

RzF - 25 - zu § 7 Abs. 1 FlurbG

Die Flurbereinigungsbehörde muss bei der Verfahrensabgrenzung den erklärten Zwecken der beabsichtigten Flurbereinigung ermessensgerecht Rechnung tragen. Das ist nicht der Fall, wenn die Flurbereinigungsbehörde Flächen, auf die sich die Verfahrensziele beziehen, durch eine zu enge Grenzziehung zu einem zu frühen Zeitpunkt außer Betracht lässt und somit objektiv nahe liegende Gestaltungsoptionen vergibt.

Flurbereinigungsgericht Münster, Urteil vom 05.07.2016 - 9a D 58/15.G = Juris = LSK 2016, 49715 (Leitsatz) = RdL 2017, 18-21 (Leitsatz und Gründe)

Aus den Gründen:

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Einleitung eines Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG sind erfüllt (a) und es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Flurbereinigungsbehörde das Verfahren für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben gehalten hat (b). Die im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde stehende Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes (§ 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) erweist sich aber als fehlerhaft, weil sie den - hier zulässigerweise verfolgten - Zwecken der Flurbereinigung nicht gerecht wird (c).

Vgl. zur Prüfungsfolge: BVerwG, Beschlüsse vom 26. März 1974 - V B 14.72 -, BVerwGE 45, 112, juris Rn. 3, und vom 27. Mai 1986 - 5 B 56.84 -, Buchholz 424.01 § 4 FlurbG Nr. 8.

a) Nach § 86 Abs. 1 FlurbG kann eine Vereinfachte Flurbereinigung angeordnet werden, um 1. Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen, 2. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch die Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind, 3. Landnutzungskonflikte aufzulösen oder 4. eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfangs, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.

Nach § 86 Abs. 1 Nr.1 FlurbG kann eine Flurbereinigung mithin ebenso wie nach §§ 1, 37 FlurbG angeordnet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen oder durchzuführen. Dazu gehören alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zu erhalten und zu fördern und damit schlechthin die Lebensverhältnisse auf dem Lande zu verbessern.

Vgl. BT-Drucks. 12/7909 S. 7 und Wingerter in: Flurbereinigungsgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 1 Rn. 4.

Der Begriff "Maßnahmen der Landentwicklung" wird vom Gesetzgeber als Oberbegriff für eine Mehrzahl von Maßnahmen verwendet, wobei jede der in § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG aufgezählten Maßnahmen für sich allein oder mit anderen Maßnahmen zusammen die Anordnung eines Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens rechtfertigen kann. Nicht entscheidend ist, welcher der Zwecke die Anordnung des Verfahrens auslöst. Die Maßnahmen, zu deren Zweck ein Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG angeordnet werden kann, stehen gleichrangig nebeneinander.

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG sollen die Nachteile, die bei der Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen, zu denen unter anderem Straßen, Eisenbahnen und künstliche Wasserläufe gehören, entstehen oder entstanden sind, für die allgemeine Landeskultur beseitigt werden. Im Falle des § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG sollen Konflikte, die mit den unterschiedlichen Ansprüchen an die Landnutzung verbunden sind, aufgelöst werden. § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG ermöglicht die Neuordnung im Kleinverfahren.

Vgl. BT-Drucks. 12/7909 S. 8.

Voraussetzung für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG ist in jedem Fall, dass die Anordnung und Durchführung des Verfahrens in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen der fremdnützige Zweck im Konfliktfall zurücktritt. Auch wenn § 86 Abs. 1 FlurbG privatnützige und dem öffentlichen Wohl dienende Zwecke nebeneinander auflistet, ohne dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht wird, ergibt sich aus der Systematik des Gesetzes und aus der Gesetzeshistorie das Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit, das auch verfassungsrechtlich geboten ist. Das unterscheidet die Vereinfachte Flurbereinigung von der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG, deren primär verfolgter Zweck darin besteht, dem Unternehmensträger die für sein Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen. Anders als Letztere sind Regelflurbereinigung und Vereinfachte Flurbereinigung deshalb nicht als Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG), sondern als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zu qualifizieren.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. April 2011 - 9 C 1.10 -, BVerwGE 139, 296-308, und juris Rn. 16.

