

## **RzF - 48 - zu § 87 FlurbG**

- 1. Auch die Durchsetzung eines durch Gesetz bestimmten Nationalparks (hier: Nationalpark Unteres Odertal) ist ein Unternehmen, für das unter den Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG eine Unternehmensflurbereinigung durchgeführt werden kann, wenn das Naturschutzrecht ein Enteignungsrecht hierfür vorsieht.**
- 2. Die Zulässigkeit der Enteignung ländlicher Grundstücke in großem Umfang muss unabhängig davon gegeben sein, ob es in dem Verfahren der Flurbereinigung zu einem Landabzug kommen oder eine volle Landabfindung möglich sein wird.**
- 3. Auch wenn es nicht zu einem Landabzug kommen wird, kann die Unternehmensflurbereinigung dazu dienen, den durch das Unternehmen eingetretenen Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen. Das Verfahren kann deshalb auch dann eingeleitet werden, wenn dem Unternehmensträger an anderer Stelle ausreichend Ersatzflächen zur Verfügung stehen.**
- 4. Das Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung über das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes i.S. des § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG braucht nicht schon bei Einleitung der Unternehmensflurbereinigung vorzuliegen.**
- 5. Gegen eine Kombination der Unternehmensflurbereinigung mit einem Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.**

Oberverwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 17. September 2003 - 8 D 35/01.G = NUR 2004, 183

### *Aus den Gründen:*

Die materiellen Voraussetzungen zur Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens liegen vor.

Hier ist gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG aus besonderem Anlass eine Enteignung zur Inanspruchnahme von ländlichen Grundstücken zulässig (zur Enteignungszulässigkeit als Anordnungsvoraussetzung s. BVerwGE 82, 205, 209; BVerwGE 71, 108, 119 und Beschluss vom 6. Januar 1987 - 5 B 30/85 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 9, anders noch Seehusen/Schwede, FlurbG, 7. Aufl. 1997, § 87 Rdn. 15). Die Zulässigkeit der Enteignung als notwendige Voraussetzung einer Unternehmensflurbereinigung ist nicht etwa in solchen Fällen entbehrlich, in denen es - wie hier - voraussichtlich nicht zu einem Landabzug im Sinne des § 88 Nr. 4 FlurbG kommen wird, weil der Landverlust der Betroffenen durch ausreichende Ersatzflächen ausgeglichen werden kann. Auch ohne Landabzug führt die Unternehmensflurbereinigung zunächst zu einem (wenn auch in diesem Fall durch Land an anderer Stelle ausgleichbaren) Landverlust hinsichtlich der für das Unternehmen benötigten Flächen. Die Aufbringung anderweitiger Flächen macht die fremdnützige und insoweit eigentumsrelevante Landinanspruchnahme als solche nicht gegenstandslos (vgl. BVerwGE 71, 108, 120). Die Unternehmensflurbereinigung dient, auch wenn sie nicht zu einem

Landabzug führt, zunächst der Beschaffung bestimmter Grundstücke für die Zwecke des Unternehmens; der Unternehmensträger hat im Rahmen der Neugestaltung einen Anspruch auf Zuordnung der insoweit benötigten Flächen. Hierin unterscheidet sich die Unternehmensflurbereinigung von der den Interessen der Beteiligten dienenden (vgl. § 4 FlurbG) und in diesem Sinne privatnützigen Regelflurbereinigung, wobei hier nicht vertieft werden muss, ob die Regelflurbereinigung deshalb nur als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zu verstehen ist (so die verbreitete fachgerichtliche Rechtsprechung, vgl. nur BVerwGE 80, 340, 341 m. w. N.; offen gelassen hingegen von BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1998 - 8 BvR 851/87 -, NVwZ 1999, 62 f.). Im Rahmen der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung hat eine möglicherweise gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug jedenfalls keine Bedeutung für die enteignungsrechtliche Qualifizierung des Verfahrens; sie führt nicht dazu, auf die Zulässigkeit der Enteignung als Voraussetzung der Unternehmensflurbereinigung verzichten zu können (s. zur städtebaulichen Unternehmensflurbereinigung BverfGE 74, 264, 280, 283 "Boxberg"; zur Übertragbarkeit dieser Entscheidung auf die Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG: BVerwGE 80, 340, 341 f.; i. E. ebenso, wenn auch nur den Landabzug als Maßnahme mit Enteignungsqualität ansehend der BayVGH, vgl. etwa Urteil vom 11. Juli 1996 - 13 A 94.2891 -, RdL 1996, 320 f.).

