

RzF - 66 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG

- 1. In Niedersachsen sind die Ämter für regionale Landesentwicklung seit dem 1.7.2014 als obere Flurbereinigungsbehörden für die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung zuständig. (Amtlicher Leitsatz)**
- 2. Die Wahrnehmung der Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde durch eine Behörde, die zugleich untere Flurbereinigungsbehörde ist, ist nicht zu beanstanden. (Amtlicher Leitsatz)**
- 3. Das Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung nach § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG kann auch noch nach dem Einleitungsbeschluss hergestellt werden. (Amtlicher Leitsatz)**
- 4. Die Offenlegung der die Gebietsabgrenzung tragenden Erwägungen in der Aufklärungsversammlung kann die Begründungsvoraussetzungen des § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG erfüllen. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 5. Ob eine Enteignung aus besonderem Anlass zulässig ist, hat zunächst die Enteignungsbehörde in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Da erst durch den Einleitungsbeschluss der Flurbereinigungsbehörde eine anfechtbare Behördenentscheidung mit Außenwirkung ergeht, die eine inzidente Überprüfung dieser Feststellung ermöglicht, hat auch die Flurbereinigungsbehörde die Zulässigkeit der Enteignung zu überprüfen. Eine nachvollziehende Kontrolle ist regelmäßig ausreichend. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 6. Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens nach § 87 Abs. 2 FlurbG bedeutet den Beginn des Anhörungsverfahrens, mit dem die Anhörungsbehörde bekundet, dass sie die Planung als spruchreif ansieht. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 7. Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung setzt nicht den vorherigen ernsthaften Versuch des freihändigen Erwerbs benötigter Grundstücke voraus. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 8. Die Abgrenzung des Verfahrensgebietes eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens ist allein am Zweck der Flurbereinigung auszurichten, nicht an den räumlichen Grenzen des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. Daher kann die Flurbereinigungsbehörde ermessensfehlerfrei im Bereich eines Straßenbauvorhabens mehrere Flurbereinigungsverfahren einleiten. (Amtlicher Leitsatz)**

Aus den Gründen:

Die Wahrnehmung der Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde durch eine Behörde, die zugleich untere Flurbereinigungsbehörde ist (hierzu Ziffern 2 und 4 des Beschlusses der Landesregierung vom 10.12.2013, a. a. O.), ist nach der Rechtsprechung des Senats nicht zu beanstanden (vgl. das Urteil vom 5.9.2016 – 15 KF 8/15 – unter Hinweis auf das Urteil vom 9.6.2015 – 15 KF 2/10 –):

"Denn nach § 2 Abs. 2 Satz 2 FlurbG bestimmen die Länder, welche Fachbehörden Flurbereinigungsbehörden und obere Flurbereinigungsbehörden sind. Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 FlurbG können die Länder - mit Ausnahme der in Halbsatz 2 genannten (Vorbehalts-)Bereiche nach § 41 Abs. 3, 58 Abs. 3 FlurbG - Befugnisse, die nach diesem Gesetz der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, der (unteren) Flurbereinigungsbehörde übertragen. Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 FlurbG können die Länder schließlich Befugnisse, die nach diesem Gesetz der für die Flurbereinigung zuständigen obersten Landesbehörde zustehen, der oberen Flurbereinigungsbehörde übertragen.

Danach geht das in Niedersachsen als Landesrecht fortgeltende Bundesrecht zwar grundsätzlich von einem dreigliedrigen Aufbau der Flurbereinigungsverwaltung (als Fachverwaltung) aus, überlässt aber die Einzelheiten den Ländern, insbesondere auch die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben der unteren und der oberen Flurbereinigungsbehörde ... Eine Verpflichtung, diese Behördenzuständigkeit im Einzelnen gesetzlich zu regeln, ergibt sich weder aus dem Flurbereinigungsgesetz, insbesondere nicht aus § 2 (vgl. Wingerter/Mayr, a. a. O., § 2, Rn. 6), noch landesrechtlich aus Art. 56 Nds. Verf. Der darin geregelte Gesetzesvorbehalt bezieht sich lediglich auf die Errichtung der allgemeinen Landesverwaltung (vgl. BVerwG, Ur. v. 22.1.2004 - 4 A 32/02 -, BVerwGE 120, 87 ff., juris, Rn. 28; Nds. OVG, Ur. v. 21.1.2004 - 7 KS 211/03 -, juris, Rn. 55) und damit nicht auf eine Sonderverwaltung wie die vorliegende für die Flurbereinigung sowie deren Zuständigkeiten."

...

Allerdings ist den auf gerichtliche Anforderung nachgereichten Verwaltungsvorgängen des Beklagten nicht zu entnehmen, dass der Beklagte über eine bloße Anhörung nach § 5 Abs. 2 und 3 FlurbG hinausgehend vor dem Einleitungsbeschluss auch das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes entsprechend § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG im Einvernehmen mit der Landwirtschaftskammer geregelt hat. ...

