften Erwartungen hinsichtlich Schnelligkeit und Verfahrensabwicklung und hinsichtlich der Flächenleistungen haben sich in Rheinland-Pfalz voll erfüllt. Der Zentralbegriff des Gesetzes von 1953 ist nun wieder die „Flurbereinigung“ und wird in § 1 wie folgt definiert:

„Zur Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur kann zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden.“ In den wesentlichen Zielsetzungen bzw. Zulässigkeitsvoraussetzungen ist das Flurbereinigungsgesetz von 1953 nahezu deckungsgleich mit der RUO. Neu hinzugekommen ist eine betriebswirtschaftliche Komponente. Dadurch wird deutlich, dass Flurbereinigung immer auch eine einzelbetriebliche Förderung bedeutet, die in vielen Fällen Voraussetzung für den Erfolg anderer Fördermaßnahmen ist.

In den Folgejahren entwickelte sich der technische Fortschritt in vorher nie dagewesener Dynamik und Schnelligkeit. Alle Bereiche des Daseins wurden davon erfasst - nicht zuletzt auch der ländliche Raum. Die Technik hielt Einzug in die landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweise in Form von immer größeren Zugmaschinen, mit den entsprechenden Anbaugeräten bis hin zum Mähdrescher.

Die neue maschinelle Ausstattung der Betriebe erforderte sehr rasch eine angepasste Flurverfassung und wurde damit zur treibenden Kraft großräumiger Bodenordnungsverfahren.

Auch in der Flurbereinigung selbst begann die Technik zu dominieren: der Einsatz der Planierraupe erweiterte die Gestaltungsmöglichkeiten in ungeahntem Ausmaß.

Die Auswirkungen dieser Praxis auf Natur und Landschaft wurden zunehmend kritischer betrachtet. Ein neues Umweltbewusstsein setzte ein. Die logische Folge daraus war die Naturschutzgesetzgebung (BNatSchG vom 24.12.1976 und LPfG vom 14.07.1973), in der Eingriffstatbestände definiert und der dazu notwendige Ausgleich geregelt wurde.

Inzwischen hatte sich die Landwirtschaft von einer Mangel- in eine Überschussproduktion gewandelt. Die Rolle der Landwirtschaft musste in diesem Kontext neu bestimmt werden.

Die Zeit wurde reif für eine gesetzliche Anpassung der Flurbereinigung an die veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und an den gemeinsamen europäischen Agrarmarkt. Die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes erfolgte am 16. März 1976. Die Weiterentwicklung des Rechts betraf im wesentlichen drei Bereiche:

1. Die Bedeutung der Landespflege in Flurbereinigungsverfahren wird gestärkt,
2. Zur Herbeiführung der Verbindlichkeit der Planung wird ein Planfeststellungsverfahren eingeführt und
3. Das Aufgabenspektrum der Flurbereinigung wird verändert und erweitert.

Dazu heißt es im neu gefassten § 1 des Flurbereinigungsgesetzes:

„Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden.“

Mit diesen Regelungen wird der Erzeugung von Überschüssen an Agrarprodukten insoweit Rechnung getragen, als nunmehr nicht mehr die Steigerung der Produktion, sondern der Produktivität als Einleitungsgrund einer Flurbereinigung bestimmt wird. Neben der Förderung der Landeskultur tritt nun gleichrangig als neues Element die Förderung der Landentwicklung hinzu.

Unter dem Begriff der Landentwicklung werden alle Maßnahmen verstanden, die dazu geeignet sind, die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu verbessern. Durch die Bodenordnung sollen solche Vorhaben Dritter gefördert und unterstützt werden.

Den vorläufigen Schlusspunkt dieser Gesetzesentwicklung bildet die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes vom 23. August 1994. Darin wird der bisherige § 86 des Flurbereinigungsgesetzes zu einem sogenannten Landentwicklungsverfahren erweitert.

Aufgaben und Leistungen

Bodenordnung

Die Schwerpunktaufgabe des Amtes ist seit Jahrzehnten die Weinbergsflurbereinigung. Sie folgt in der Pfalz den Vorgaben der Aufbaupläne, die von den örtlichen Aufbaugemeinschaften unter der Aufsicht des Reblauskommissars festgelegt werden.

Die Bodenordnung und die dazu erforderlichen Ausbauleistungen werden zeitgleich mit den Maßnahmen des planmäßigen Wiederaufbaus ausgeführt. Dadurch entstehen erhebliche arbeits-, kosten- und zeitsparende Synergieeffekte für die Grundstückseigentümer und Winzer. Zudem können Fördermittel gebündelt und am effektivsten eingesetzt werden. Bei dieser verfahrensrechtlich aufeinander abgestimmten Vorgehensweise und bei dem nach wie vor lebendig gebliebenen Solidargedanken in der Winzerschaft verwundert es nicht, dass sich die Weinbergsflurbereinigung in der Pfalz zu einer Erfolgsstory ohne Gleichen entwickelt hat.

Bis zum Ablauf des Jahres 1997 wurden in der Pfalz 16 255 ha Rebland durch Bodenordnungsmaßnahmen neu geordnet. Das entspricht einem Anteil von 68 % an der Gesamttrebfläche.

Im Zuge der Entwicklung und Förderung ortstypischer und lebenswerter Dorfstrukturen wurden bis zum Jahre 1998 sechs Ortslagenflurbereinigungen eingeleitet, um die endogenen Potentiale vor Ort durch Bodenordnungsmaßnahmen zu unterstützen.