Der Beklagte hat die Einleitung des Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens im Beschlusstenor auf § 86 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 FlurbG gestützt. Dagegen bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

Durch das angeordnete Verfahren sollen, wie sich aus der Begründung der angefochtenen Bescheide, den Schriftsätzen und dem Vorbringen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ergibt,

vgl. zur Berücksichtigung des ergänzenden Vortrags:
BVerwG Urteil vom 13. April 2011 - 9 C 1.10 -, juris
Rn. 20,

in einem kleinen Verfahrensgebiet (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG) Maßnahmen der Landentwicklung im Sinne des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG ermöglicht bzw. durchgeführt werden. Die derzeitige Flächenstruktur soll verbessert und die durch die jetzige Wegeführung abgeschnittenen und unwirtschaftlichen Restflächen sollen anderweitig zugeteilt werden, damit diese künftig zusammenhängend bewirtschaftet werden können. Damit einhergehend wird eine Neuregelung der Erschließung bezweckt. Dazu gehört auch die Regelung der rechtlichen und tatsächlichen Erschließung des

Erholungsschwerpunktes G.-Talsperre mit seiner regionalen Bedeutung. Nach dem im gerichtlichen Verfahren vom Beklagten erläuterten forstwirtschaftlichen Konzept sollen durch die Schaffung eines neuzeitlichen Wegesystem, das nicht nur die kostenintensive Erneuerung der G.-Straße vorsieht, sondern auch die Verbesserung von Forstwegen, darauf aufbauend die Grundstücke arrondiert und Grundstücksgrenzen so hergestellt werden, dass u.a. Rückegassen eingerichtet werden können. Außerdem sollen ein Katasterwerk mit eindeutigen Grenzen hergestellt und die rechtlichen Verhältnisse an Privatgrundstücken und Wegen geordnet werden.

Die genannten Zwecke erfüllen die Voraussetzungen des § 86 Abs. 1 FlurbG und dienen auch in erster Linie privatnützigen Zwecken. Die für die Verfahrenseinleitung genannten Ziele des Vereinfachten Verfahrens, Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere der agrarstrukturellen Verbesserung, durchzuführen, um mögliche Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen der Holzwirtschaft und dem Tourismus aufzulösen und eine daran orientierte Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen, verfolgt überwiegend privatnützige Ziele.

Vgl. hierzu: BVerwG, Beschluss vom 18. November 2014 - 9 B 30.14 -, juris Rn. 4.

Der Senat hat bei der Inaugenscheinnahme des Verfahrensgebietes am 5. Juli 2016 die Überzeugung gewonnen, dass die geplanten Maßnahmen an dem geplanten Wegenetz einschließlich der Erneuerung der G.-Straße und die darauf aufbauende Bodenneuordnung maßgeblich die forstliche, aber zugleich auch die touristische Erschließung verbessern und zu einer nachhaltigen Strukturverbesserung im Rahmen der Landentwicklung führen können. Insoweit verweist der Beklagte zu Recht darauf, dass die Wegebaumaßnahmen auch dazu dienen dürfen, die G.-Talsperre touristisch zu erschließen. Soweit bezweckt ist, die Erschließung auch für den Eigentümer der im Verfahrensgebiet gelegenen G.-Gaststätte zu verbessern, ist ohnehin von einer Privatnützigkeit auszugehen. Die Privatnützigkeit ist nicht deshalb zu verneinen, weil das Grundstück, auf dem die Gaststätte errichtet ist, im Eigentum einer öffentlichen Körperschaft - hier des R.-Verbands - steht. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind wie natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts Teilnehmer nach § 10 Nr. 1 FlurbG, wenn sie Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke sind. Wenn das Flurbereinigungsverfahren gleichzeitig dazu dient, die rechtliche und tatsächliche Erschließung des Erholungsschwerpunktes G.-Talsperre zu regeln, wird damit den Erfordernissen der Erholung nach § 37 Abs. 2 FlurbG Rechnung getragen, die die Flurbereinigungsbehörde bei der Durchführung von Neugestaltungsmaßnahmen zu wahren hat. Der geplante kostenintensive Ausbau der G.-Straße, die beidseits an Waldflächen angrenzt und schon deshalb unstreitig auch zu forstlichen Zwecken in Anspruch genommen wird, trägt zugleich forstwirtschaftlichem Bedarf Rechnung, selbst wenn der Ausbau mit den in Aussicht genommenen Abmessungen, dessen Zusatzkosten aber erklärtermaßen nicht die Teilnehmer belasten werden, dem Tourismus, insbesondere der möglichen Befahrbarkeit mit Reisebussen, dient. Der Beklagte hat in seiner Stellungnahme vom 17. Januar 2016 ferner dargelegt, dass im Anschluss an den Ausbau der G.-Straße eine Wendemöglichkeit für Holztransport rechtlich verlässlich geschaffen werden soll und der Konflikt zwischen der touristischen und forstwirtschaftlichen Nutzung gelöst bzw. entschärft werden kann. Er hat nochmals in der mündlichen Verhandlung versichert, dass auch in Zukunft die Nutzung der G.-Straße durch Holztransporter möglich bleiben wird. Danach geht der Senat davon aus, dass die geplante „Entflechtung der Verkehrsströme“ keinesfalls zu Lasten der forstlichen Bewirtschaftung gehen wird, die in einem Bereich östlich und westlich der G.-Straße auf diese Erschließung zwingend angewiesen ist. Die Behebung eines solchen Nutzungskonfliktes genügt dem Erfordernis, dass das Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren überwiegend privatnützigen Zwecken dienen muss.