Allerdings verlangt das Tatbestandsmerkmal der Enteignungszulässigkeit im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG - anders als der Kläger wohl meint - keine grundstücksbezogene Prüfung des Vorliegens der Enteignungsvoraussetzungen. Eine solche Prüfung wäre im Rahmen der Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens weder möglich noch erforderlich, da es zu einer auf bestimmte einzelne Grundstücke bezogenen Enteignung (hier: gemäß § 70 BbgNatSchG i.V.m. dem Enteignungsgesetz) im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung gerade nicht kommt. Das Verfahren dient nicht der Umsetzung einer anderweitig bereits getroffenen Enteignungsentscheidung für bestimmte Grundstücke, sondern der Vermeidung solcher Enteignungen durch ein Verfahren, in dem der Landverlust durch das Unternehmen auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden soll. Es kommt deshalb für die Einleitung des Verfahrens nicht darauf an, ob für bestimmte Grundstücke, hier etwa die Grundstücke des Klägers, oder sogar für alle Grundstücke in der Zone I des Nationalparks konkret die Enteignungsvoraussetzungen des § 70 BbgNatSchG vorliegen. Entscheidend ist allein, ob für den Flächenbedarf des Unternehmens dem Grunde nach eine Enteignung zulässig ist, durch die Grundstücke (in großem Umfang) in Anspruch genommen würden (vgl. hierzu die durch BverfGE 74, 264 zwar aufgehobene, insoweit aber nicht beanstandete Entscheidung BverwGE 71, 108, 123; ferner BverwGE 82, 205, 209 f.).

Eine grundstücksgenaue Prüfung der Enteignungszulässigkeit verfahrensgegenständlicher Grundstücke kommt nach der gesetzlichen Ausgestaltung auch deshalb im Rahmen der Einleitung des Verfahrens nicht in Betracht, weil zufolge § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG das Verfahren schon angeordnet werden darf, wenn das Planfeststellungsverfahren oder ein entsprechendes Verfahren für das Unternehmen (erst) eingeleitet ist. Zu diesem Zeitpunkt steht aber noch nicht fest (und kann deshalb im Rahmen des § 87 FlurbG auch nicht grundstücksbezogen geprüft werden), welche Flächen am Ende für das Unternehmen tatsächlich benötigt werden. Die schrittweise, erst im laufenden Verfahren erfolgende Abstimmung eines Flurbereinigungsverfahrens an den Planungsstand des Unternehmens war vom Gesetzgeber mit der Änderung des § 87 Abs. 2 FlurbG aus Gründen der Beschleunigung gerade gewollt (vgl. BT-Drs. 7/3020, S. 30). Insoweit modifiziert § 87 Abs. 2 Satz 1 das Erfordernis der Enteignungszulässigkeit nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG (BverwGE 82, 205, 209 f.), und zwar in der Weise, dass die Enteignung für das konkrete Unternehmen nach dem maßgeblichen Gesetz (hier: dem BbgNatSchG) dem Grunde nach für die betroffenen Grundstücke zulässig sein muss, ohne dass die Enteignungsvoraussetzungen für einzelne oder alle betroffenen Grundstücke bei Einleitung des Verfahrens feststehen müssten.

Die Enteignung von Flächen wäre hier in dem vorgenannten Sinne zulässig. Für das

Unternehmen - die Realisierung des Nationalparks entsprechend dem Nationalparkgesetz - ist nach § 70 Abs. 1 und 2 BbgNatSchG die Enteignung von Grundstücken zugunsten des Landes zulässig. Nach dieser Vorschrift können u.a. Grundstücke enteignet werden, die in Nationalparks liegen, wenn die Enteignung aus Gründen des Naturschutzes, der Landschaftspflege oder der Erholungsvorsorge erforderlich ist, die zweckentsprechende Nutzung durch den Eigentümer nicht gewährleistet und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann, insbesondere ein freihändiger Erwerb zu angemessenen, dem Verkehrswert entsprechenden Bedingungen nicht möglich ist. Hier liegt eine Fläche von ca. 10.500 ha im durch Gesetz vom 27. Juni 1995 festgelegten Nationalpark "..."; davon soll bis 2010 die Hälfte der Schutzzone I zugewiesen sein, also einem Totalreservat, in dem jegliche Grundstücksnutzung bis auf naturschutzbezogene Maßnahmen gemäß dem Nationalparkgesetz und den aufzustellenden Behandlungsrichtlinien ausgeschlossen ist (§ 4 Abs. 1 Satz 2; § 7 Abs. 3 NatPUOG). Für solche Grundstücke innerhalb des Nationalparks, die der natürlichen Entwicklung überlassen bleiben sollen, bildet § 70 BbgNatSchG in Verbindung mit dem Nationalparkgesetz die Grundlage einer möglichen Enteignung. Der mit dem Nationalparkgesetz verfolgte Zweck der Schutzausweisung, nämlich Schutz, Erhaltung, Pflege und Entwicklung der Auenlandschaft im ... in der Weise, dass in der Schutzzone I die Natur sich selbst überlassen bleiben soll und lediglich aus Gründen des Naturschutzes bestimmte Entwicklungsmaßnahmen erfolgen, könnte auf Grundstücken in der Hand privater Eigentümer nicht zulässigerweise realisiert werden. Jedenfalls für diese in der Schutzzone I liegenden bislang land- und forstwirtschaftlich genutzten Privatgrundstücke ist zur Umsetzung der Ziele des Nationalparkgesetzes eine Enteignung nach § 70 Abs. 1 BbgNatSchG dem Grunde nach zulässig.

