

RzF - 48 - zu § 51 Abs. 1 FlurbG

- 1. Im Flurbereinigungsverfahren ist für einen anerkannt ökologisch wirtschaftenden Betrieb die Landabfindung mit bisher konventionell bewirtschafteten Flächen dann mit einem ausgleichspflichtigen nur vorübergehenden Nachteil verbunden, wenn die Abfindungsflurstücke zwar grundsätzlich im bisherigen Ausmaß für die bisher betriebene ökologische Landwirtschaft geeignet sind, aber zuvor eine Umstellungsphase durchlaufen werden muss, die nur geringere Erlöse zulässt. (Amtlicher Leitsatz)**
- 2. Erhält ein Teilnehmer für seine selbst biologisch bewirtschaftete Landeinlage eine bislang konventionell bewirtschaftete Landabfindung, so ist der Nachteil einer erneut notwendigen zweijährigen Umstellungsphase auf biologische Bewirtschaftung weder bei der Schätzung noch bei der Landabfindung zu berücksichtigen. Es handelt sich um einen vorübergehenden Nachteil, der gemäß § 51 Abs. 1 FlurbG in Geld oder in anderer Art auszugleichen ist. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Für den Ausgleichsanspruch ist auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Besitzüberganges abzustellen. (Amtlicher Leitsatz)**
- 4. Kann die tatsächliche Höhe des auszugleichenden Nachteils nicht ermittelt werden, ist es zulässig, wenn sich die Flurbereinigungsbehörde bei der Bemessung des Nachteilsausgleichs an der Festbetragsfinanzierung nach dem Thüringer Programm zur Förderung von Umwelt- und klimagerechter Landwirtschaft, Erhaltung der Kulturlandschaft, Naturschutz und Landschaftspflege (KULAP 2014) orientiert und den Ausgleichsanspruch nach den für die Umstellungswirtschaft in Thüringen maßgeblichen GAK-Förderrichtlinien für die Einführung eines ökologischen Anbauverfahrens nach der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 festsetzt. (Amtlicher Leitsatz)**

Thüringer Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 13.05.2019 - 7 F 411/15

Aus den Gründen:

Zutreffend hat die Flurbereinigungsbehörde angenommen, dass dem Kläger ein Ausgleichsanspruch nach § 51 Abs. 1 Flurbereinigungsgesetz FlurbG für einen vorübergehenden Nachteil durch die mit dem Flurbereinigungsplan angeordnete Landabfindung zusteht. Denn der Kläger hat in das Flurbereinigungsverfahren Eigentumsflächen eingebracht, die er zuvor anerkannt ökologisch bewirtschaftet hat und zum Ausgleich dafür durch den Flurbereinigungsplan Flächen erhalten, die bisher

konventionell bestellt wurden, auf denen der Kläger nach einer zweijährigen Umstellungsphase in den Jahren 2015 und 2016 aber wieder biologische Produkte erzeugen kann. Es ist zwischen dem Kläger und der Flurbereinigungsbehörde unstreitig, dass seiner biologisch bewirtschafteten Einlage von 8 ha mit den Ersatzflurstücken a und b ein Abfindungsersatz gegenübersteht, der auch in diesem Ausmaß für die bisher betriebene biologische Landwirtschaft geeignet ist. Wegen der notwendigen zweijährigen Umstellungsphase nach dem Besitzübergang bestand eine vorübergehende Nutzungsbeeinträchtigung, die der Kläger aber beheben konnte. Daraus ergibt sich, dass die Ersatzflurstücke des Klägers nicht mit Abfindungsmängeln im Sinne des § 44 Abs. 2 und 4 FlurbG behaftet waren, sondern wegen der festgestellten (behebaren) Beeinträchtigung der zugedachten Nutzung nur einen vorübergehenden Wertunterschied in der Bewirtschaftung aufwiesen. Derartige vorübergehende Unterschiede zwischen dem Wert der alten Grundstücke und dem Wert der Landabfindung, die bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes eintreten, sich ergeben oder herbeigeführt werden, sind nach § 51 Abs. 1 FlurbG durch Geld oder in anderer Art auszugleichen. Hiermit hat der Gesetzgeber eine Ausgleichsmöglichkeit für vorübergehende Wertunterschiede eröffnet, die weder bei der Schätzung noch bei der Landabfindung berücksichtigt werden können. Eine dauernde Minderung des Nutzungswerts eines Grundstücks wird in der Regel schon bei der Schätzung nach § 28 Abs. 1 FlurbG berücksichtigt. Soweit dabei Umstände, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung wesentlichen Einfluss haben, nicht entsprechend berücksichtigt werden können, sind feststellbare dauernde oder langjährige Beeinträchtigungen im Rahmen der Landabfindung nach § 44 Abs. 2 FlurbG zu beachten, um die geforderte Wertgleichheit der Landabfindung herbeizuführen (BVerwG, Urt. v. 3. Dezember 1959 1 C 95.58 ; Beschl. v. 28. Oktober 1960 1 B 99.60).

