

RzF - 23 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG

1. Die vereinfachte Flurbereinigung darf angeordnet werden, wenn das Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken dient. Dabei ist der Anlass für die Einleitung unerheblich.
2. Es dient privatnützigen Zwecken, die durch die Verwirklichung eines Naturschutzgroßprojektes entstehenden Landnutzungskonflikte im Interesse der Landwirtschaft aufzulösen. Dem steht nicht entgegen, wenn das Flurbereinigungsverfahren nachrangig zugleich auch dem Naturschutzgroßprojekt Vorteile verschafft.

Flurbereinigungsgericht Koblenz, Urteil vom 15.01.2014 - 9 C 10644/13.OVG = RdL 2015, 65-68 (Leitsatz und Gründe)

Aus den Gründen:

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung Naturschutzgroßprojekt
- 2 Er ist Inhaber eines extensiv wirtschaftenden Grünlandbetriebes mit Schwerpunkt Wanderschäfferei und Mutterkuhhaltung im Flurbereinigungsgebiet.
- 3 Die Bezirksregierung ... gab 1995 die agrarstrukturelle Vorplanung ... - Niederung in Auftrag, die angesichts der Landschaftsplanung der Verbandsgemeinden ... und ... sowie der ... und der Konzeption für das Naturschutzgroßprojekt ... und Randbereiche die Situation und Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft und des Weinbaus deutlich machen sollte. Diese agrarstrukturelle Vorplanung wurde im November 1997 vorgelegt. 2005 bis 2007 wurde der Pflege- und Entwicklungsplan Naturschutzprojekt ... erstellt. 2009 wurden auf seiner Grundlage Fördermittel durch das Bundesamt für Naturschutz bewilligt. Träger des Projekts sind die Landkreise ... und Im Projektgebiet befinden sich insbesondere das Landschaftsschutzgebiet ..., das Naturschutzgebiet ..., das FFH-Gebiet ... und das Vogelschutzgebiet ... und ... (Pflege- und Entwicklungsplan S. 103 ff ff, Karten A 4_1 und A 4_2). Im April 2010 wurde eine projektbezogene Untersuchung zur geplanten Flurbereinigung Naturschutzgroßprojekt ... vorgelegt. Diese verweist für die agrarstrukturelle Situation auf die agrarstrukturelle Vorplanung und auf das sozioökonomische Fachgutachten zum Pflege- und Entwicklungsplan, nach denen bodenordnerische Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur vorgeschlagen würden. Ein erhöhter Bedarf für die Zusammenlegung von Pacht und Eigentumsflächen bestehe insbesondere bei extensiver Grünlandnutzung. Ziel des bodenordnerischen Verfahrens sei die konfliktfreie Umsetzung des Maßnahmenziels des Naturschutzgroßprojekts ..., daneben könnten agrarstrukturelle Verbesserungen durch eine verbesserte Erschließung, die Zusammenlegung von Pacht und Eigentumsflächen und die

Nutzungsentflechtung erzielt werden. Nach einer Beteiligung von Behörden und Organisationen fanden am 29. April und 25. Mai 2010 Aufklärungsversammlungen für die beabsichtigte Flurbereinigung statt. Die Projektträger des Naturschutzgroßprojekts beantragten mit Schreiben vom 26. Oktober 2011 die Durchführung einer Flurbereinigung.