Demgegenüber greift der Einwand des Klägers nicht durch, wonach es an einem detaillierten Enteignungsantrag im Sinne des Brandenburgischen Enteignungsgesetzes mit einer grundstücksbezogenen Darlegung der Enteignungsvoraussetzungen fehle. Ein solcher Antrag auf Einleitung eines Enteignungsverfahrens ist hier deshalb nicht erforderlich, weil kein Enteignungsverfahren durchgeführt wird, sondern - gerade zu dessen Vermeidung - als milderer Mittel auf Antrag der Enteignungsbehörde eine Unternehmensflurbereinigung, bei der die Flurbereinigungsbehörde an die Stelle der Enteignungsbehörde tritt.

Ebenso greift der weitere im Zusammenhang mit der Enteignungszulässigkeit stehende Einwand des Klägers nicht durch, wonach sich der Beklagte nicht ausreichend um einen freihändigen Erwerb der von dem Unternehmen betroffenen Flächen bemüht habe. Zwar ist das erfolglose Bemühen um einen freihändigen Erwerb Voraussetzung für eine Enteignung (vgl. § 70 Abs. 1 Satz 2 BbgNatSchG, § 4 Abs. 2 EntGBbg). Entfällt das Enteignungsverfahren, weil eine Unternehmensflurbereinigung durchgeführt wird, und tritt diese an die Stelle des Enteignungsverfahrens, so ist die Frage, ob der Unternehmensträger ernsthaft (am Ende freilich vergeblich) versucht hat, die für die Verwirklichung seines Vorhabens erforderlichen Flächen freihändig zu erwerben, im Rahmen des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens zu klären (BverwGE 82, 205, 211). Dies bedeutet allerdings nicht, dass dem Verhandlungsgebot bereits bei Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens genügt sein muss. Entsprechend der nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG ermöglichten schrittweisen Anpassung der Unternehmensflurbereinigung an das das Unternehmen betreffende Verfahren können Bemühungen um einen freihändigen Erwerb vielfach erst nach Einleitung der Unternehmensflurbereinigung einsetzen; es reicht deshalb aus, wenn solche (erfolglosen) Bemühungen jedenfalls bis zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans oder (für die insoweit betroffenen Grundstücke) bis zum Ergehen einer vorläufigen Besitzeinweisung nachgewiesen sind (BverwGE 82, 205, 212 f.; OVG Weimar, Urteil vom 25. Oktober 2000 - 7 F 589/99 -, S. 10 f. des Umdrucks; Seehusen/Schwede, a.a.O., § 87 Rdn. 3).

Auch die weitere Rüge des Klägers trifft nicht zu, wonach die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung rechtswidrig sei, weil sie nicht erkennen lasse, welche

Grundstücke am Ende enteignet bzw. dem Land übertragen werden sollten. Es liegt in der Natur eines das Flurbereinigungsverfahren (lediglich) einleitenden Beschlusses, dass er sich noch nicht über die letztlich erst im weiteren Verfahren zu treffende und im Flurbereinigungsplan abschließend festzulegende Entscheidung über die konkrete Neuordnung des Grundeigentums im Verfahrensgebiet verhält. Dies gilt auch für die Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens, das an die Stelle der Enteignung unmittelbar betroffenen Flächen tritt. Ob und welche Flächen am Ende für den Zweck des Unternehmens dem Unternehmensträger übertragen werden und welche Flächen den betroffenen Grundeigentümern hierfür als Abfindung zugewiesen werden, ist keine Frage der Verfahrenseinleitung. Der Kläger ist insoweit darauf zu verweisen, die entsprechenden Regelungen des Flurbereinigungsplans abzuwarten, die selbständig der Anfechtung unterliegen.

Es geht ferner um die Inanspruchnahme von ländlichen Grundstücken in großem Umfang im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG. Der für das Unternehmen erforderliche Landbedarf ist dann von großem Umfange, wenn die beanspruchten Flächen zusammen und für sich betrachtet eine nicht unbeträchtliche Hektarzahl aufweisen. Als Orientierungswert kann insoweit eine Größe ab 5 ha gelten (vgl. BVerwG, U. v. 5. Mai 1983 - 5 C 2/81 -, RdL 1983, 293 ff.). Diese Größe ist hier erreicht. Das Gebiet der Zone I beträgt gegenwärtig 1.100 ha und soll bis zum Jahr 2010 ca. 5.250 ha umfassen. Allein in der bereits ausgewiesenen Zone I liegen nach den Feststellungen des Beklagten (Flächenstatistik vom 18. August 2000) neben Flächen des Klägers, der öffentlichen Hand, der Kirchen und der Treuhand ca. 156,4 ha in Privatbesitz. Schon diese Flächen, die nötigenfalls enteignet werden könnten, sind zweifellos von erheblichem Umfang im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG.