Sinn des Einvernehmens nach § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ist es, die Belastungsgrenze der landwirtschaftlichen Betriebe im Flurbereinigungsgebiet durch einen Landabzug mitzubestimmen. Daher ist Gegenstand des Einvernehmens die Bestimmung dieser Belastungsgrenze, also der Obergrenze des Landabzugs nach § 88 Nr. 4 FlurbG. Einvernehmen verlangt völlige Willensübereinstimmung. Der Mitwirkungsakt der landwirtschaftlichen Berufsvertretung ist inhaltlich voll überprüfbar (vgl. hierzu Wingerter in Wingerter/Mayr, 9. Auflage 2013, § 87 Rn. 12, 13, 14).

Das Einvernehmen nach § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG kann aber auch noch nach dem Einleitungsbeschluss hergestellt werden. Zwar gehört es in Niedersachsen zur Vorbereitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens, dass die

Flurbereinigungsbehörde gemeinsam u. a. mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung prüft, ob Land in großem Umfang aufzubringen ist oder ob durch das Unternehmen landeskulturelle Nachteile zu erwarten sind (hierzu Nr. 2 des Gem. Runderlasses des ML und MW vom 5.11.2014 zur Durchführung von Unternehmensflurbereinigungsverfahren, a. a. O.), was für ein danach regelmäßig vor der Bekanntmachung des Anordnungsbeschlusses anzustrebendes Einvernehmen spricht. Jedoch ist diesen Durchführungsbestimmungen keine konkrete Verpflichtung der Flurbereinigungsbehörde im Sinne einer zwingenden Vorgabe zu entnehmen, vor der Anordnung der Unternehmensflurbereinigung einvernehmlich den Umfang des Landabzuges festzulegen. Auch die neuere Rechtsprechung sieht das Einvernehmen nicht als Voraussetzung für die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung an, da das Einvernehmen die zumutbare Belastung mitbestimmen soll, die erst mit dem Flurbereinigungsplan bzw. der vorläufigen Besitzeinweisung realisiert ist (vgl. Wingerter in Wingerter/Mayr, a. a. O., § 87 Rn. 15; a. A. BayVGh, Urteil vom 1.4.1971 – 149 VII 68 – = RzF - 12 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG). Dem schließt sich der Senat ausdrücklich an, denn die Höhe des Landabzugs, der abschließend erst im Flurbereinigungsplan festgelegt wird, wird wesentlich bestimmt vom Umfang der durch das Unternehmen erfassten Flächen abzüglich der vom Unternehmen aufgebrauchten oder der durch Landverzicht aufgebrauchten Grundstücke sowie etwaige Werterhöhungen aus bodenverbessernden Maßnahmen des Unternehmensträgers (z.B. Rekultivierungen; vgl. hierzu Nr. 5 des Gem. Runderlasses des ML und MW vom 5.11.2014 zur Durchführung von Unternehmensflurbereinigungsverfahren, a. a. O.).

Auf den aufgezeigten Meinungsstreit kommt es für die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens indes nicht an, da selbst ein vor der Einleitung für erforderlich gehaltenes, aber fehlendes Einvernehmen noch nachgeholt werden kann (vgl. Wingerter in Wingerter/Mayr, a. a. O., § 87 Rn. 15; BayVGh, Urteil vom 1.4.1971 – 149 VII 68 – = RzF - 12 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG) und hier zumindest vor Erlass des Widerspruchsbescheides vorlag.

...

Diese Begründung allein ist allerdings äußerst pauschal abgefasst, denn die konkreten Ziele des Flurbereinigungsverfahrens und die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, welche den Beklagten – ungeachtet der Antragsbegründung der Enteignungsbehörde – zur Anordnung der Unternehmensflurbereinigung A 39-A-Stadt in der vorgenommenen Weise bewogen haben, lassen sich ihr nur ansatzweise entnehmen. Ähnlich allgemein gehalten sind die Ausführungen des Beklagten im Einleitungsbeschluss im Hinblick auf die Ermessenserwägungen hinsichtlich der Begrenzung des Verfahrensgebiets. Auch die knappen Ausführungen im Widerspruchsbescheid, wonach der Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden und Nachteile für die allgemeine Landeskultur verteilt werden sollen, erschöpfen sich in einer Wiedergabe der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG. Dies ist insofern nicht förderlich, weil die möglichst vollkommene Erreichung des Zwecks der Flurbereinigung der Flurbereinigungsbehörde nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG als die entscheidende Richtlinie für die Ausübung ihres Gebietsbegrenzungsermessens vorgegeben ist (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 25.11.1988, a. a. O., juris Rn. 4 <= RzF - 32 - zu § 4 FlurbG>). Hierzu verweist der Beklagte im Einleitungsbeschluss lediglich darauf, das Flurbereinigungsgebiet sei so begrenzt worden, dass der anteilige Landverlust durch das Unternehmen für die Teilnehmer tragbar sei. Damit bleibt er jedoch eine Begründung dafür schuldig, warum für das bezeichnete „Unternehmen“, also das eingeleitete Planfeststellungsverfahren A 39, Abschnitt 7, Ehra (L 289) bis Wolfsburg (B 188) nicht nur ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren eingeleitet wurde, sondern zwei, und warum

das vorliegende Unternehmensflurbereinigungsverfahren in der vorgenommenen Weise auf einen Teil des Abschnitts 7 begrenzt wurde.