Vgl. hierzu: BVerwG, Beschluss vom 18. November 2014 - 9 B 30.14 -, juris Rn. 4.

Privatnützigen Charakter hat auch das Ziel des Beklagten, die rechtlichen Verhältnisse zu ordnen. Der Beklagte hat jedenfalls im gerichtlichen Verfahren überzeugend in seiner Stellungnahme vom 17. Januar 2016 dargelegt, dass das Liegenschaftskataster aus unterschiedlichen Gründen unzureichend ist. Von maßgeblichem Gewicht ist insoweit, dass das Kataster teilweise nicht mit der örtlichen Wegeführung übereinstimmt. Es existieren Wege, die nach übereinstimmender, aus Sicht des Senats zutreffender Einschätzung aller Beteiligten für die Bewirtschaftung zweckmäßig, im Kataster aber nicht erfasst sind. Im südlichen Bereich des Verfahrensgebietes sind mehrere Hausgrundstücke zwar tatsächlich, aber nicht rechtlich erschlossen. Im Übrigen besteht zwar nicht im gesamten, wohl aber im zentralen Bereich des Verfahrensgebietes bislang noch Urkataster. Die Beseitigung dieser Missstände durch eine Neuordnung der Verhältnisse im Rahmen der Flurbereinigung ist ein weiteres privatnütziges Ziel der Flurbereinigung.

...

Darauf, ob sich der Beklagte in der Begründung zur Einleitung des Verfahrens zu Recht auch auf die insbesondere für - was hier angesichts einer Größe von nur 38 ha der Fall ist - Kleinverfahren geltende Regelung § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG gestützt hat, kommt es hier letztlich nicht an. Selbst wenn diese Regelung nach ihrem Wortlaut nur für die Neuordnung in Kleinverfahren in Betracht kommen sollte,

vgl. diese Frage offen lassend: BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1998 - 11 B 28.98 -, juris Rn. 9,

ist die Anordnung des Vereinfachten Verfahrens gleichwohl unbedenklich, weil sie auch auf den oben genannten weiteren jedenfalls nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG zulässigen Gesichtspunkt der Landentwicklung gestützt ist.

...

c) Die Sache ist zur erneuten Bescheidung an die Behörde zurückzuverweisen (§ 144 Satz 1 Alternative 2 FlurbG), weil die Gebietsabgrenzung derzeit Ermessensfehler aufweist, die der Beklagte allerdings voraussichtlich wird beheben können.

Die Begrenzung des Verfahrensgebiets erfolgt nach § 7 Abs. 1 FlurbG als Ermessensentscheidung durch Beschluss der Flurbereinigungsbehörde (§ 86 Abs. 2 Nr. 1 FlurbG). Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ist das Flurbereinigungsgebiet so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird. Diese Regelung enthält keinen Ausschluss des behördlichen Gebietsbegrenzungsermessens, sondern die zwingende Vorgabe einer Ermessensrichtlinie, deren Einhaltung vom Flurbereinigungsgericht im Rahmen des gemäß § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG auch im flurbereinigungsgerichtlichen Verfahren geltenden § 114 VwGO zu überprüfen ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. November 1989 - 5 B 124.89 -, Buchholz 427.01 § 7 FlurbG Nr. 2.