- 4 Am 29. November 2011 erging der Flurbereinigungsbeschluss zur Anordnung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens Naturschutzgroßprojekt Das Verfahren diene neben der Unterstützung der Umsetzung des Pflege- und Entwicklungsplanes ... der Auflösung von Nutzungskonflikten. Voraussetzung für die Durchführung der geplanten Maßnahmen (Ausweisung von Gewässerrandstreifen, Aktivierung des Grabensystems, Erhöhung des Grünlandanteils in Teilgebieten, Schaffung halboffener Weidelandschaften) sei der Flächenerwerb durch das Naturschutzgroßprojekt. Die benötigten Flächen könnten jedoch in der Regel nicht erworben werden, so dass ein Flächenmanagement erforderlich sei. Zudem griffen die Maßnahmen massiv in die Agrarstruktur ein, etwa durch eine erhebliche Verkürzung der Bewirtschaftungsflächen infolge der Ausweisung von Gewässerrandstreifen. Dies könne nur durch eine durchgreifende Verbesserung der agrarstrukturellen Verhältnisse ausgeglichen werden, insbesondere durch Arrondierung von Grundstücken. Weil dies im Interesse der Grundstückseigentümer liege, sei das Verfahren privatnützig.
- 5 Der Flurbereinigungsbeschluss wurde am 14., 15. und 16. Dezember 2011 in den Mitteilungsblättern der Verbandsgemeinden ... und ... sowie der Stadt ... öffentlich bekannt gemacht. Am 11. Januar 2012 legte der Kläger Widerspruch ein: Er sei auf zusammenhängende Weideflächen angewiesen. Diese müssten über Zuwegungen für eine Herde von 1000 Tieren verfügen. Wegen der Nutzung von Waldwegen für den Viehtrieb müssten die Weideflächen in Waldnähe liegen, die Nähe von Straßen und Eisenbahnstrecken sei dagegen nachteilig. Tränkemöglichkeiten an Bachläufen seien erforderlich. Entsprechende Flächen stünden ihm durch Kauf, Pacht und Nutzungstausch zur Verfügung, würden jedoch durch die Flurbereinigung zerrissen, da eine Arrondierung der Eigentumsflächen erfolge. Durch die vorgesehene Verlangsamung des Wasserabflusses entstehe die Gefahr, dass sein Betrieb überschwemmt werde.
- 6 Mit Widerspruchsbescheid vom 24. Mai 2013 wies die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion den Widerspruch zurück. Die Voraussetzungen für das angeordnete Flurbereinigungsverfahren, insbesondere das Interesse der Beteiligten, lägen vor. Das ergebe sich aus der projektbezogenen Untersuchung zur geplanten Flurbereinigung Naturschutzgroßprojekt ..., in die auch die Ergebnisse der großräumigen agrarstrukturellen Vorplanung ... - Niederung sowie des sozioökonomischen Fachgutachtens zum Pflege- und Entwicklungsplan eingeflossen seien. Danach sollten landwirtschaftliche Nutzflächen auslaufender Betriebe vordringlich den verbleibenden entwicklungsfähigen Betrieben zur Aufstockung und zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit dienen. Für die Bereiche ..., ..., ... und ... seien deutliche agrarstrukturelle Mängel ermittelt worden. Die Besitzersplitterung sei wesentlich höher als im Durchschnitt des Untersuchungsgebietes, insbesondere die Ackerflächen seien - besonders wegen der Grundstücksform und der geringen Schlaglängen - ungünstig strukturiert. Es bedürfe einer Zusammenlegung von Pacht- und Eigentumsflächen vor allem bei extensiver Grünlandwirtschaft. Durch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren sollten die konfliktfreie Umsetzung der Maßnahmenziele des Naturschutzgroßprojektes ... sowie agrarstrukturelle Verbesserungen durch

eine verbesserte Erschließung, Zusammenlegung von Pacht und Eigentumsflächen und Nutzungsentflechtung erreicht werden.