Das Flurbereinigungsverfahren dient ferner einem Unternehmen im Sinne der §§ 87 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 FlurbG, und zwar der Realisierung des Nationalparks "... in der durch das Nationalparkgesetz vorgegebenen Form, also mit einer als Totalreservat auszuweisenden Zone I von insgesamt ca. 5.250 ha und den noch festzulegenden naturschutzfachlichen Maßnahmen. Insoweit handelt es sich zwar nicht um ein Vorhaben wie etwa den Bau von Fernstraßen, Eisenbahnen o.ä., die typischerweise Unternehmen im Sinne des § 87 FlurbG darstellen (vgl. die Beispiele bei Seehusen/Schwede, a.a.O., Rdn. 1). Es handelt sich aber (auch) um ein Vorhaben, durch das in großem Umfang Land in Anspruch genommen wird, zwar nicht in der Weise einer Bebauung der Fläche, aber durch die rechtliche Festlegung eines Schutzstatus und die anschließende Realisierung von Maßnahmen des Naturschutzes. Dass ein Flurbereinigungsverfahren überhaupt auch für die Zwecke des Naturschutzes durchgeführt werden kann, zeigen die Regelungen der § 86 Abs. 1 Nr. 1 und § 91 FlurbG, in denen dieser Zweck ausdrücklich erwähnt wird. Erfasst werden insoweit auch Maßnahmen auf rechtssatzmäßiger Grundlage (vgl. zur Ermöglichung der Ausweisung eines Naturschutzgebietes als nachrangiger Zweck eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1998 - 11 B 32/98 -, RdL 1999, 322). Dass die Realisierung eines Nationalparks mit der Einrichtung eines Totalreservats und der Umsetzung großflächiger Naturschutzmaßnahmen wie etwa der Entwicklung der Auenlandschaft und der Regeneration eines naturnahen Wasserregimes (vgl. § 3 NatPUOG) auch ein Unternehmen im Sinne der Unternehmensflurbereinigung sein kann, folgt aus dem insoweit mit sonstigen Unternehmen vergleichbaren Charakter. Auch hier werden in großem Umfang Flächen im ländlichen Raum, für die aus Anlass des Unternehmens die Enteignung zulässig wäre, einer ansonsten möglichen (privat-)wirtschaftlichen Nutzung zugunsten eines fremdnützigen, dem öffentlichen Wohl dienenden Zwecks entzogen. Es macht deshalb keinen Unterschied, ob das Unternehmen der Realisierung eines großflächigen Bauvorhabens dienen soll oder eines großflächigen Naturschutzvorhabens wie etwa einem Nationalpark. In beiden Fällen tritt ein Landverlust ein, der an Stelle einer Enteignung unter den Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG in einem Flurbereinigungsverfahren als dem gegenüber einer Enteignung milderen Mittel bewältigt werden kann (vgl. auch - zur Realisierung von Maßnahmen des Naturschutzes im Wege der Unternehmensflurbereinigung - Wehr, BayVBl. 1987, 356, 358;

Mauksch, LKV 1997, 240, 241).

Dem steht die Regelung des § 87 Abs. 2 FlurbG nicht entgegen, wonach das Flurbereinigungsverfahren bereits angeordnet werden kann, wenn das Planfeststellungsverfahren oder ein entsprechendes Verfahren für das Unternehmen, zu dessen Gunsten die Enteignung durchgeführt werden soll, eingeleitet ist (Satz 1), wobei die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans und die vorläufige Besitzeinweisung der Beteiligten in den Besitz der neuen Grundstücke erst vorgenommen werden dürfen, nachdem die Planfeststellung für das Unternehmen oder der entsprechende Verwaltungsakt unanfechtbar geworden oder für vollziehbar erklärt worden ist (Satz 2). Ein Planfeststellungsverfahren im Sinne dieser Regelung oder ein entsprechendes (Verwaltungs-)Verfahren, das mit einem Verwaltungsakt endet, liegt dem hier in Rede stehenden Unternehmen nicht zugrunde. § 87 Abs. 2 FlurbG ist indes nicht so zu verstehen, dass nur solche Unternehmen Gegenstand einer Flurbereinigung nach § 87 Abs. 1 FlurbG sein könnten, für die ein in einen Verwaltungsakt mündendes Verwaltungsverfahren durchgeführt wird. Die Vorschrift will in Satz 1 vielmehr, ohne über § 87 Abs. 1 FlurbG hinausgehende (weitere) materielle Voraussetzungen für die Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens aufzustellen, lediglich in zeitlicher Hinsicht eine frühe Anordnung des Verfahrens ermöglichen, damit der Zeitraum zwischen dem Beginn eines unternehmensbezogenen Planungsverfahrens und seiner Unanfechtbarkeit oder Vollziehbarkeit für die Flurbereinigung genutzt werden kann (vgl. BT-Drs. 7/3020, S. 30). Satz 2 der Vorschrift stellt insofern eine Schutzvorschrift für die Betroffenen dar, mit der sichergestellt wird, dass (auch) im Falle einer im Sinne von Satz 1 der Vorschrift vorzeitigen Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens Eigentums- und Besitzänderungen erst mit Unanfechtbarkeit oder Vollziehbarkeit der unternehmensbezogenen Planung zulässig sind. Dies schließt es nicht aus, auch solche Unternehmen in den Anwendungsbereich der Unternehmensflurbereinigung einzubeziehen, die nicht auf der Grundlage einer Planfeststellung, sondern (sogar) auf rechtssatzmäßiger Grundlage realisiert werden. Bei einem solchen Unternehmen stellt sich die Frage der zeitlichen Abstimmung mit einem unternehmensbezogenen Verwaltungsverfahren in dieser Form nicht. Dem in § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG in Bezug genommenen Zeitpunkt des Abschlusses bzw. der Umsetzbarkeit des unternehmensbezogenen Planungsverfahrens entspricht im vorliegenden Fall - soweit es um die Ausweisung des Schutzgebietes als solches einschließlich der bereits feststehenden Zone-I-Gebiete geht - bereits der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Nationalparkgesetzes, durch das die rechtlichen Wirkungen für dieses Gebiet unmittelbar eingetreten sind. Soweit auch die durch Rechtsverordnungen noch auszuweisenden weiteren Flächen der Zone I und die auf der Grundlage von noch aufzustellenden Handlungsrichtlinien (§ 6 Abs. 2 NatPUOG) durchzuführenden naturschutzfachlichen Maßnahmen im Nationalpark in den Blick genommen werden, stellt das Inkrafttreten des Gesetzes jedenfalls die "Einleitung" dieser Verfahren zur weiteren Realisierung des Nationalparks dar und entspricht insofern dem in § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG genannten Zeitpunkt.