Vorübergehende Nutzungsbeeinträchtigungen der aufgezeigten Art sind nach § 67 Abs. 1 FlurbG möglichst anschließend an die Landabfindung auszugleichen. Dabei ist nicht zweifelhaft, dass Ausgleichszahlungen nach § 51 Abs. 1 FlurbG von § 67 Abs. 1 FlurbG erfasst werden. Ausgleichsforderungen nach § 51 Abs. 1 FlurbG zur Behebung zwischenzeitlicher Beeinträchtigungen sind Ausgleichsansprüche eigener Art, die neben der Landabfindung bestehen und auf diese nicht anzurechnen sind (BVerwG, Urt. v. 24. Juni 1982 5 C 20.80 , BVerwGE 50, 333 <339> = juris). Derartige Ausgleichsleistungen, die angemessen sein müssen (§ 54 Abs. 1 Satz 1 FlurbG), sind keine Enteignungsentschädigungen (BVerwG, Beschl. v. 8. Januar 1955 BVerwG 1 B 192.53 (RdL 1955, 136); BVerwGE 50, 333 <337, 339>). Die Flurbereinigungsbehörde trägt die Verantwortung für den Zustand, die Beschaffenheit und die Nutzungsmöglichkeit der von der Flurbereinigung betroffenen Grundstücke. Mit der Flurneuordnung einhergehende Nutzungseinbußen müssen deshalb unabhängig von der herzustellenden Wertgleichheit der Landabfindung anderweitig ausgeglichen werden. Können bestimmte Nutzungen aus den neu zugeteilten Grundstücken zeitweilig nicht gezogen werden, etwa wegen ihres die vorgesehene Nutzungsmöglichkeit einschränkenden vorübergehenden Zustandes (wie beispielsweise vernachlässigte Düngung, starke Verunkrautung oder andere behebbare Mängel, vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Juni 1982, juris, dort Rn. 35 => RzF- 39 - zu § 34 Abs.1 FlurbG> oder anderweitiger Nutzungsbeeinträchtigungen, dann können die nicht erzielbaren Erzeugnisse auch kein Äquivalent für die auf den entzogenen Grundstücken vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten bilden (BVerwG, Urt. v. 30. Oktober 1979 5 C 40.79 BVerwGE 59, 79 <85> => RzF- 33 - zu § 51 Abs.1 FlurbG>).

Für den Ausgleichsanspruch nach § 51 Abs. 1 FlurbG ist auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Besitzübergangs abzustellen, denn hinsichtlich der auszugleichenden Nutzungsbeeinträchtigungen ist immer auf den Zeitpunkt

abzustellen, in dem sie auftreten oder sich auswirken, weil es insoweit auf die tatsächlichen Folgen ankommt.

Es ist zwischen den Beteiligten unstreitig, dass die geltend gemachten Ertragsausfälle des Klägers darauf beruhten, dass die zugeteilten Ersatzflurstücke in den ersten beiden Jahren nach dem Besitzübergang nicht für die zertifizierte ökologische Landwirtschaft genutzt werden konnten, sondern die Erträge aus Umstellungswirtschaft erzielt wurden und so auch deklariert werden mussten. Ebenfalls unstreitig zwischen den Beteiligten ist, dass der Kläger dafür zu entschädigen ist.