- 7 Nach Zustellung des Widerspruchsbescheides am 28. Mai 2013 hat der Kläger am 17. Juni 2013 Klage erhoben. Zur Begründung wiederholt und vertieft er seinen Vortrag im Widerspruchsverfahren. Er verweist auf eine Stellungnahme des Landesverbandes der Schafhalter/Ziegenhalter und Züchter Rheinland-Pfalz e.V. vom 19. August 2013. Danach würde die geplante Veränderung der jetzt vorhandenen Entwässerung und Wasserführung eine Nutzung der Grünflächen im Frühjahr unmöglich machen. Außerdem könne hierdurch die Stallfläche überflutet werden, so dass eine Stallhaltung an diesem Standort nicht mehr möglich wäre. Die Schafhaltung des Betriebes wäre hierdurch gefährdet, was wiederum auch negative Auswirkungen für das Naturschutzgroßprojekt ... mit sich bringen würde. Vorteile für die Landwirtschaft seien nicht zu erkennen. Die agrarstrukturelle Vorplanung sei über 16 Jahre alt, der Pflege- und Entwicklungsplan beruhe auf einer 2004 durchgeführten Umfrage. Die Entwicklung in der Zwischenzeit bleibe unberücksichtigt. Die Schläge seien durch freiwilligen Landtausch vergrößert worden. Eine Verbesserung der Erschließung sei nicht erforderlich. Es gehe nur um die Umsetzung öffentlicher Interessen. Mit einer Umsetzung des Pflege- und Entwicklungsplanes im Flurbereinigungsverfahren sei zu rechnen, da sonst die zugesagten Fördermittel von 10 Mio. € nicht ausgeschöpft werden könnten. Die im Pflege- und Entwicklungsplan vorgesehenen Maßnahmen stünden aber im Widerspruch zu den landwirtschaftlichen Interessen. Ein Ziel sei, vernässte Flächen zu schaffen. Eine Flächenbewässerung werde angestrebt. Es würden Bachrandstreifen geschaffen, damit die Gewässer mäandrieren könnten. Die Abflussgeschwindigkeit werde so verringert. Für die Bachrandstreifen müssten Wege aufgehoben werden, Wirtschaftsgrundstücke würden verkleinert. Einem Graben, der bisher zur Entwässerung der hofnahen Flächen und der Hofstelle selbst gedient habe, werde durch eine Umleitung des ..., in den auch der ... eingeleitet werde, Wasser zugeführt. Dadurch sei mit einem Ansteigen des Grundwasserspiegels und sogar mit Überschwemmungsgefahr zu rechnen. Die Mutterkuhhaltung sei dann nicht mehr möglich. Die Hofstelle würde bei jedem Starkregen unter Wasser stehen. Eine gleichwertige Abfindung werde dadurch unmöglich gemacht. Die Flurbereinigungsbehörde habe auf seine Verpächter eingewirkt, damit sie ihre Flächen an das Naturschutzgroßprojekt verkaufen, das bereits über 1,00 €/m² zahle, während die Preise im Flurbereinigungsverfahren auf 0,70 €/m² für Ackerland und 0,50 €/m² für Grünland festgelegt seien. Damit werde sein Betrieb gefährdet.
- 8 Der Kläger beantragt,
- 9 unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 24. Mai 2013 die Anordnung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens Naturschutzgroßprojekt ... aufzuheben.
- 10 Der Beklagte beantragt,
- 11 die Klage abzuweisen.
- 12 Die angeordnete Flurbereinigung habe neben der Agrarstrukturverbesserung das Ziel, nachteilige agrarstrukturelle Folgen des Naturschutzgroßprojekts zu vermeiden. Landnutzungskonflikte, die bereits bestünden und durch das Naturschutzgroßprojekt verstärkt würden, könnten aufgelöst werden. Die Erschließung der Grundstücke werde gesichert und verbessert, die

Bewirtschaftungseinheiten arrondiert und vergrößert, alle Teilnehmer hätten Anspruch auf wertgleiche Abfindung und ordnungsgemäße Erschließung. Das Naturschutzgroßprojekt, für das 10 Mio. € zur Verfügung stünden, sei nicht von der Flurbereinigung abhängig. Maßnahmen würden nur auf Flächen durchgeführt, die im Eigentum der Projektträger stünden oder noch erworben würden. Die Wahrung der landwirtschaftlichen Belange durch Nutzungsentflechtung könnte jedoch nur durch das Flurbereinigungsverfahren erfolgen. Wenn dieses auch Vorteile für das Naturschutzgroßprojekt bringe, sei das zulässig. Eine umsetzungsreife Planung für das Naturschutzgroßprojekt liege noch nicht vor. Bei dem Pflege- und Entwicklungsplan handele es sich um eine Fachplanung der Naturschutzbehörde. Die Umsetzungsplanung im Rahmen der Flurbereinigung erfolge durch Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan. Dabei flössen die Zielvorstellungen des Pflege- und Entwicklungsplans ebenso ein wie die landwirtschaftlichen Belange und die Vorstellungen der Gemeinden sowie weiterer Träger öffentlicher Belange. Der Anspruch des Klägers auf wertgleiche Abfindung werde durch den Pflege- und Entwicklungsplan nicht in Frage gestellt.

- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie auf die Verwaltungs- und Widerspruchsakten verwiesen. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.
- 14 Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.
- 15 Der Kläger hat keinen Anspruch auf die begehrte Aufhebung des Flurbereinigungsbeschlusses vom 29. November 2011 und des Widerspruchsbescheides vom 24. Mai 2013, denn diese sind rechtmäßig und verletzen ihn deshalb nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 16 Die gesetzlichen Voraussetzungen eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens sind erfüllt und auch Ermessensfehler bei der Anordnung der Flurbereinigung und der Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes nicht festzustellen.
- 17 Verfahrensfehler, insbesondere Verstöße gegen § 5 FlurbG, sind nicht geltend gemacht und auch sonst nicht ersichtlich.
- 18 Die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung sind erfüllt.
- 19 Eine vereinfachte Flurbereinigung ist materiell rechtmäßig, wenn die Zweckbestimmung des Verfahrens den Anforderungen des § 86 FlurbG entspricht (1), die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 4 FlurbG das Verfahren für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben halten durfte (2) und sie das ihr zur Anordnung des Verfahrens und der Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat (3).
- 20 1. Das Verfahren genügt den Voraussetzungen nach § 86 Abs. 1 FlurbG.
- 21 Das ist der Fall, wenn es einen oder mehrere der in § 86 Abs. 1 aufgeführten Zwecke verfolgt (a) und dabei in erster Linie privatnützigen Zwecken dient (b).
- 22 a. Mit dem Verfahren werden in § 86 Abs. 1 aufgeführte Zwecke verfolgt. Wie sich aus dem Flurbereinigungsbeschluss ergibt, ist das Verfahren angeordnet worden, um Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen

des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu ermöglichen und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG). In der Begründung wird außerdem eine durchgreifende agrarstrukturelle Verbesserung als Ziel genannt. Das Verfahren dient nicht dazu, Land für das Naturschutzgroßprojekt ... (im Folgenden NGP) zu beschaffen und den hierdurch bedingten Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen, wozu eine Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG geboten wäre. Vielmehr wird im Flurbereinigungsbeschluss der freihändige Landerwerb durch das Unternehmen vorausgesetzt.

- 23 b. Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren muss in erster Linie privatnützigen Zwecken dienen. Das ist hier der Fall.
- 24 § 86 Abs. 1 FlurbG listet privatnützige und dem öffentlichen Wohl dienende Zwecke nebeneinander auf, ohne dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht wird. Aus der Systematik des Gesetzes und aus der Gesetzeshistorie ergibt sich jedoch das Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit, das auch verfassungsrechtlich geboten ist. (BVerwG, Urteil vom 13. April 2011 - 9 C 1/10 - BVerwGE 139, 296 f., Rn. 15 und 16 => RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>).
- 25 Für die Beurteilung, welche Zwecke mit einem Flurbereinigungsverfahren vorrangig verfolgt werden sollen, ist zunächst maßgeblich, was die zuständigen Behörden in Erfüllung ihrer Begründungspflicht (§ 4 Halbsatz 2 FlurbG) im Flurbereinigungsbeschluss in der Gestalt des Widerspruchsbescheides als Zwecke angegeben haben. Fehlt diesen Bescheiden eine Begründung oder gibt sie die für die Anordnung maßgeblichen Erwägungen nicht vollständig wieder, so kann sie nach Maßgabe des § 45 Abs. 2 VwVfG noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt oder ergänzt werden. Das folgt für den Flurbereinigungsbeschluss auch aus der dem Flurbereinigungsgericht eingeräumten umfassenden Entscheidungsbefugnis (vgl. § 144 FlurbG) und dem Gedanken der Verfahrensbeschleunigung - § 2 Abs. 2 Satz 1 FlurbG - (BVerwG Urteil vom 13. April 2011, a.a.O. Rn. 20 => RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>).
- 26 Während im Flurbereinigungsbeschluss noch das Ziel des Flächenmanagements und die Zusammenlegung der für das NGP benötigten Flächen betont werden, hat der Beklagte spätestens im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Privatnützigkeit des Flurbereinigungsverfahrens damit begründet, dass bestehende agrarstrukturelle Mängel beseitigt würden und die Nachteile durch das NGP für die Landwirtschaft ausgeglichen werden könnten. Der Grunderwerb durch das NGP würde auch ohne Flurbereinigung erfolgen, so dass eine Gemengelage von landwirtschaftlich genutzten Flächen und Landespflegeflächen entstehe. Dadurch würden durch Pacht und Nutzungsaustausch entstandene arrondierte Wirtschaftsflächen unterbrochen und der Nutzungskonflikt zwischen Landwirtschaft und Landespflege verschärft. Außerdem sei im Flurbereinigungsverfahren bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes durch die Beteiligung des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft die Berücksichtigung der Interessen der Grundstückseigentümer gewährleistet. In der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte ergänzt, dass die Flurbereinigungsbehörde sich als Landwirtschaftsbehörde verstehe, die in erster Linie das Interesse der Landwirtschaft zu wahren habe.

- 27 Der Senat teilt danach die Einschätzung, dass das Flurbereinigungsverfahren vorrangig den privaten Interessen der Teilnehmer dient.
- 28 Dem steht nicht entgegen, dass das Flurbereinigungsverfahren durch das im öffentlichen Interesse liegende NGP ausgelöst wurde. Auch eine im öffentlichen Interesse liegende Maßnahme kann zugleich – und vorrangig – den Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer dienen (Thüringer OVG Urteil vom 20. Oktober 2009 -7 F 761/07 -, juris, Rn. 43).
- 29 Zwar ist das Flurbereinigungsverfahren insofern fremdnützig, als es der Unterstützung des NGP dient, denn mit dem NGP werden vorrangig öffentliche Zwecke verfolgt. Diese Zwecke überschneiden sich indes weitgehend mit privaten Interessen. So wird als Zweck des NGP etwa die „Entwicklung eines beispielhaften Miteinanders von Naturschutz und raumrelevanten Nutzern (Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, Erholung u.a.), z. B. durch Entflechtung und Förderung angepasster Bewirtschaftungsformen“ (Pflege- und Entwicklungsplan für das Naturschutzgroßprojekt ..., Stand August 2010, - PEPI -, S. 5) genannt. Dazu wird auch eine Verbesserung der Agrarstruktur angestrebt: „Zur Umsetzung der Ziele des NGP einerseits und der Sicherstellung einer ökonomisch sinnvollen Bewirtschaftung andererseits werden daher auch im Rahmen des NGP Maßnahmen zur Verbesserung der Bodenordnung erforderlich. Diese sollen gleichermaßen Naturschutzbelange als auch betriebswirtschaftliche Belange berücksichtigen.“ (vgl. PEPI, S. 413). Gerade am Beispiel des Klägers wird die Parallelität öffentlicher und privater Interessen deutlich. Denn sein auf extensive Grünlandwirtschaft ausgerichteter Betrieb mit Schaf- und Mutterkuhhaltung entspricht gerade der vom PEPI geforderten extensiven Grünlandbewirtschaftung.
- 30 Das Verfahren ist jedenfalls insofern privatnützig, soweit eine Vergrößerung und Formverbesserung der Wirtschaftsflächen durch Arrondierung von Eigentums- und Pachtflächen angestrebt wird. Nach der agrarstrukturellen Vorplanung (vgl. S. 37 ff) sind die Wirtschaftsflächen zu klein und die Ackerflächen weisen eine zu geringe Furchenlänge auf.
- 31 Das Verfahren ist darüber hinaus aber auch deshalb privatnützig, weil es der Auflösung von Landnutzungskonflikten dient. Landnutzungskonflikte sind sich gegenseitig störende Nutzungen, die durch Bodenordnung auflösbar sind. Dabei geht es nicht nur um die Entschärfung von Konflikten wegen des Flächenbedarfs für den Natur- und Landschaftsschutz, sondern auch um die Förderung von Landnutzungskonzepten im Zusammenhang mit den flankierenden Maßnahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und um die Förderung durch die EU-Strukturfonds, die Voraussetzung für die Stabilisierung einer wettbewerbsfähigen, umwelt- und marktgerechten Landbewirtschaftung sein können (BT Drucksache 12/7909, S. 8). Das Verfahren entspricht dem Privatnützigkeitserfordernis deshalb, weil es vorrangig dazu dient, bestehende Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen und eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. April 2011, a.a.O. Rn. 20). Landnutzungskonflikte bestanden bereits bei Erlass des Flurbereinigungsbeschlusses, denn das Flurbereinigungsgebiet liegt im Bereich des Landschaftsschutzgebietes ..., des Naturschutzgebietes ..., des FFH-Gebietes ... und des Vogelschutzgebietes ... und ... (Pflege- und Entwicklungsplan S. 103 ff, Karten A 4_1 und A 4_2). Daraus ergeben sich naturschutzrechtliche Nutzungsvorgaben. Darüber hinaus sind weitere