Der Zweck des Verfahrens entspricht § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG. Die Unternehmensflurbereinigung N. dient der Verteilung des den Betroffenen entstehenden Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern und daneben der Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, im Sinne von § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG.

Durch die Unternehmensflurbereinigung kann der Landverlust für die unmittelbar betroffenen (Privat-)Eigentümer in der schon bestehenden und noch auszuweisenden Zone I wesentlich erträglicher gestaltet werden, wenn die Flächen nicht enteignet, sondern im Rahmen der Flurbereinigung bereitgestellt werden. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Betroffenen nach der Erwartung des Beklagten voraussichtlich kein Land im Sinne eines Landabzugs nach § 88 Nr. 4 FlurbG verlieren werden, weil ausreichend Tauschflächen zur Verfügung stehen werden. Die Anordnung eines Verfahrens nach § 87 FlurbG ist auch dann zulässig, wenn der Unternehmensträger - was hier noch nicht einmal feststeht - außerhalb

der für das Unternehmen benötigten Flächen ausreichend (Tausch-)Flächen erworben hat (BVerwGE 66, 224, 232; Kastner, DVBl. 1987, 73, 76; Quadflieg, FlurbG § 87, Nr. 1.5). Insoweit ist zu unterscheiden zwischen dem Begriff des Landverlustes im Sinne des § 87 Abs. 1 FlurbG und dem Begriff der nach § 88 Nr. 4 FlurbG von den Teilnehmern gegebenenfalls aufzubringenden Flächen (Landabzug). Der Landverlust entsteht durch die Inanspruchnahme der Grundstücke, die im Bereich des geplanten Unternehmens liegen und für dessen Verwirklichung benötigt werden, deswegen aus der Umlegungsmasse ausgesondert werden müssen und dem Unternehmensträger zu Eigentum zugeteilt werden. Mit der Bejahung eines solchen Landverlustes ist indessen noch nicht darüber entschieden, ob bei den Eigentümern, die nach § 88 Nr. 4 FlurbG zur Aufbringung der für das Unternehmen benötigten Flächen verpflichtet sind, auch ein Landabzug notwendig wird. Es kann durchaus sein, dass die Teilnehmer durch die Neuverteilung im Verfahrensgebiet auch flächenmäßig im Ergebnis nichts verlieren (vgl. zur Unterscheidung zwischen Landverlust und Landabzug BVerwGE 71, 108, 118; VGH Bad.-Württ., U. v. 6. Mai 1991 - 7 S 766/90 -, RdL 1991, 324 ff.). Abzustellen ist deshalb darauf, ob die Folgen dieses Landverlustes durch eine nachteilsausgleichende einlageorientierte Umverteilung auf die Gesamtheit der Flurbereinigungsteilnehmer gemildert und damit erträglicher gestaltet werden können (BVerwG a.a.O.). Eine solche solidarische Folgenminderung (BVerfGE 74, 264, 280) ist hier durch ein Flurbereinigungsverfahren an Stelle einer Enteignung nur der unmittelbar betroffenen Grundeigentümer möglich. Das Verfahren kann - was angesichts der Größe des Unternehmens letztlich auf der Hand liegt - dazu beitragen, die Vernichtung bäuerlicher Existenzen, die bislang in dem als Totalreservat auszuweisenden Gebiet gewirtschaftet haben, zu verhindern und die Nachteile insb. für die betroffenen (Privat-)Eigentümer im Nationalpark durch eine sinnvolle Neuordnung der Eigentumsverhältnisse zu mildern.