Neben der Verbesserung von innerörtlichen Strukturen ist nicht selten der Ortsrandbereich ein Entwicklungsschwerpunkt - sei es, dass der Übergang zur freien Feldflur durch eine Bepflanzungsmaßnahme organischer gestaltet wird - sei es, dass der landwirtschaftliche Verkehr auf neuen Trassen zur Entlastung der Kernlagen umgelenkt wird.

In den letzten Jahren sind verstärkt Flurbereinigungsverfahren angeordnet worden, die durch Vorhaben des Umweltschutzes ausgelöst wurden. Im wesentlichen sind dies Verfahren zum Aufbau einer Biotopvernetzung oder zur Gewässerrenaturierung im Rahmen der „Aktion Blau“. In allen diesen Fällen wurden die angestrebten Ziele durch entsprechende Flächenausweisungen in den Bodenordnungsverfahren unterstützt und dabei zugleich die Interessen der Grundeigentümer und Bewirtschafter gewahrt.

Durch gezielte Flächenzuweisungen für Naturschutzzwecke entstehen einerseits in konzentrierter Form und mit ausreichender Flächenausstattung ökologisch wertvolle naturnahe Bereiche und zum anderen werden durch diese Steuerung auf lokaler Ebene die landwirtschaftlichen Nutzflächen vor einer mehr zufälligen Beanspruchung für ökologische Ziele, die zu einer Zerstückelung der Betriebsflächen führen kann, bewahrt. Diese Verfahren werden alle als sogenannte Landentwicklungsverfahren gemäß § 86 des Flurbereinigungs-gesetzes neuer Fassung durchgeführt.

Landtauschpachtförderungsprogramm

Das im Jahre 1992 neu konzipierte Förderprogramm hat sich neben einer finanziellen Zuwendung von Verpächtern in Bodenordnungsverfahren hinsichtlich Förderung des freiwilligen Landtausches und von rationalen Bewirtschaftungseinheiten zu einem eigenständigen Instrument der Strukturverbesserung entwickelt. Sowohl die Anzahl der Förderfälle als auch die Höhe der vom Kulturamt bewilligten Mittel belegen, dass sich das Förderprogramm bewährt hat.

Wegebau außerhalb der Flurbereinigung

Dieses Förderprogramm, in dem seit 1995 das Kulturamt Bewilligungsstelle ist, hat neben den Bodenordnungsverfahren einen ergänzenden Charakter. Es wird im hiesigen Amtsbezirk wegen der geringen Finanzausstattung und nicht zuletzt wegen des relativ niedrigen Fördersatzes in den nicht von Natur benachteiligten Gebieten nur sporadisch eingesetzt.

Sonstige Aufgaben

Das Kulturamt hat bei allen Planungen, die den ländlichen Raum betreffen, wie Bauleitplanung, Landschafts- und Straßenplanungen, Bauvorhaben im Außenbereich, wasserwirtschaftliche Planungen, Aufforstungen und dergleichen, als Träger öffentlicher Belange deren Auswirkungen auf die agrarstrukturellen Verhältnisse zu überprüfen und dazu Stellung zu beziehen.

Zur Vorbereitung von Bodenordnungsverfahren hat das Kulturamt sogenannte agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen durchzuführen, um Zweck, Notwendigkeit, Kosten und deren Finanzierung sowie Verfahrensart und Abgrenzung eines künftigen Verfahrens zu beschreiben und festzulegen. Durch diese Gutachten soll sichergestellt werden, dass der Einsatz Öffentlicher Mittel für konkrete Verfahren gerechtfertigt ist.

Ausblick

Das Kulturamt Neustadt a. d. Weinstraße hat in den zurückliegenden 100 Jahren entsprechend den jeweiligen gesellschaftspolitischen Vorgaben in vielfältiger Weise gewirkt. Die Zielsetzungen haben sich im Laufe der Jahrzehnte gewandelt. Stand am Beginn der rein agrarische Aspekt der Ernährungssicherung im Vordergrund, so steht nun die Förderung der Landentwicklung im Mittelpunkt des Bemühens.

Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass mit dem fortentwickelten Flurbereinigungsrecht den Kulturämtern das alleinige Instrumentarium in die Hand gegeben worden ist, mit dem im ländlichen Raum die Behebung von Nutzungskonflikten durch Nutzungsentflechtungen vorgenommen werden kann. Vor allen anderen Akteuren im ländlichen Raum wird vom Gesetz her der Landwirtschaft als dem hauptsächlichen Flächennutzer der Vorrang eingeräumt. Das drückt sich in dem Begriff der Privatnützigkeit der Bodenordnungsverfahren aus. Das bedeutet, dass einerseits Verfahren zur Verbesserung der Produktionsverhältnisse in der Landwirtschaft als im Interesse der Grundstückseigentümer und der Bewirtschafter liegend, ohne weitere Zulässigkeitsbedingungen eingeleitet werden können, während andererseits bei Verfahren mit primär außerlandwirtschaftlicher Zielrichtung erst ihre Landwirtschaftsverträglichkeit geprüft und sichergestellt werden muss.

Das Kulturamt Neustadt a. d. Weinstraße versteht sich als eine bürgernahe, am Kunden orientierte, leistungsstarke und effiziente Dienstleistungsverwaltung. Es ist nach der vollzogenen Reform im Inneren und mit einem eindeutigen Gesetzesauftrag nach außen für die kommenden Aufgaben im 21. Jahrhundert im ländlichen Raum gut gerüstet.



© K. Ruschmaritsch