Danach prüft das Gericht, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. Entscheidend ist bei der Gebietsabgrenzung die möglichst vollkommene Erreichung des Flurbereinigungszwecks, der über den Flurbereinigungsbeschluss definiert wird.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. November 1988 - 5 B 164.88 -, = RzF - 32 - zu § 4 FlurbG.

Rechtswidrig ist nur eine Abgrenzung, die erkennbar nicht auf eine Abwägung aller für einen größtmöglichen Erfolg der Flurbereinigung im gesamten Planungsraum und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder sich als ganz ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. November 1989 - 5 B 124.89 -, Buchholz 427.01 § 7 FlurbG Nr. 2; Beschluss vom 26. Oktober 1966 - IV B 291.65 -, = RzF - 7 - zu § 4 FlurbG.

Gemessen an diesen auch für das Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren geltenden Grundsätzen genügt der angefochtene Einleitungsbeschluss nicht den genannten Anforderungen. Bei der Abgrenzung des Verfahrensgebietes hat der Beklagte seiner Ermessensentscheidung nicht alle bedeutsamen Gesichtspunkte zugrunde gelegt, die nach den erklärten Zwecken dieses Vereinfachten Verfahrens hätten Berücksichtigung finden müssen. Denn mit der derzeitigen Gebietsabgrenzung ist die möglichst vollkommene Erreichung der oben definierten Flurbereinigungszwecke nicht gewährleistet.

Dabei ist der Beklagte allerdings ausweislich der Ausführungen in seinem Widerspruchsbescheid von abstrakten Grundsätzen ausgegangen, die dem Zweck der Ermessensermächtigung durchaus gerecht würden. Das gilt insbesondere für die Ausführungen auf Seite 9: „Dadurch, dass die Festlegung der Neuvermessungsgebietsgrenze anhand oder entlang von Gemeindebedarfsflächen (...) bzw. von Gewässern (im Nordosten der G.-Bach; im Südosten der Bach, der in die G.-Talsperre mündet) vorgenommen wurde, wurde eine gegenüber anderen Alternativen kostengünstige Planung gewählt. Zudem wurde im Süden und Westen eine topographisch vernünftige Abrundung des Gebietes dergestalt vorgenommen, dass im Westen ..., während im Süden die Abgrenzung der Hausgrundstücke zum Gewässergrundstück G.-Talsperre erfolgte und das Gewässergrundstück somit eine natürliche Grenze des Flurbereinigungsgebietes bildet.“

Anders als diese Ausführungen nahe legen, orientiert sich die derzeitige Gebietsabgrenzung indessen gerade nicht durchgängig an natürlichen Grenzen, die von den Gewässern im Osten (G.-Bach) und im Süden (Talsperre) vorgezeichnet werden. Vor allem aber trägt die Gebietsabgrenzung den Zielen der Flurbereinigung und damit dem Zweck des Ermessens insoweit nicht Rechnung, als die Flurbereinigungsbehörde Flächen, auf die sich die Verfahrensziele beziehen, durch eine zu enge Grenzziehung zu einem zu frühen Zeitpunkt außer Betracht lässt und somit objektiv nahe liegende Gestaltungsoptionen vergibt. Daraus folgt, dass hier die zu enge Gebietsabgrenzung auch Rechte des Klägers tangiert, weil die jetzige Gebietsgröße einen höheren Flächenabzug zu Lasten der betroffenen Teilnehmer für die im Zuge des Wegebbaus konkret benötigten Flächen zur Folge hätte.

...

Der Senat verweist die Sache gemäß § 144 Satz 1 Alt. 2 FlurbG zur erneuten Bescheidung an die Widerspruchsbehörde zurück. Sie hat ihrer erneuten Entscheidung die vorstehenden Erwägungen zugrunde zu legen. Da die Gebietsabgrenzung eine Ermessensentscheidung darstellt und für eine sinnvolle Abgrenzung des Verfahrensgebietes zudem weitere Verfahrensschritte und Sachaufklärung erforderlich sind, kann der Senat die gebotene Änderung nicht selbst vornehmen. Anhaltspunkte für eine Ermessensreduzierung auf Null liegen nicht vor; insbesondere kann die

Einbeziehung weiterer Grundstücke, z.B. um eine bessere Zusammenlegung von Flächen zu erreichen, nicht ausgeschlossen werden.