Das Verfahren ist ferner geeignet, Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden. Mit der Ausweisung eines Gebietes von über 5.000 ha, in dem - von den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen abgesehen - jegliche infrastrukturelle und wirtschaftliche Entwicklung ausgeschlossen ist und das nach dem Nationalparkgesetz abgesehen von naturschutzfachlichen Maßnahmen sich selbst überlassen bleiben soll, sind erhebliche Beeinträchtigungen der Landeskultur insbesondere für die angrenzenden Gebiete verbunden, die in einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren durch Maßnahmen der Landschaftspflege und agrarstruktureller Verbesserungen, insbesondere der Planung und Realisierung von öffentlichen und gemeinschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen im Verfahrensgebiet, vermieden oder zumindest teilweise aufgefangen werden können.

Soweit der Beklagte als weiteren Zweck des Verfahrens eine Neuordnung der zersplitterten Grundstücksverhältnisse angeführt hat, die schon für sich genommen wegen der damit verbundenen landeskulturellen Nachteile eine Flurbereinigung rechtfertigen würden, begegnet dies keinen Bedenken. Die Flurbereinigungsbehörde ist nicht gehindert, im Zuge eines in erster Linie der Landbeschaffung für ein Unternehmen dienenden Verfahrens (auch) Verfahrenszwecke im Sinne der §§ 1, 37 FlurbG zu verfolgen. Die Unternehmensflurbereinigung dient zwar zuvorderst der Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden (fremdnützigen) Vorhabens; dies schließt es aber nicht aus, zugleich (nachrangig) auch privatnützige Zwecke zu verfolgen, die nicht nur in der solidarischen Folgenminderung, also in der Verteilung des unternehmensbedingten Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern liegen können, sondern auch in einer Neuordnung der Besitzverhältnisse im Verfahrensgebiet wie in einem Regelflurbereinigungsverfahren auch dort, wo dies allein aus Gründen der Folgenbewältigung der Unternehmensflurbereinigung nicht unbedingt geboten wäre (BVerwGE 80, 340, 432; s. auch Beschluss vom 19. Mai 1989 - 5 B 15/89 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 13 und vom 6. Januar 1987 - 5 B 30/85 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 9). Dass hier ein Bedarf an der Bereinigung der Grundstücksverhältnisse besteht, ist angesichts der in ganz erheblichem Maße zersplitterten, kleinteiligen Eigentumsverhältnisse, wie sie an Hand der vom Beklagten vorgelegten Karten zu den Eigentumsverhältnissen im Verfahrensgebiet deutlich werden, offensichtlich und wird auch vom Kläger nicht in Abrede gestellt.

Soweit der Beklagte darüber hinaus das Verfahren auch mit Blick auf den Bedarf an einer Bodenneuordnung nach § 64 LwAnpG für einzelne Grundstücke im Verfahrensgebiet der Unternehmensflurbereinigung angeordnet hat, bestehen gegen eine solche Kombination des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens mit einem Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz keine grundsätzlichen Bedenken (vgl. zur Kombination einer Unternehmensflurbereinigung mit einer Regelflurbereinigung etwa BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 1989 - 5 B 15/89 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 13; SächsOVG, U. v. 15. Oktober 1999 - 7 S 140/99 -). Im Übrigen ist weder ersichtlich noch geltend gemacht worden, dass der Kläger insoweit von der angefochtenen Entscheidung in seinen Rechten berührt sein könnte. Er wendet sich vielmehr ausschließlich gegen die Verfahrenseinleitung, soweit sie die Unternehmensflurbereinigung betrifft.

Die Verfahrensgebietsabgrenzung begegnet ebenfalls keinen Bedenken. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG, der mangels besonderer Regelungen in den §§ 87, 88, 89 FlurbG auch für die Unternehmensflurbereinigung gilt (BverwGE 82, 205, 207; BverwGE 66, 224, 230), ist das Flurbereinigungsgebiet so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird. Für das vorliegende Verfahren, das nach der Begründung des angegriffenen Anordnungsbeschlusses und des Widerspruchsbescheids in erster Linie dazu dienen soll, die für das Unternehmen benötigten Flächen im Nationalpark bereitzustellen, den Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen und die durch das Unternehmen verursachten Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu mindern, ist die Gebietsabgrenzung deshalb so vorzunehmen, dass sich die Verteilung des Landverlustes und die Vermeidung von Nachteilen nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG möglichst vollkommen erreichen lassen (vgl. BverwGE 66, 224, 230 f.; BVerwG, Beschluss vom 6. Januar 1987 - 5 B 30.85 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 9 S. 6). Diese Ermessensrichtlinie (BverwGE 82, 205, 208) ist vom Beklagten ausweislich der Begründung der angefochtenen Entscheidungen beachtet worden. Er hat das Gebiet erklärtermaßen so begrenzt, dass möglichst in großem Umfang schon erworbene oder noch zu erwerbende Tauschflächen des Unternehmensträgers, aber auch des Klägers, einbezogen werden, um nach Möglichkeit einen Landabzug, zu dem bislang kein Einverständnis der landwirtschaftlichen Berufsvertretung vorliegt, zu vermeiden. Diese Begrenzung ist ersichtlich von der (zutreffenden) Erwägung getragen, dass das mit der Unternehmensflurbereinigung verfolgte Ziel der Verteilung des Landverlustes in einem großen Flurbereinigungsgebiet besser erreicht werden kann als in einem Gebiet kleineren Umfangs (vgl. hierzu BverwGE 82, 205, 208). Anhaltspunkte dafür, dass sich die obere Flurbereinigungsbehörde diesen Umstand im Fall des Klägers sachwidrig zunutze gemacht oder sonstwie in Bezug auf den Kläger ermessensfehlerhaft gehandelt haben könnte, sind nicht erkennbar und werden auch vom Kläger nicht geltend gemacht. Im Übrigen konnten als kleinste katastermäßige Einheit nur Flurstücke als Ganzes in das Verfahrensgebiet einbezogen werden. Auf Fragen der Grenzziehung für das Gebiet des Nationalparks innerhalb eines Flurstücks kommt es im vorliegenden Verfahren nicht an.