Allerdings waren den von der Unternehmensflurbereinigung Betroffenen schon durch die öffentlich bekannt gemachte Ladung zum Anhörungstermin und die Erörterungen im Anhörungstermin die Ziele des eingeleiteten Verfahrens im Einzelnen dargestellt sowie die tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die Einleitung sowie den Umfang des Verfahrensgebiets im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erläutert worden und daher auch ohne eine weitere, detailliertere schriftliche Begründung im Einleitungsbeschluss erkennbar. Dies reicht im Ergebnis aus, denn die Offenlegung der die Gebietsabgrenzung tragenden Erwägungen in einer von der Flurbereinigungsbehörde durchgeführten Aufklärungsversammlung nach § 5 Abs. 1 FlurbG kann die Voraussetzungen des § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG erfüllen (vgl. auch hierzu BVerwG, Beschluss vom 25.11.1988, a. a. O., juris Rn. 4 <= RzF - 32 - zu § 4 FlurbG>). Überdies wäre ein verbleibender Begründungsmangel durch die im Klageverfahren seitens des Beklagten erfolgten Ausführungen zur Einleitung mehrerer Flurbereinigungsverfahren im Bereich des Unternehmens sowie zur Begrenzung des Verfahrensgebiets gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG in Verbindung mit § 45 Abs. 2 VwVfG geheilt worden, sodass folglich ein etwaiger Begründungsmangel im Einleitungsbeschluss nicht zu dessen formeller Rechtswidrigkeit führt. Im Hinblick auf die Beachtung der formellen Begründungspflicht ist es nicht erheblich, ob sich die gegebene Begründung in der Sache als zutreffend erweist.

...

Nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG kann auf Antrag der Enteignungsbehörde (aa) ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, wenn aus besonderem Anlass eine Enteignung zulässig ist, insbesondere weil ein Planfeststellungsverfahren oder ein entsprechendes Verfahren für das Unternehmen, zu dessen Gunsten die Enteignung durchgeführt werden soll, nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG eingeleitet ist (bb), wenn dadurch ländliche Grundstücke im großen Umfang in Anspruch genommen würden (cc), und der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen (dd). Diese Tatbestandsvoraussetzungen sind gegeben (hierzu unter aa – dd). Ein freihändiger Erwerb der Trassenflächen vor dem Einleitungsbeschluss ist nicht Voraussetzung für die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung (ee).

aa) Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat mit Schreiben vom 17. März 2015 als zuständige Enteignungsbehörde nach § 19 des Niedersächsischen Enteignungsgesetzes (NEG) bei dem Beklagten beantragt, die Unternehmensflurbereinigung anzuordnen.

bb) Eine Enteignung ist aus besonderem Anlass zulässig.

Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn nach einem besonderen Gesetz eine Rechtsgrundlage für die Enteignung vorhanden und die Enteignung nach dieser Vorschrift zulässig ist. Die allgemeine Zulässigkeit der Enteignung für das geplante Vorhaben richtet sich nach den Vorgaben des für das jeweilige Unternehmen geltenden Fachgesetzes. Lediglich der Vollzug der Enteignung erfolgt statt nach den sonst geltenden Vorschriften über das Enteignungsverfahren im Rahmen eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens nach §§ 87 ff. FlurbG (vgl. das Senatsurteil vom 20.10.2015, a. a. O., juris Rn. 43 unter Hinweis auf den Senatsbeschluss vom 25.2.2009 – 15 MF 5/09 – AUR 2009, 251 = juris, m. w. N. <= RzF - 5 - zu § 87 Abs. 2 FlurbG>).

Ob die Enteignung zulässig ist, hat die Enteignungsbehörde in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Dies entspricht der Ziffer 1.1 des Gemeinsamen Runderlasses des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 5. November 2014 zur Durchführung von Unternehmensflurbereinigungsverfahren (a. a. O.), der eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift darstellt (hierzu Senatsurteil vom 20.10.2015, a. a. O., juris Rn. 44). Danach prüft die Enteignungsbehörde die Zulässigkeit der Enteignung in eigener Zuständigkeit.