Im Streit zwischen den Beteiligten ist aber, wie der vorübergehende Unterschied zwischen dem Nutzwert der für die ökologische Bewirtschaftung zertifizierten Einlageflurstücke und dem Nutzwert der dafür zugewiesenen Ersatzflurstücke zu ermitteln ist. Die Flurbereinigungsbehörde hat die tatsächliche Höhe des Nachteils während der Umstellungsphase nicht errechnet und auch der Kläger selbst hat weder im Verwaltungs- noch im gerichtlichen Verfahren nachvollziehbar dargelegt, wie hoch in den beiden Umstellungsjahren 2015 und 2016 der Nachteilsausgleich hätte ausfallen müssen. Obwohl die Umstellungsphase im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bereits beendet war, konnte der Kläger keine konkrete, auf die Abfindungsgrundstücke bezogene Gewinn- und Verlustrechnung vorlegen. Stattdessen berechnete er offenbar auf Grundlage der behaupteten durchschnittlichen Erträge des vor dem Besitzwechsel liegenden Fünfjahreszeitraum einen Mittelwert von 1.576,95 EUR/ha, der sich aber nicht auf die umstrittenen Flächen bezieht sondern auf Leistungen und Kosten seines Gesamtbetriebs einschließlich der Pachtflächen (vgl. die als Anlage K 6 zum Schriftsatz vom 26. Oktober 2015 eingereichte Tabelle, Gerichtsakte, Blatt 83) und ermittelte so, dass ihm jährlich ein Einnahmeausfall in Höhe von 12.615,60 EUR entstanden sein müsse (Gerichtsakte, Bl. 48). Während der Kläger also meint, dass ihm der Wert aufgrund eines errechneten Mittelwerts auszugleichen ist, hat sich die Flurbereinigungsbehörde bei der Bemessung des Nachteilsausgleichs an der Festbetragsfinanzierung nach dem Thüringer Programm zur Förderung von umwelt- und klimagerechter Landwirtschaft, Erhaltung der Kulturlandschaft, Naturschutz und Landschaftspflege (KULAP 2014) orientiert, die die Förderung der freiwilligen Einführung und Beibehaltung von Produktionsverfahren, die dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, der Böden und des Wassers insbesondere durch Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen, der Förderung der Kohlenstoff-speicherung und -bindung in der Landwirtschaft, Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, der Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung dienen soll. Dementsprechend hat sie die Ausgleichsansprüche des Klägers nach den für die Umstellungswirtschaft in Thüringen maßgeblichen GAK Förderrichtlinien für die Einführung eines ökologischen Anbauverfahrens nach der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 festgesetzt. Dies ist im Ergebnis nicht zu beanstanden:

Maßstab des Nachteilsausgleichs muss die Differenz zwischen den Erträgen aus den erzeugten Früchten in der Umstellungsphase und den möglicherweise generierten Erträgen bei einer vollökologischen Bewirtschaftung sein. Durch die Gewährung eines Geldausgleichs nach § 51 Abs. 1 FlurbG für den in den Jahren 2015 und 2016 auf den Abfindungsflurstücken vorgesehenen, aber tatsächlich nicht möglichen ökologischen Anbau darf der Kläger nicht besser gestellt werden, als er gestanden hätte, wenn er seine Einlageflurstücke behalten und weiter bewirtschaftet hätte.