Soweit nach § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes im Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung zu regeln ist, handelt es sich schon nicht um eine Voraussetzung für die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung, sondern um eine Voraussetzung, die bis zum Erlass des Flurbereinigungsplans vorliegen muss (vgl. OVG Thüringen, Urteil vom 25. Oktober 2000 - 7 F 589/99 -; Seehusen/Schwede, a.a.O., § 87 Rdn. 12; Quadflieg, FlurbG, § 87 Nr. 123 ff.; offen und mit Hinweisen auf a.A. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 6. Mai 1991 - 7 S 766/90 -, RdL 1991, 324, 326). Das "Ausmaß der Verteilung des Landverlustes" betrifft der Sache nach die Frage, in welchem Umfang die einzelnen Teilnehmer des Verfahrens für den zugunsten des Unternehmens eingetretenen Landverlust in Land abgefunden werden können oder einen Landabzug im Sinne des § 88 Nr. 4 FlurbG hinnehmen müssen. Gerade insoweit, also hinsichtlich der Möglichkeit eines Landabzuges, unterscheidet sich die Unternehmensflurbereinigung in ihren praktischen Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe von der Regelflurbereinigung, bei der

eine § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG vergleichbare Beteiligung der landwirtschaftlichen Berufsvertretung nicht vorgesehen ist. Dies spricht dafür, das Einvernehmen über das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes als eine Einigung über die Höhe des Landabzugs zu verstehen, die regelmäßig erst erforderlich wird, wenn feststeht, in welchem Umfang Flächen für das Unternehmen tatsächlich im Rahmen der Flurbereinigung zur Verfügung gestellt werden müssen. Bei einem Unternehmensflurbereinigungsverfahren, das bereits angeordnet werden kann, wenn das unternehmensbezogene Planungsverfahren erst eingeleitet ist (§ 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG), und in dessen Verfahrensverlauf ein weiterer Landerwerb durch den Unternehmensträger möglich ist, kann dies nicht schon der Zeitpunkt der Anordnung des Verfahrens sein.

Unabhängig davon ist hier ein entsprechendes Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, die im Land Brandenburg gemäß § 109 FlurbG i.V.m. der seinerzeit maßgeblichen Bestimmung der Berufsvertretungen nach dem Flurbereinigungsgesetz (Erlass des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 29. September 1994, Amtsbl. S. 1557) der Landesbauernverband ... e.V. ist, bereits vor Einleitung der Unternehmensflurbereinigung in der Weise erzielt worden, dass man sich auf eine Durchführung des Verfahrens ohne Landabzug geeinigt hat. Ausweislich des Protokolls des zweiten Besprechungstermins des Beklagten u. a. mit dem Landesbauernverband ... e.V. ist man zu der "übereinstimmenden Haltung" gelangt, dass das Verfahren ohne die Möglichkeit eines Landabzugs schnellstmöglichst eingeleitet werden soll. Hierin ist eine einheitliche und sich im Ergebnis deckende Auffassung (vgl. zu diesem Erfordernis Quadflieg, a.a.O., Nr. 116) zum Ausmaß der Verteilung des Landverlustes zu sehen, nämlich eine Einigung darüber, dass das Verfahren ohne Landabzug durchgeführt wird. Demgemäß wird in dem Anordnungsbeschluss ausdrücklich festgehalten, dass eine volle Landabfindung der Privateigentümer ohne Landabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG erfolgen wird (s. S. 8 oben des Bescheids).