Landnutzungskonflikte mit hinreichender Sicherheit (vgl. hierzu: Niedersächsisches OVG, Urteil vom 5. März 1998 - 15 K 2819/96 -, juris, Rn. 26) zu erwarten, da für das NGP bereits Fördermittel bewilligt wurden, die auch für den Ankauf von Flächen für landespflegerische Maßnahmen eingesetzt werden sollen. So sollen in der ... -Niederung bis zu 260 ha erworben werden (PEPI, S. 61). Wenn auch noch nicht genau feststeht, wieviel davon im Verfahrensgebiet beschafft werden sollen, handelt es sich jedoch wegen der dort vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere der Renaturierung von Gewässern und der Anlage von Gewässerrandstreifen, um Flächen von erheblichem Umfang. Ferner lassen sich Nutzungskonflikte zwischen den Flächen, für die der PEPI besondere und durch Fördermittel unterstützte Naturschutzmaßnahmen vorsieht, und den ohne Beschränkungen genutzten Flächen absehen. Die Grundstückseigentümer und Bewirtschafter, die sich angesichts der Fördermöglichkeiten Nutzungsauflagen, etwa im Rahmen des Vertragsnaturschutzes, unterwerfen wollen, benötigen dementsprechende Wirtschaftsflächen, die durch Arrondierung und Entflechtung in der Flurbereinigung gebildet werden können. Soweit das Ausweisen von Gewässerrandstreifen mit angrenzenden Wegen vorgesehen ist, wie in den Unterlagen zur Informationsveranstaltung vom 15. Mai 2012 (Bl. 23 ff der Verwaltungsakten) schematisch dargestellt, liegt dies in der Regel auch im Interesse einer landwirtschaftlichen Nutzung, da die Nutzung von gewässernahen Flächen wegen des Uferbewuchses und der erhöhten Feuchtigkeit ohnehin beeinträchtigt ist.

- 32 Gerade wegen der Landnutzungskonflikte infolge einer auch ohne Bodenordnungsverfahren durchgeführten Umsetzung des mit erheblichen Finanzmitteln unterstützten Naturschutzgroßprojekts überwiegt das - privatnützige - Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer an der Durchführung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens. Zwar deutet der Umstand, dass das NGP die Kosten des Verfahrens trägt, auf ein erhebliches öffentliches Interesse an dem Verfahren hin. Dies bedeutet jedoch entgegen der Meinung des Klägers nicht, dass das öffentliche Interesse der vorrangige Zweck des Flurbereinigungsverfahrens ist. Vielmehr wird durch die Kostenübernahme von vornherein sichergestellt, dass ein Mehraufwand für landespflegerische Zwecke, wie das Einlegen von Wegen zwischen landwirtschaftlich und landespflegerisch genutzten Flächen, nicht zu Lasten der privaten Grundstückseigentümer gehen wird. Darüber hinaus gehen aber auch der Flächenaufwand und die Kosten für die Verbesserung der Agrarstruktur nicht zu Lasten der Grundstückseigentümer und verringern somit nicht deren Flurbereinigungsvorteil.
- 33 2. Die Flurbereinigungsbehörde durfte eine Flurbereinigung auch für erforderlich (a) und das Interesse der Beteiligten für gegeben (b) halten (§ 4 i.V.m. § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG).
- 34 a) Die Flurbereinigung ist erforderlich, weil verbesserungsbedürftige Verhältnisse vorliegen und die Flurbereinigung geeignet ist, erhebliche Verbesserungen für die Nutzung der Grundstücke zu bewirken.
- 35 Im Verfahrensgebiet bestehen zunächst deutliche agrarstrukturelle Mängel, vor allem hinsichtlich der Flächenzersplitterung und der ungünstigen Grundstücksformen (vgl. agrarstrukturelle Vorplanung ... -Niederung, November 1997, S. 47). Gerade im Hinblick auf eine extensive Grünlandnutzung, die große Wirtschaftsflächen erfordert, ist eine Arrondierung von Eigentums- und Pachtflächen erforderlich. Soweit der Kläger rügt, diese agrarstrukturelle Vorplanung sei nicht mehr aktuell, er habe inzwischen durch

Pacht und Nutzungstausch seine Flächen arrondiert, betrifft dies im Wesentlichen nur seinen eigenen Betrieb, der erst später hier angesiedelt wurde. Im Übrigen wurde die agrarstrukturelle Vorplanung durch das sozioökonomische Gutachten zum PEPI und die auf beiden beruhende projektbezogene Untersuchung zur geplanten Flurbereinigung Naturschutzgroßprojekt ... vom April 2010 aktualisiert. Außerdem ist die Dauerhaftigkeit privater Arrondierungsmaßnahmen durch Pacht und Nutzungstausch angesichts des sich verschärfenden Landnutzungskonfliktes fraglich. Denn mit dem vom Kläger genannten freiwilligen Landtausch ist lediglich ein Nutzungstausch ohne Eigentumsänderung gemeint. Obwohl der PEPI keine förmliche Planung ist, die für die Eigentümer verbindliche Regelungen zur Nutzung ihrer Grundstücke treffen würde, hätte er auch unabhängig von einem Flurbereinigungsverfahren tatsächliche Auswirkungen. So stehen Fördermittel von mehr als 10 Mio € zur Verfügung, die für bestimmte Maßnahmen, insbesondere auch zum Landerwerb, genutzt werden sollen. Diese werden sich nachteilig auf die Agrarstruktur auswirken. Der Kläger bestätigt dies, indem er befürchtet, dass durch den Verkauf bisheriger Pachtflächen an das NGP der Zusammenhang seiner Wirtschaftsflächen unterbrochen wird.

- 36 Durch die Flurbereinigung kann eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Verhältnisse erreicht werden. Eine Arrondierung von Eigentums- und Pachtflächen und eine Verbesserung der Grundstücksformen für die landwirtschaftliche Nutzung sind möglich. Außerdem können Landnutzungskonflikte aufgelöst werden, indem eine Gestaltung und Zuordnung der Grundstücke entsprechend ihrer Eignung für die unterschiedlichen Nutzungen und eine Entflechtung der Nutzungen erfolgt, so dass eine gegenseitige Beeinträchtigung durch die unterschiedliche Nutzung benachbarter Grundstücke vermieden oder jedenfalls verringert wird. Agrarstrukturelle Nachteile durch die Flächeninanspruchnahme für Maßnahmen des NGP können verhindert, abgemildert oder ausgeglichen werden.
- 37 b) Die Flurbereinigungsbehörde durfte auch das Interesse der Beteiligten an der Flurbereinigung für gegeben halten.
- 38 Allerdings sind viele Beteiligte gegen das Flurbereinigungsverfahren eingestellt. Zwar wurden gegen den Flurbereinigungsbeschluss nur zwei Klagen erhoben. Es waren jedoch, wie der Beklagte in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt hat, 59 Widersprüche eingelegt worden, von denen 35 durch Widerspruchsbescheid entschieden wurden. Die daraus zu erkennende Ablehnung des Flurbereinigungsverfahrens beruht maßgeblich, wie auch beim Kläger, auf der Einschätzung, dass es durchgeführt wird, um landespflegerische Interessen des NGP unter Missachtung der landwirtschaftlichen Interessen durchzusetzen und zu einem Flächenverlust für die Landwirtschaft, einer Änderung der Pachtverhältnisse und einer stärkeren Vernässung der Grundstücke führen wird (vgl. Vermerk über die Aufklärungsversammlung vom 29. April 2010)
- 39 Nach § 4 FlurbG ist jedoch nicht die subjektive Meinung maßgebend, sondern das wohlverstandene Interesse der Beteiligten. Dieses darf dann angenommen werden, wenn bei Berücksichtigung aller planungsrelevanten Umstände und objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte der betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung nicht in Frage gestellt werden kann. Dieses objektive Interesse an der Verbesserung der Agrarstruktur und der Arbeitsgrundlagen der Betriebe muss für die

überwiegende Fläche des Gesamtgebietes vorliegen (BVerwG, Beschluss vom 26. März 1974 – V B 14.72 –, BVerwGE 45, 112 => RzF - 16 - zu § 4 FlurbG>).

- 40 Zum betriebswirtschaftlichen Erfolg kann zunächst auf die Ausführungen zur Erforderlichkeit der Flurbereinigung verwiesen werden, wonach die Teilnehmer durch die Flurbereinigung erhebliche Vorteile erwarten können. Soweit der Kläger Nachteile dadurch befürchtet, dass durch das Flurbereinigungsverfahren Maßnahmen nach dem PEPI ermöglicht werden, ist dies nicht gerechtfertigt. Er befürchtet insbesondere den Verlust seiner arrondierten Wirtschaftsflächen durch den im Rahmen der Flurbereinigung erleichterten Flächenerwerb durch das NGP sowie die Vernässung seiner Flächen durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen, wie Wassereinleitung in Entwässerungsgräben, Renaturierung von Gewässern und Vernässung von Wiesenflächen südlich von Kapsweyer, ferner die Einschränkung von Tränkemöglichkeiten an Gewässern (vgl. PEPI, S. 542 ff, insbesondere 547-555) und die Behinderung des Viehtriebes. Dem ist entgegenzuhalten: Der Flächenerwerb ist im Flurbereinigungsverfahren dadurch erleichtert, dass ein Teilnehmer mit seiner Zustimmung, statt in Land in Geld abgefunden werden kann (§ 52 Abs. 1 FlurbG). Diese Zustimmung kann unter dem Vorbehalt erklärt werden, dass ein bestimmter Dritter die Landabfindung erhält. Die Flurbereinigungsbehörde ist nicht verpflichtet, von dieser Zustimmung Gebrauch zu machen, vielmehr hat sie bei ihrer Zuteilungsentscheidung den Zweck der Flurbereinigung zu beachten (vgl. Mayr in Wingerter/Mayr, Flurbereinigungsgesetz, § 52 Rn. 3a), also auch den Vorrang der Privatnützigkeit. Im Übrigen ist der Flächenerwerb für das NGP auch außerhalb der Flurbereinigung möglich und wegen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sicher zu erwarten. Gegenüber dieser Möglichkeit kann die Landabfindung für von dem NGP erworbene Flächen indes in der Flurbereinigung so ausgewiesen werden, dass die landwirtschaftliche Nutzung möglichst wenig gestört wird und das NGP gerade die landespflegerisch bedeutsamen Flächen erhält, die in der Regel nur von geringerem landwirtschaftlichen Nutzen sind. Durch die bedarfsgerechte Landzuteilung verringert sich der Flächenbedarf für das NGP. Soweit der PEPI Maßnahmen an Fließgewässern vorsieht, gilt der Grundsatz, dass durch wasserbauliche Maßnahmen die ordnungsgemäße Nutzung benachbarter landwirtschaftlicher Flächen nicht beeinträchtigt werden darf und der Hochwasserschutz im bisherigen Umfang gewährleistet sein muss (PEPI, S. 542). Unabhängig davon sind die landwirtschaftlichen Interessen bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes im Rahmen der Flurbereinigung zu berücksichtigen, die im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft erfolgt (§ 41 Abs. 1 FlurbG). Die Teilnehmer sind gegen eine Verschlechterung der landwirtschaftlichen Nutzung ihrer Grundstücke durch ihren Anspruch auf wertgleiche Abfindung gemäß § 44 FlurbG geschützt. Darin eingeschlossen ist der Anspruch auf Schaffung der erforderlichen Vorflut nach § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG, so dass es unbegründet ist, wenn der Kläger infolge der Flurbereinigung eine erhöhte Überschwemmungsgefahr für seine Hofstelle befürchtet.
- 41 Soweit der Kläger geltend macht, die rechtlichen Interessen der Landwirte seien nicht hinreichend geschützt und die Rechtsschutzmöglichkeiten der Teilnehmer kämen zu kurz, ist dem entgegenzuhalten: Der Wege- und Gewässerplan ist im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft aufzustellen (§ 41 Abs. 1 FlurbG) und ist mit den Trägern öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern (§ 41 Abs. 2 Satz 1

FlurbG). So haben denn auch die Landwirtschaftskammer und der Bauern- und Winzerverband als Vertreter der landwirtschaftlichen Interessen mit Stellungnahmen vom 10. bzw. 15. Februar 2010 dem Verfahren gerade unter Hinweis auf die erforderliche Beteiligung der örtlichen Landwirte grundsätzlich zugestimmt. Der Vorstand der Teilnehmergeinschaft kann den Wege- und Gewässerplan unmittelbar anfechten (§ 41 Abs. 6 FlurbG). Die Teilnehmer können ihre Ansprüche zwar erst mit der Klage gegen den Flurbereinigungsplan durchsetzen, dessen Bestandteil der Wege- und Gewässerplan ist (§§ 41 Abs. 5 Satz 3, 58 Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Bei einem Vorausbau nach § 42 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ist der Wege- und Gewässerplan jedoch bereits im Rahmen der Klage eines Teilnehmers gegen die erforderliche Anordnung nach § 36 FlurbG zu überprüfen (vgl. Mayr, a.a.O., § 36 Rn. 7).

- 42 Das Interesse der Beteiligten ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt der drohenden Kostenlast zu verneinen, weil die Teilnehmer weder die Kosten des Flurbereinigungsverfahrens noch Landbeiträge zu tragen haben, wie bei den Aufklärungsversammlungen vom 29. April und 25. Mai 2010 erklärt wurde. Die Befürchtung des Klägers, dass gerade wegen der Kostenübernahme durch das NGP dessen Interessen vorrangig befriedigt würden, ist nicht gerechtfertigt, da die Kostenübernahme keine Sonderrechte begründet.
- 43 3. Die Flurbereinigungsbehörde hat das ihr zur Anordnung des Verfahrens und der Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt. Ermessensfehler, insbesondere auch bei der Abgrenzung des Verfahrensgebietes, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich.

Anmerkung:

Bestätigt durch Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. November 2014, Az. 9 B 31/14, juris