Die meist im Antrag nach § 87 Abs. 1 FlurbG enthaltene Entscheidung der Enteignungsbehörde ist mangels unmittelbarer Außenwirkung kein Verwaltungsakt. Das Vorliegen einer Rechtsgrundlage für die Enteignung ist aber inzident im flurbereinigungsrechtlichen Verfahren zu prüfen; eine Bindung an den nicht als Verwaltungsakt einzustufenden Antrag der Enteignungsbehörde, wonach die Voraussetzungen der Enteignung gegeben seien, also auch eine taugliche Rechtsgrundlage vorhanden sei, besteht nicht (vgl. Urteil des Senats vom 25.2.2015 – 15 KF 3/14 – <= RzF - 2 - zu § 87 Abs. 3 FlurbG>; Wingerter in: Wingerter/Mayr, a. a. O., § 87 Rn. 4). Hat somit (auch) die Flurbereinigungsbehörde die Zulässigkeit der Enteignung zu überprüfen, kann sie sich doch im Regelfall an der begründeten Einschätzung der fachkundigen Enteignungsbehörde orientieren. Eine nachvollziehende Kontrolle ist regelmäßig ausreichend, allerdings auch geboten im Hinblick auf die oben bereits erwähnte enteignungsrechtliche Vorwirkung des Beschlusses über die Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens (vgl. BVerwG, Urteil vom 1.6.2017 – 9 C 4.16 – juris Rn. 26 <= RzF - 64 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>; ebenso das Senatsurteil vom 20.10.2015 a. a. O., juris Rn. 44 f.).

Vorliegend sind die Zuständigkeit des Vorhabenträgers für den im Einleitungsbeschluss genannten Neubau der A 39 im 7. Abschnitt sowie eine gesetzliche Grundlage für die Enteignung für ein solches Vorhaben gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 FernStrG gegeben.

Ferner liegen hier die Voraussetzungen des § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG vor, wonach ein Flurbereinigungsverfahren bereits eingeleitet werden kann, wenn z. B. ein Planfeststellungsverfahren, zu dessen Gunsten die Enteignung durchgeführt werden soll, eingeleitet ist. Einleitung bedeutet den Beginn des Anhörungsverfahrens, mit dem die Anhörungsbehörde bekundet, dass sie die Planung als spruchreif ansieht (vgl. Wingerter, a. a. O., § 87 Rn. 22). § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG dient der Verfahrensbeschleunigung und der effizienten schrittweisen Abstimmung von Flurbereinigung und Fachplanung, wobei im Zeitpunkt der Einleitung des fachrechtlichen Verfahrens - hier des Planfeststellungsverfahrens - noch nicht feststeht, welche konkreten Grundstücke für das Unternehmen in Anspruch genommen werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.10.2009 – 9 C 9.08 – BVerwGE 135, 110 = juris <= RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Es wird eine sachdienliche zeitliche Abstimmung des Flurbereinigungsverfahrens mit der Planung und Ausführung des Unternehmens ermöglicht (vgl. Aust in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage, Kapitel 40 Rn. 21). Der Zeitraum zwischen Einleitung der Planfeststellung und ihrer Unanfechtbarkeit kann für die Flurbereinigung genutzt werden (vgl. Wingerter in: Wingerter/Mayr, a. a. O., § 87 Rn. 20). ... Den schutzwürdigen Interessen der Beteiligten wird dabei dadurch Rechnung getragen, dass die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans (§ 59 FlurbG) und die vorläufige Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG) erst vorgenommen werden dürfen, nachdem die Planfeststellung für das Unternehmen unanfechtbar geworden oder für vollziehbar erklärt worden ist, vgl. § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG (hierzu im Einzelnen auch das Senatsurteil vom 20.10.2015, a. a. O., Rn. 55 ff.). ...

cc) Eine Enteignung zugunsten des Unternehmens A39-A-Stadt im Abschnitt 7 nähme in den von der eingeleiteten Unternehmensflurbereinigung betroffenen Gemeinden

entsprechend § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ländliche Grundstücke im großen Umfang in Anspruch. Der für das Unternehmen erforderliche Landbedarf ist dann von großem Umfang, wenn die beanspruchten Flächen zusammen und für sich betrachtet eine nicht unbeträchtliche Hektar-Anzahl aufweisen. Hiervon ist in der Regel bereits bei einem Flächenbedarf von mehr als 5 ha auszugehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 5.5.1983 – 5 C 2.81 – Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 7 = RdL 1983, 293 <= RzF - 32 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Insoweit ist in erster Linie auf den räumlichen Umfang des sich aus dem Planfeststellungsbeschluss ergebenden Landbedarfs abzustellen (BVerwG, Urteil vom 5.5.1983, a. a. O.), der hier jedoch bei der Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens noch nicht vorlag. Nach den Ausführungen des Beklagten im Einleitungsbeschluss sollten im Flurbereinigungsgebiet ländliche Grundstücke in großem Umfang, nämlich rund 83 ha, für die Maßnahme in Anspruch genommen werden. Bei einem so großen Landbedarf liegt zweifelsfrei keine unbeträchtliche Maßnahme vor (siehe auch SächsOVG, Urteil vom 6.2.2015 – F 7 C 24/12 – juris Rn. 24).

dd) Die vom Beklagten mit der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens verfolgten Ziele stehen auch in Einklang mit den zulässigen Zwecken einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG und sind erreichbar. Mit der angeordneten Unternehmensflurbereinigung können - wie angestrebt - unternehmensbedingte Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden. Hiervon erfasst werden störende Eingriffe in die Struktur der betroffenen Gemarkungen, insbesondere wenn das bestehende Wegenetz an vielen Stellen unterbrochen wird und Grundstücke unwirtschaftlich durchschnitten oder von ihren Zuwegungen abgeschnitten werden, so dass erhebliche Arbeiterschwernisse eintreten. Ziel ist es danach u. a., gut geformte Grundstücke und ein den neuen Verhältnissen angepasstes, leistungsfähiges Wegenetz zu schaffen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. 6. 2012 – OVG 70 A 5.09 – juris; Wingerter, a. a. O., § 87 Rn. 2). ...