Liegen somit die Voraussetzungen für die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung vor, folgt hieraus zugleich, dass der Beklagte bei der Wahl der richtigen Verfahrensart nicht etwa statt des Verfahrens nach § 87 FlurbG ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG oder ein vereinfachtes Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG hätte einleiten können oder - wie der Kläger meint - sogar hätte einleiten müssen. Der Flurbereinigungsbehörde steht kein Wahlrecht zu, in welcher Verfahrensart sie den Zweck der Flurbereinigung erreichen will. Wenn der Zweck vorrangig in der Landaufbringung für ein Unternehmen liegt, ist für die Anwendung der § 86 und § 91 FlurbG kein Raum, wie sich bereits aus § 88 Nr. 10 FlurbG ergibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juli 1980 - 5 B 25/79 -, RzF § 86 S. 25 <RzF - 12 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>). Dies gilt auch dann, wenn der Unternehmensträger an anderer Stelle für die benötigten Grundstücke ausreichend Tauschflächen erworben hat. Eine nur im Interesse der Beteiligten (vgl. § 4 FlurbG), also zu privatnützigen Zwecken zulässige Regelflurbereinigung kann nicht den Zielen eines Unternehmens unterordnet werden. Außerdem ist der Unternehmensträger darauf angewiesen, dass ihm im Flurbereinigungsverfahren ganz bestimmte für das Unternehmen benötigte Flächen zugewiesen werden, worauf er in einem Regelflurbereinigungsverfahren keinen Anspruch hätte (vgl. zum Ganzen BVerwGE 66, 224, 232). Diese Unterschiede hat das Bundesverwaltungsgericht bezogen auf das Verhältnis zwischen vereinfachtem Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG und Unternehmensflurbereinigungsverfahren in der Entscheidung vom 8. September 1988 - 5 C 8/85 - (E 80, 193, 198) <RzF - 13 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG> noch einmal wie folgt zusammengefasst:

Die vereinfachte Flurbereinigung im Sinne des § 86 Abs. 1 Satz 1 FlurbG dient nicht dem Ziel der Landbeschaffung für die in dieser Vorschrift angeführten Maßnahmen. Wie der erkennende Senat schon in seinem Beschluß vom 30. Juli 1980 - BVerwG 5 B 25.79 - (Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 4 = RdL 1981, 93, 94) klargestellt hat, setzt ein derartiges vereinfachtes Verfahren voraus, daß die für das Unternehmen benötigten Flächen von dem Unternehmensträger bereitgestellt werden und nicht wie



in dem Verfahren nach §§ 87 ff. FlurbG von den Teilnehmern aufzubringen sind (ebenso Hess. VGH, Urteil vom 26. August 1969 - III F 165/68 - <RdL 1970, 245/252>). Dies gilt nicht nur in dem Fall, daß das Verfahren entsprechend der ersten Alternative des § 86 Abs. 1 Satz 1 FlurbG durchgeführt wird, um die durch Anlegung, Änderung oder Beseitigung von Eisenbahnen, Straßenbahnen, Straßen, Wegen, Gewässern oder durch ähnliche Maßnahmen für die allgemeine Landeskultur entstehenden oder entstandenen Nachteile zu beseitigen. Gleiches ist vielmehr auch dann anzunehmen, wenn die vereinfachte Flurbereinigung auf der Grundlage der zweiten Alternative der genannten Bestimmung die Durchführung eines Siedlungsverfahrens, von städtebaulichen Maßnahmen, notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes ermöglichen soll. Auch für diesen Fall spricht § 86 Abs. 1 FlurbG im Gegensatz zu § 87 Abs. 1 und 2 FlurbG nicht von der Inanspruchnahme ländlicher Grundstücke, von einem dadurch entstehenden Landverlust (vgl. dazu BVerwGE 71, 108, 18) oder davon, daß aus besonderem Anlaß eine Enteignung zulässig ist, die zugunsten des Unternehmens durchgeführt werden soll. In Konsequenz dessen fehlen für Verfahren nach § 86 Abs. 1 FlurbG auch Regelungen über die Landaufbringung, Eigentumszuteilung und Geldentschädigung, wie sie für die Unternehmensflurbereinigung in § 88 Nr. 4 in Verbindung mit den Nrn. 6 und 7 FlurbG getroffen worden sind. All dies läßt erkennen, daß Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 FlurbG anders als solche nach § 87 FlurbG nicht darauf gerichtet sein können, dem Unternehmensträger zu dem im Unternehmensbereich benötigten Land zu verhelfen. Dieses muß dem Unternehmensträger vielmehr schon zur Verfügung stehen.

Diese Grundsätze gelten auch, soweit es um die Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes geht (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1998 - 11 B 32/98 -, RdL 1999, 322, 323; s. auch - auf den Unterschied zwischen Fremd- und Privatnützigkeit abstellend - OVG Lüneburg, Urteil vom 5. März 1998 - 15 K 2819/96 -, RdL 1999, 320 ff.). Entscheidend ist deshalb hier, dass der Zweck des Verfahrens in erster Linie in der Bereitstellung von Land für den Nationalpark liegt und dieser fremdnützige Zweck nur in einem Verfahren nach § 87 FlurbG erreicht werden kann. Der Beklagte hat deshalb zu Recht das Verfahren nach § 91 FlurbG eingestellt und ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren eingeleitet.