Dabei konnte die Flurbereinigungsbehörde davon ausgehen, dass der Kläger auf seinen Einlageflurstücken, wenn ihm nicht zum Ende des Jahres 2014 der Besitz daran entzogen worden wäre, im Wirtschaftsjahr 2015 und 2016 eine Ernte hätte einbringen

können, die nach ökologischen Grundsätzen produziert war, während die Ernte auf den Abfindungsgrundstücken in diesen Wirtschaftsjahren nur aus Umstellungswirtschaft zu realisieren war. Dementsprechend konnte die Behörde annehmen, dass der Ertrag während der zweijährigen Umstellungsphase aller Voraussicht nach geringer ausfallen werde, als bei ökologisch bestellten Flächen. Nicht berücksichtigen musste die Behörde bei ihrer Berechnung, dass der Kläger die Abfindungsgrundstücke im Umstellungszeitraum nur mit einem Leguminosengemenge als eine Art Stilllegung bestellt hat, die er gleichzeitig zur Gründüngung eingesetzt und daher keinerlei Erlöse erzielt hat. Die Umstellung von konventioneller auf ökologische Landwirtschaft verlangt eine solche Maßnahme nicht, so dass sich ein dadurch eventuell bedingter Minderertrag seines Betriebes als Folge der eigenen wirtschaftlichen Entscheidung des Klägers darstellt und kein durch die Umlegung bedingter Nachteil gewesen ist. Die Umstellung von konventioneller auf ökologische Landwirtschaft erfordert eine Umstellungsphase von zwei Jahren, innerhalb derer die Ackerfrüchte nach den Regeln des Ökolandbaus angebaut werden, nicht als Biofrucht, sondern zunächst als konventionelle Pflanzen und ab dem zweiten Jahr als Produktion aus Umstellung mit entsprechend niedrigeren Erwerbsaussichten verwertet werden können. Bei landwirtschaftlichen Produkten mit nur einer Ernte pro Jahr kann in der Regel die dritte Ernte nach Umstellungsbeginn als Ökoprodukt vermarktet werden. Die erste und zweite der Getreide- und Körnerleguminosenernten können als sogenanntes Umstellungsfutter an andere Betriebe oder Futtermittelhersteller verkauft werden. Aus dem Vortrag des Klägers ergibt sich kein nachvollziehbarer Beleg dafür, dass ihm der Anbau von Ackerfrüchten auf den Abfindungsflächen von vornherein unmöglich gewesen wäre. Insbesondere führt er nicht aus, dass er nicht in der Lage gewesen wäre, die konventionelle und die ökologische Bewirtschaftung während der Umstellungsphase sowohl räumlich als auch hinsichtlich der erzeugten Produkte und der verwendeten Betriebsmittel voneinander zu trennen, um so zu verhindern, dass sein Betrieb insgesamt Gefahr lief, die Anerkennung durch die Öko-Kontrollstelle und durch die zuständige Behörde wegen einer möglichen Parallelproduktion zu verlieren.

Es ist nicht zu beanstanden, dass der Beklagte mangels anderer konkreter auf die Umstellungsflächen bezogener Angaben den Nachteilsausgleich entsprechend dem GAK Rahmenplan vorgenommen hat, indem dem Kläger in den ersten beiden Jahren nach der Umstellung pro Hektar diejenigen Beträge erstattet werden, die er nach dem GAK Rahmenplan zur Förderung der Umstellungsbereitschaft hätte bekommen können.

Der Kläger hat nämlich weder im Widerspruchs- noch im Klageverfahren konkrete Angaben gemacht, die die Errechnung eines auf den Einzelfall bezogenen konkreten Nachteilsausgleichs erlaubt hätten. In der ergänzenden Widerspruchsbegründung vom 22. April 2015 (BA, Blatt 15 ff.) wies er eine pauschale Entschädigung ohne Einzelfallprüfung als zum Nachteilsausgleich dem Grunde und der Höhe nach ungeeignet zurück. Ergänzende Angaben legte er allein zum Umfang der Pachtflächen vor, für die er ebenfalls einen Ausgleich anstrebte. Er gab an, dass er nach seinem Umstellungsplan keine anteilige Vermarktung der Umstellungsware beabsichtigte und beschränkte sich auf die Mitteilung, dass die Preise für konventionell erzeugtes Getreide bei derzeit 12 bis 14 EUR/Dezitonne lägen, für Bioweizen ein Preis von 40 bis 45 EUR/Dezitonne und für Biodinkel in Höhe von 50 bis 55 EUR/Dezitonne erzielbar sei. Da die auf den 8 ha Abfindungseigentum produzierten Erzeugnisse zwei Jahre nur zu konventionellen Preisen verkauft werden dürften, entstehe eine deutlich höhere Einbuße, als die ermittelte Pauschale. Der Kläger behauptet aber nicht einmal, dass und in welchem Umfang er diese Ackerfrüchte ohne den Flächentausch auf seinen alten Grundstücken hätte anbauen wollen. Auch nachdem die Widerspruchsbehörde in ihrem Bescheid vom 1. Juli 2015 ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass der Kläger die Gelegenheit nicht genutzt habe, Unterlagen als Grundlage für eine konkrete

Einzelfallprüfung zum Vergleich mit einem pauschalierten Vorteilsausgleich vorzulegen (Widerspruchsbescheid, S. 4), hat der Kläger weder gegenüber der Behörde noch im gerichtlichen Verfahren weitere nachvollziehbare Angaben gemacht bzw. Unterlagen vorgelegt, die eine auf den Einzelfall bezogene Berechnung ermöglicht hätten. Nach seinen Angaben hatte er, wie oben ausgeführt, lediglich ein Leguminosengemenge als eine Art Stilllegung ausgebracht, das er dann als Gründüngung verwendet hat und so über zwei Jahre die Flächen ohne anteilige Vermarktung bewirtschaftet. Angaben dazu, welche Früchte er ohne den Besitzwechsel angebaut hätte und welche Erlösausfälle sich für die Umstellungsjahre daraus ergeben, fehlen dagegen vollständig. Auch in der Begründung seiner Klage besteht der Kläger auf einen Nachteilsausgleich durch Saldierung nach Durchführung einer Einzelfallprüfung. Der beigefügten, auf den Gesamtbetrieb bezogene Tabelle (s. o., GA, Bl. 83) lassen sich aber schon im Ansatz keinerlei Angaben zu einem möglichen Erlösausfall entnehmen und aus seinem Vortrag ergibt sich lediglich, dass er in den ersten beiden Jahren keinen Erlös erzielt habe. Dies lässt aber schon von vornherein keinen Schluss darauf zu, wie hoch der Erlös hätte sein können. Selbst wenn man dem Kläger darin folgen wollte, dass sich der Nachteilsausgleich nach dem Durchschnitt der Gewinne seines biologischen Betriebs in den letzten fünf Jahren errechnen müsse, fehlt es an einer nachvollziehbaren Tatsachengrundlage für eine solche Berechnung, weil der Kläger dazu keine Angaben gemacht hat, obwohl er dazu zumindest nach den Feststellungen der Widerspruchsbehörde in ihrem angefochtenen Bescheid veranlasst gewesen wäre.

Es ist schließlich nicht ersichtlich, dass die Förderung auf der Grundlage der Umstellungsprämie nach GAK nicht auskömmlich wäre, um den durch die Umstellung vorübergehend entstandenen Nachteil für den Kläger auszugleichen, denn die Förderung nach dem KULAP Förderprogramm 2014 ist nicht nur auf den unmittelbaren Nachteilsausgleich gerichtet, sondern soll darüber hinaus einen Anreiz dafür bieten, bisher konventionell bestellte Flächen auf den ökologischen Landbau umzustellen und diesen auch beizubehalten.

Für die Pachtflächen innerhalb und außerhalb des Flurbereinigungsgebiets kommt entgegen der Ansicht des Klägers von vornherein kein Nachteilsausgleich nach § 51 FlurbG in Betracht, weil die Vorschrift nach Abs. 1 Satz 1 allein dem Ausgleich vorübergehender Unterschiede zwischen dem Wert der eingebrachten alten Grundstücke und dem Wert der Landabfindung dient. Der Nachteilsausgleich für zuvor ökologisch bewirtschaftete Pachtflächen stünde daher allein den Grundstückseigentümern zu, wenn sie wie der Kläger von einer vorübergehenden Minderabfindung betroffen wären.