(ee) Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 Abs. 1 FlurbG setzt nicht den vorherigen ernsthaften Versuch des freihändigen Erwerbs benötigter Grundstücke voraus (vgl. etwa den Senatsbeschluss vom 25.2.2009 – 15 MF 5/09 – <=RzF - 5 - zu § 87 Abs. 2 FlurbG>). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird auch gewahrt, wenn Erwerbsverhandlungen erst nach Anordnung der Unternehmensflurbereinigung bis zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans bzw. bis zur vorläufigen Besitzeinweisung erfolgen (BVerwG, Urteil vom 21.10.2009 – 9 C 9.08 – a. a.O. <= RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Ungeachtet dessen haben hier offensichtlich bereits Versuche zum freihändigen Erwerb von Ersatzland stattgefunden, denn nach den Angaben des Beklagten stehen bisher Ersatzflächen im Umfang von 41,72 ha zur Verfügung (bei einem Flächenbedarf von aktuell 80,79 ha).

Die Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens an sich und auch die mit dem Einleitungsbeschluss erfolgte Abgrenzung des Verfahrensgebiets durch den Beklagten sind nicht ermessensfehlerhaft. Insbesondere muss das Flurbereinigungsgebiet nicht – wie der Kläger meint – deckungsgleich mit dem straßenrechtlichen Unternehmen sein, d. h. dem gesamten Abschnitt 7 der A 39 zwischen Wolfsburg und Lüneburg (von Ehra nach Wolfsburg).

Die Ermessensentscheidung über die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 Abs. 1 FlurbG ist am Verhältnismäßigkeitsgebot zu messen und muss sich sowohl auf das „Ob“ als auch das „Wie“ der Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung beziehen (vgl. das Senatsurteil vom 20.10.2015 – 15 KF 24/13 – juris Rn. 64). Der Zugriff auf Grundstücke außerhalb des Vorhabenbereichs muss mit Blick auf das konkrete Interesse an einer solidarischen Verteilung der durch die Verwirklichung des Vorhabens entstehenden Lasten oder an der Vermeidung von

Nachteilen für die allgemeine Landeskultur erforderlich und zumutbar sein. Nicht zu prüfen ist die Verhältnismäßigkeit des Unternehmens selbst, soweit die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses reicht. Diese Prüfung ist ausschließlich dem Planfeststellungsverfahren und dessen gerichtlicher Kontrolle vorbehalten. Für die Eigentümer der für das Unternehmen benötigten Grundstücke stellt die Unternehmensflurbereinigung ohnehin das mildere Mittel gegenüber der Enteignung dar (BVerwG, Urteil vom 21.10.2009, a. a. O., Rn. 27 <= RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG> und Urteil vom 28.10.1982 – 5 C 9.12 – BVerwGE 66, 224 = juris Rn. 26).

Nach § 7 Abs. 1 FlurbG – der mangels besonderer Regelungen in den §§ 87 ff. FlurbG auch für die Unternehmensflurbereinigung gilt (BVerwG, Urteil vom 6.7.1989 – 5 C 51.87 – BVerwGE 82, 205 = juris Rn. 12 <= RzF - 43 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>) – kann das Flurbereinigungsgebiet eine oder mehrere Gemeinden oder Teile von Gemeinden umfassen. Es ist so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht werden kann. Der Zweck der Flurbereinigung besteht für die Unternehmensflurbereinigung in dem in § 87 Abs. 1 FlurbG angeführten besonderen Zweck. Für ein konkretes Verfahren, das dazu dienen soll, durch das Unternehmen verursachte Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden, ist die Gebietsabgrenzung so vorzunehmen, dass sich die Vermeidung der genannten Nachteile möglichst vollkommen erreichen lässt (BVerwG, Urteil vom 6.7.1989, a. a. O., m. w. N. <= RzF - 43 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Hierfür kann – soweit die topographischen Verhältnisse der näheren und weiteren Umgebung im Bereich der geplanten Trasse des Unternehmens dies zulassen – ein geschlossenes Verfahrensgebiet besonders geeignet sein, ohne eine bestimmte oder angenäherte geometrische Figur aufweisen zu müssen oder an eine solche gebunden zu sein (BVerwG, Beschluss vom 6.1.1987 – 5 B 30.85 – Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 9 = juris Rn. 12 <= RzF - 37 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Danach lässt sich auch ein geteiltes Verfahrensgebiet schon dann nicht gänzlich vermeiden, wenn hinzugezogene Gemeindegebiete von unterschiedlicher Gestalt außer Enklaven auch Exklaven aufweisen oder wenn zwischen zwei für den Verfahrenszweck erforderlichen Landschaftsformationen beispielsweise ein fließendes oder stehendes Gewässer liegt oder sich eine sonstige Anlage mit Schutzstreifen befindet, deren Bereiche für das Vorhaben des betreffenden Unternehmens nicht herangezogen werden können (hierzu ebenfalls BVerwG, Beschluss vom 6.1.1987, a. a. O., juris Rn. 12 <= RzF - 37 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). In Rechtsprechung und Schrifttum besteht zudem Übereinstimmung darüber, dass bei der Gebietsabgrenzung eines nach § 87 FlurbG anzuordnenden Verfahrens nicht nur die besonderen Zwecke des § 87 FlurbG maßgebend sind, sondern ggfs. auch die Ziele der allgemeinen Flurbereinigung nach § 1 FlurbG Berücksichtigung finden können (vgl. das Senatsurteil vom 20.10.2015, a. a. O., Rn. 64 m. w. N.). Die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets ist nur dann rechtswidrig (ermessensmissbräuchlich), wenn sie 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 gänzlich ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern. Wird mit der Begrenzung des festgestellten Flurbereinigungsgebietes der Zweck verfolgt, den durch das Unternehmen den Betroffenen entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen, wenn nicht sogar gänzlich zu vermeiden, und/oder die entstehenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermindern oder zu beheben, kann dies als das in § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG normierte Anliegen nicht zweckwidrig sein (so BVerwG, Beschluss vom 6.1.1987, a. a. O., juris Rn. 12 <= RzF - 37 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>; ebenso das Senatsurteil vom 20.10.2015, a. a. O., juris Rn. 70).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist weder die Entscheidung über die Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens A 39-A-Stadt noch die Abgrenzung des Verfahrensgebiets ermessensfehlerhaft. Die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung ist ebenso wie der Gebietszuschnitt erkennbar davon getragen, den mit der Unternehmensflurbereinigung verfolgten Zweck, unternehmensbedingte Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden oder zumindest zu verringern, möglichst vollkommen zu erreichen, da durch den geplanten Trassenverlauf der A 39 im Abschnitt 7 erhebliche landeskulturelle Eingriffe in die örtlich vorhandene Agrarstruktur entstünden. Dieser Zweck rechtfertigt es unter besonderer Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes insbesondere, im Einwirkungsbereich der Trasse, die Gegenstand des eingeleiteten Planfeststellungsverfahrens ist, mehrere Flurbereinigungsverfahren anzuordnen, auch wenn dadurch nicht alle Grundstücke im Einwirkungsbereich der Trasse in ein (einziges) Flurbereinigungsverfahren einbezogen sind:

Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung A39-A-Stadt beschränkt sich auf den Einwirkungsbereich der südlichen Teilstrecke der geplanten Trasse des 7. Abschnitts der A 39 und bezieht lediglich Grundstücke in den Gemarkungen Barwedel, Bokendorf, A-Stadt, Tappenbeck und Weyhausen westlich der „Kleinen Aller“ sowie südlich des Vogelmoores ein. Dies soll nach der Begründung des Einleitungsbeschlusses und den bereits zuvor in der Ladung zum Aufklärungs- und Anhörungstermin im Einzelnen dargestellten Zielen dazu dienen, den anteiligen Landverlust, der durch das Unternehmen verursacht wird, für die Teilnehmer tragbar zu machen. Der Einwirkungsbereich des Unternehmens sei deckungsgleich mit dem Flurbereinigungsgebiet. Diese Begründung geht auf den ersten Blick daran vorbei, dass der Einwirkungsbereich des Unternehmens im gesamten Abschnitt 7 sowohl südlich als auch nördlich über das Flurbereinigungsgebiet hinausgeht. Allerdings ist bei der gebotenen Auslegung auch zu berücksichtigen, dass sich die Begründung im Einleitungsbeschluss nur auf den Einwirkungsbereich des Unternehmens in den Gemarkungen bezieht, die in das Flurbereinigungsgebiet einbezogen wurden. Zudem hat der Beklagte seine Ermessenserwägungen dazu, warum er – übereinstimmend mit dem Antrag der Enteignungsbehörde – zwei Unternehmensflurbereinigungsgebiete gebildet und nach welchen Maßgaben er deren Flächen begrenzt hat, entsprechend § 114 Satz 2 VwGO i. V. m. § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG im gerichtlichen Verfahren nachträglich erläutert bzw. ergänzt. Danach weisen die beiden eingeleiteten Unternehmensflurbereinigungen A39-A-Stadt und A39-Ehra eine Größe von ca. 1.340 ha bzw. ca. 1.130 ha auf, da nach den langjährigen Erfahrungen des Beklagten Verfahren in dieser Größenordnung zügig, gut und erfolgreich im Konsens mit den Beteiligten zu bearbeiten seien. Das Vogelmoor bilde eine natürliche Trennung zwischen diesen beiden Verfahrensgebieten. Ergänzend hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung zu seinen Ermessenserwägungen ausgeführt, dass eine Zusammenfassung beider Unternehmensflurbereinigungsgebiete zu einem Verfahren wegen der unterschiedlich zur Verfügung stehenden bzw. zu bewertenden Tauschflächen sowie der nicht in beiden Verfahrensgebieten gleichermaßen gegebenen Erfordernisse für eine Abwasserverregnung nicht zweckmäßig gewesen sei.

Diese Erwägungen sind sachgerecht und bieten keine Anhaltspunkte dafür, dass sie im Sinne der aufgezeigten Rechtsprechung erkennbar nicht auf eine möglichst vollkommene Erreichung des mit der Unternehmensflurbereinigung verfolgten Zwecks ausgerichtet wären. Das vorliegende Verfahrensgebiet A 39-A-Stadt ist ein im Wesentlichen zusammenhängendes Gebiet, welches die unbebauten, land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke in den Gemarkungen der genannten Gemeinden außerhalb der Ortslagen erfasst, d. h. im Wesentlichen nördlich sowie teilweise südlich der Ortslage der Gemeinde Tappenbeck, westlich der Gemeinden

A-Stadt und Barwedel, nord-östlich der Gemeinde Bokendorf, und an das Vogelmoor im Norden grenzt. Dadurch stehen hinreichend Tauschflächen für die Teilnehmer zur Verfügung, um das im Einleitungsbeschluss genannte Ziel der Flurbereinigung, den durch das Unternehmen verursachten anteiligen Landverlust für die Teilnehmer in den genannten Gemarkungen tragbar zu gestalten, zu erreichen und in diesem Bereich auch die durch die Trassenführung bedingte Zerschneidung landwirtschaftlicher Wege durch neue Wegebaumaßnahmen auszugleichen.

Entgegen der Auffassung des Klägers ist die Abgrenzung des Verfahrensgebietes allein am Zweck der Flurbereinigung auszurichten, nicht an den räumlichen Grenzen des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. Zwar ist die Unternehmensflurbereinigung rechtlich in der Weise mit der Planfeststellung verknüpft, dass sich das Verfahrensgebiet an dem Einwirkungsbereich des Unternehmens orientiert und die Einstellung der Planfeststellung gemäß § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG auch die Einstellung der Unternehmensflurbereinigung nach sich zieht. Auch können Änderungen im Planfeststellungsverfahren zu Änderungen des Flurbereinigungsgebiets nach § 8 FlurbG führen. Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung und die Gebietsabgrenzung richten sich aber nicht nach den straßenrechtlichen Planvorgaben, sondern nach den Vorgaben des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG. Insofern kann es aus flurbereinigungsrechtlichen Gründen auch veranlasst sein, ein Flurbereinigungsgebiet nachträglich zu teilen oder mehrere zuvor eigenständige Flurbereinigungsverfahren zu vereinigen (hierzu Wingerter, a. a. O., § 8 Rn. 7). Ebenso können flurbereinigungsrechtliche Gründe maßgebend für die Flurbereinigungsbehörde sein, im Bereich eines Straßenbauvorhabens von vorneherein mehrere Flurbereinigungsverfahren einzuleiten. In diesem Sinne hatte vorliegend schon die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr in ihrem Schreiben vom 28. Januar 2015 gegenüber der niedersächsischen Enteignungsbehörde die Durchführung von zwei Flurbereinigungsverfahren für das Unternehmen angeregt.

Es wäre auch nicht mit den Vorgaben des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vereinbar, wenn das Ermessen der Flurbereinigungsbehörde bei der Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens nach § 87 Abs. 1 FlurbG in der Weise eingeschränkt wäre, dass – wie der Kläger es verlangt – für ein Großbauvorhaben des Bundes auch nur ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren angeordnet werden könnte, welches zudem an die räumlichen Grenzen des u. U. weitreichenden Straßenbauvorhabens gebunden wäre. Die Auffassung des Klägers lässt außer Acht, dass sich die Zielsetzungen eines Planfeststellungsverfahrens und der Unternehmensflurbereinigung grundlegend unterscheiden. Die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung und der Zuschnitt des Verfahrensgebiets kann den Zweck, je nach den örtlichen Verhältnissen eine solidarische Verteilung der durch die Verwirklichung des Vorhabens entstehenden Lasten für die Teilnehmer zu ermöglichen und Nachteile für die allgemeine Landeskultur durch die Trassenführung möglichst vollkommen zu vermeiden, nur erfüllen, wenn in den betroffenen Gemarkungen grundsätzlich hinreichend Tauschflächen für die Teilnehmer zur Verfügung stehen, um den Verlust der Trassenflächen sowie die sich aus dem Trassenverlauf ergebenden ungünstigen Flächenzuschnitte möglichst durch Flächentausch auszugleichen und die Teilnehmer unter Berücksichtigung des Landabzugs weitgehend wertgleich in Land abzufinden (auch wenn die Unternehmensflurbereinigung nicht der Neugestaltung des Verfahrensgebiets nach §§ 1, 37 FlurbG dient und im Unternehmensflurbereinigungsverfahren kein Teilnehmer einen Anspruch auf eine wertgleiche Landabfindung nach § 44 FlurbG hat, vgl. das Senatsurteil vom 8.7.2015 – 15 KF 6/13 – juris Rn. 35 ff.; BVerwG, Beschluss vom 6.1.1987, a. a. O., Rn. 12 => RzF - 37 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>). Zwar können die Ziele des § 87 Abs. 1 Satz 1

FlurbG in einem großen Flurbereinigungsgebiet grundsätzlich besser erreicht werden als in einem Gebiet kleineren Umfangs (BVerwG, Urteil vom 21.10.2009, a. a. O., juris Rn. 12 => RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG>), weshalb in der Rechtsprechung eine großräumige Gebietsabgrenzung unter Einbeziehung der gesamten Gemarkung (vgl. § 7 Abs. 2 FlurbG) im Allgemeinen für erforderlich gehalten wird (vgl. Wingerter in Wingerter/Mayr, a. a. O., § 7 Rn. 3). Allerdings darf das Verfahrensgebiet bei der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung mit Blick auf die damit verbundene enteignende Wirkung für die Teilnehmer auch nicht zu groß zugeschnitten werden. Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes spricht es daher typischerweise gerade für eine sachgerechte Ermessensausübung durch die Flurbereinigungsbehörde, wenn sie die Abgrenzung des Verfahrensgebiets eines eingeleiteten Unternehmensflurbereinigungsverfahrens unabhängig von der räumlichen Gesamtausdehnung des Straßenbauvorhabens entsprechend dem Verfahrenszweck so wählt, dass die Anzahl der Teilnehmer (hier 181) und die Gesamtfläche nicht zu großzügig bemessen sind, um die mit der Unternehmensflurbereinigung verbundene Enteignung auf das erforderliche und zumutbare Maß zu beschränken und gleichzeitig eine Verteilung des Landverlustes und die Vermeidung von Nachteilen nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG möglichst zügig und vollkommen zu erreichen. Dies hat der Beklagte erkennbar angestrebt.

...

Der zweckentsprechenden Ermessensausübung durch die Flurbereinigungsbehörde steht es auch nicht entgegen, wenn bei der Bildung mehrerer Unternehmensflurbereinigungsverfahren im Bereich eines einzigen Straßenbauvorhabens der Landabzug in diesen Verfahren jeweils unterschiedlich hoch ausfällt. Zwar handelt es sich bei diesem Aspekt um flurbereinigungsrechtliche Gründe, deren Berücksichtigung im Rahmen der Ermessensausübung bei der Einleitung und Abgrenzung unterschiedlicher Verfahrensgebiete nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Allerdings handelt es sich nicht um ein vorrangiges Kriterium für die Ermessensausübung des Beklagten. Denn diese hat sich – wie ausgeführt – am Verfahrenszweck auszurichten. Die Ziele der Flurbereinigung bestehen hier nicht maßgeblich in der möglichst vollständigen Vermeidung eines Landabzugs oder dessen einheitlichem Umfang im gesamten Bereich des Straßenvorhabens, sondern u. a. darin, den durch das Unternehmen verursachten anteiligen Landverlust für die Teilnehmer tragbar zu machen (so der Einleitungsbeschluss). Die Höhe des Landabzugs in dem konkreten Flurbereinigungsverfahren richtet sich nach dem für das Unternehmen im Verfahrensgebiet benötigten Flächenbedarf gemäß § 88 Nr. 4 FlurbG, von dem je nach den Gegebenheiten im jeweiligen Verfahrensgebiet u. a. die als Ersatzflächen beschafften oder durch Landverzicht aufgebrachten Grundstücke abzuziehen sind (vgl. hierzu Ziffer 5 des Gem. Runderlasses des ML und MW vom 5.11.2014, a. a. O.). Selbst wenn der Umfang der benötigten Trassenflächen im Bereich des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens A 39-A-Stadt wegen der dort geplanten Tank- und Rastanlage größer sein sollte als im nördlichen Verfahrensgebiet A 39-Ehra, hängt die Höhe des konkreten Landabzugs nicht allein von diesem Umstand ab, sondern auch davon, in welchem Umfang der Vorhabenträger aufgrund der Beschaffung von Ersatzflächen noch von den Teilnehmern aufzubringende Flächen benötigt, die nach dem Verhältnis ihres Wertes zu dem Wert aller Grundstücke im Verfahrensgebiet aufzubringen sind. Wie hoch der Landabzug danach sein wird und ob er sich überhaupt in den unterschiedlichen Verfahrensgebieten wesentlich unterscheiden wird, ist im Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung noch nicht abschließend abzusehen. Auch daher muss sich weder die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung noch die Abgrenzung des Verfahrensgebiets

entscheidend davon leiten lassen, gleiche Verhältnisse in unterschiedlichen Verfahrensgebieten herzustellen.

Anmerkung:

Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen durch Beschluss des BVerwG vom 23.07.2019 Az. 9 B 27.18 = RzF - 67 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG