

RzF - 42 - zu § 141 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Koblenz, Urteil vom 10.01.2001 - 9 C 119 70/99.OVG

Leitsätze

1. Die Spruchstelle hat, soweit dies zur Abhilfe eines Widerspruchs erforderlich ist, auch die Befugnis, den planfestgestellten Wege- und Gewässerplan zu ändern.

2. Im Falle einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung kann ein vereinfachtes Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, in dem auf ein erneutes Anhörungsverfahren und eine öffentliche Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses verzichtet wird.

Aus den Gründen

Die Flurbereinigungsbehörde fasst die Ergebnisse des Flurbereinigungsverfahrens, die in vielfältiger Weise voneinander abhängig sind, im Flurbereinigungsplan zusammen, in den auch der Wege- und Gewässerplan aufgenommen wird (§ 58 Abs. 1 FlurbG). Die einzelnen Regelungen sind Teil des Gesamtplans; erst wenn alle im Gesamtplan enthaltenen Festsetzungen unanfechtbar geworden sind, können auch nicht angefochtene Festsetzungen unabänderlich werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 1976 - V C 10.76 - in Buchholz 424.01 § 61 Nr. 2). Allerdings ist die Änderung eines Flurbereinigungsplans nicht uneingeschränkt zulässig (vgl. § 60, § 64, § 141, § 144 FlurbG). Insbesondere steht der Spruchstelle für Flurbereinigung, die für Entscheidungen über Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan zuständig ist (§ 141 Abs. 1 FlurbG, §§ 1 Abs. 2, 7 Abs. 1 Ausführungsgesetz zum FlurbG), die Befugnis zur Änderung des Flurbereinigungsplans nur insoweit zu, als dies zur Abhilfe eines Widerspruches erforderlich ist, nicht aber, soweit sie andere Änderungen für erforderlich hält. Dies folgt daraus, dass nach § 141 Abs. 1 Satz 3 FlurbG nur § 60 Abs. 1 Satz 3 und 4 FlurbG anwendbar sind, nicht aber Satz 2 (BVerwG, Urteil vom 8. November 1973 - V C 17.72 - in RzF - 6 - zu § 141 Abs. 2 FlurbG = Rdl 1971, 157). Dies bedeutet, dass die Spruchstelle für Flurbereinigung nicht bei Gelegenheit eines Widerspruches ihr sinnvoll erscheinende Änderungen des Flurbereinigungsplanes vornehmen darf, sondern nur solche Änderungen, die aufgrund ihrer Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit der mit dem Widerspruch angegriffenen Regelungen zur Abhilfe des Widerspruches erforderlich sind. Dabei ist eine Abhilfe nicht dann ausgeschlossen, wenn der Widerspruchsführer keine Nachteile, sondern sogar Vorteile durch die Flurbereinigung hat, denn auch dann kann die Ermessensausübung noch fehlerhaft sein. Das ist hier der Fall. Wie unten noch auszuführen sein wird, wurden die Interessen der Beigeladenen zu 2) bis 5) nicht angemessen berücksichtigt.

Die Änderungsbefugnis der Spruchstelle für Flurbereinigung bezieht sich auch auf den in den Flurbereinigungsplan aufgenommenen planfestgestellten Wege- und Gewässerplan. Durch die Aufnahme in den Flurbereinigungsplan wird der Wege- und Gewässerplan erst anfechtbar für die einzelnen Teilnehmer (BVerwG, Urteil vom 6. Februar 1986 - 5 C 40.84 - BVerwGE 74, 1 = Rdl 1988, 31, RzF - 51 - zu § 36 Abs. 1

[FlurbG](#)). Für die Entscheidung über die Widersprüche dieser Teilnehmer ist die Spruchstelle für Flurbereinigung zuständig (§ 141 Abs. 2 FlurbG, §§ 1, 7 Ausführungsgesetz zum FlurbG). Daraus folgt, dass die Spruchstelle für Flurbereinigung auch die Möglichkeit für eine Änderung des Wege- und Gewässerplanes haben muss. Soweit allerdings die Meinung vertreten wird, die Spruchstelle könne eine solche Änderung nicht selbst vornehmen, weil ihr nur die Rechtsaufsicht, nicht aber die Fachaufsicht zusteht (vgl. Haselhoff, Rdl 1994, 309, 310), kann das nicht überzeugen. Denn die Spruchstelle könnte ihrer Aufgabe, zulässigen und begründeten Widersprüchen abzuhelfen, nicht gerecht werden, wenn sie auf die Mitwirkung der Planfeststellungsbehörde angewiesen wäre (so im Ergebnis auch Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, § 41 RdNr. 264).

Die vorgenommene Änderung ist auch nicht wegen der Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften zu beanstanden. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung über die Änderung eines festgestellten Wege- und Gewässerplanes trifft das Flurbereinigungsgesetz nicht. Soweit es in § 41 Abs. 4 Satz 2 FlurbG heißt, bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung könne die Planfeststellung unterbleiben, bezieht sich dies nicht auf Änderungen des schon festgestellten Planes, sondern auf Änderungen bereits vorhandener Anlagen. Dies ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang, denn § 44 Abs. 4 Satz 1 FlurbG betrifft die Plangenehmigung, also einen weiteren Fall, in dem ein Planfeststellungsverfahren nicht durchzuführen ist, weil besondere Voraussetzungen vorliegen. Bestätigt wird dies auch durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift, die an die damalige Regelung des § 17 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz anknüpft (vgl. Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, § 41 RdNr. 193 ff.; Hegele in Seehusen/Schwede, FlurbG 7. Auflage 1997, § 41 RdNr. 27; a.A.: Krafft, Rdl 1996, 197).

Wegen Fehlens einer speziellen Regelung im Flurbereinigungsgesetz ist deshalb die allgemeine Regelung des § 76 VwVfG anzuwenden (§ 1 Nr. 2 VwVfG; Flurbereinigungsgericht Koblenz, Beschluss vom 6. November 1987 - 9 C 26/86 - Rdl 1988, 186 = [RzF - 1 - zu § 41 Abs. 2 FlurbG](#); Quadflieg, aaO; Hegele, aaO). Entsprechend dem Grundsatz, dass bei Änderung eines in einem förmlichen Verfahren festgestellten Planes die gleichen Verfahrensbestimmungen zu beachten sind, ist nach § 76 Abs. 1 VwVfG für die Änderung des festgestellten Planes vor Fertigstellung des Vorhabens grundsätzlich ein neues Planfeststellungsverfahren erforderlich.

Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann dagegen § 76 Abs. 2 VwVfG von einem neuen Planfeststellungsverfahren abgesehen werden, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Hier werden aber Belange anderer sehr wohl berührt, insbesondere entstehen durch die längere Wegestrecke höhere Kosten, die schließlich von den Teilnehmern des Flurbereinigungsverfahrens zu tragen sind (§ 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 42 Abs. 1, § 105 FlurbG). Selbst wenn bezüglich der anderen Betroffenen nach § 134 Abs. 1 FlurbG eine Zustimmung angenommen werden kann, gilt dies nicht für die Klägerin und die Beigeladene zu 1), die Widerspruch eingelegt haben.

Bedarf es danach einer Planfeststellung auch im vorliegenden Fall, so ermächtigt die Vorschrift des § 76 Abs. 3 VwVfG die Behörde u.a., "in anderen Fällen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung" ein vereinfachtes Planfeststellungsverfahren durchzuführen, indem auf ein erneutes Anhörungsverfahren und eine öffentliche Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses verzichtet wird. Diese Vorschrift entspricht insoweit den Regelungen des Flurbereinigungsgesetzes, die in § 141 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 60 Abs. 1 Satz 3 FlurbG vorsehen, dass bei einer Änderung des Flurbereinigungsplanes eine Bekanntgabe der Änderung und die Anhörung auf die daran Beteiligten zu beschränken ist. Es bestehen daher keine Bedenken, § 76 Abs. 3 VwVfG auch im Falle der Änderung eines in den Flurbereinigungsplan aufgenommenen Wege- und Gewässerplanes anzuwenden.

Eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung im Sinne der vorgenannten Bestimmung liegt dann vor, wenn zwar die Belange anderer berührt sind, aber Umfang und Zweck des Vorhabens dieselben bleiben und die Frage sachgerechter Zielsetzung und Abwägung der Gesamtplanung nicht erneut aufgeworfen wird (Kopp

/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage 2000, § 76 RdNr. 14; BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1989 - 9 C 12.87 - in DVBl 1990, 420). Davon kann auch im vorliegenden Fall ausgegangen werden. Denn die vorgenommene Änderung beschränkt sich auf die Verschiebung eines befestigten Wirtschaftsweges um ca. 140 m in südlicher Richtung, die zu einer Verlängerung der befestigten Wegestrecke um etwa 200 Meter führt. Dies ist nur eine geringfügige Änderung bezogen auf den gesamten Regelungsinhalt des Wege- und Gewässerplanes, dessen Grundsätze und Ziele sie unberührt lässt. Es handelt sich vielmehr um eine im Flurbereinigungsverfahren häufig vorkommende Änderung des Wegenetzes, die darauf zurückzuführen ist, dass bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes die Abfindung der einzelnen Teilnehmer noch nicht feststeht, so dass später eine Anpassung erfolgen muss. Hier kommt hinzu, dass die Wegeführung im ursprünglichen Planaufstellungsverfahren bereits intensiv diskutiert worden war, ohne dass die Träger öffentlicher Belange bestimmte Anforderungen an die Wegeführung gestellt hatten, sondern nur die Klägerin, die Beigedane zu 1) und die Landwirtschaftskammer. Das von der Spruchstelle durchgeführte Verfahren entspricht den danach zu stellenden Anforderungen. Die Klägerin hatte Gelegenheit, auf Anfrage der Spruchstelle für Flurbereinigung vom 9. Juli 1998 mit Schreiben vom 22. Juli 1998 zu der geplanten Änderung Stellung zu nehmen. Die Spruchstelle für Flurbereinigung beschloss dann in ihrer Sitzung vom 12. August 1998 die Änderung, über die der Nachtrag IV zum Flurbereinigungsplan aufgestellt wurde. Zu diesem Nachtrag fand am 7. Dezember 1998 ein Anhörungstermin statt, zu dem unter Hinweis auf die Wegenetzänderung durch öffentliche Bekanntmachung geladen worden war. Es ist nicht ersichtlich, dass eine weitere Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange hätte erfolgen müssen. Insbesondere gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass Interessen der Landespflege berührt werden, etwa dadurch, dass schützenswerte Biotope durch die Verlegung des Weges betroffen werden. Eine weitere Beteiligung der Landwirtschaftskammer als der landwirtschaftlichen Berufsvertretung erscheint gleichfalls nicht erforderlich, weil diese bereits im ursprünglichen Planfeststellungsverfahren die nunmehr vorgenommene Änderung des Wegenetzes gefordert hatte, so dass deren Zustimmung unterstellt werden durfte. Überdies konnten sich die Klägerin und die Beigedane zu 1) im Widerspruchsverfahren eingehend äußern, so dass eine unterlassene Anhörung jedenfalls geheilt wäre (§ 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG). Es ist auch unschädlich, dass die vorgenommene Änderung des Wegenetzes nicht ausdrücklich als Änderung des Planfeststellungsbeschlusses bezeichnet wurde. Es versteht sich von selbst, dass eine Änderung des Flurbereinigungsplanes, die inhaltlich den Wege- und Gewässerplan betrifft, eine Änderung des in den Flurbereinigungsplan aufgenommenen Wege- und Gewässerplanes darstellt.

Die danach formell nicht zu beanstandende Änderung des Wegenetzes beruht auch auf einer ordnungsgemäßen Abwägung. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung verlangt das Abwägungsgebot, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung betroffener öffentlicher und privater Belange verkannt, noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. Flurbereinigungsgericht Koblenz, Urteil vom 12. Mai 1981 - 9 C 58/80 - in RdL 1981, 241 = [RzF - 8 - zu § 41 Abs. 1 FlurbG](#)). Diesen Anforderungen wird die vorgenommene Abwägung gerecht. Die Flurbereinigungsbehörde war nicht an die Vorstellungen der Klägerin gebunden, die in einem von der Beigedane zu 1) in das Planfeststellungsverfahren eingebrachten Ring- und Ortsrandwegkonzept bestehen. Es kann dahinstehen, ob es sich überhaupt um eine Planung der Klägerin handelt, denn dies ist bereits zweifelhaft. Nach Darstellung des Beigedane zu 1) in einem Schreiben vom 9. Dezember 1989 (Bl. 108 des Widerspruchseinzelheftes W.) wurde dieses Wegekonzept von der Beigedane zu 1) entwickelt. Vom Gemeinderat der Klägerin wurde lediglich am 15. April 1987 beschlossen, dieses Konzept zu unterstützen, wobei davon ausgegangen wurde, dass die Beigedane zu 1) allein zuständig sei. Jedenfalls handelt es sich nicht um eine Planung, die für den Beklagten verbindlich war. Die Flurbereinigungsbehörde ist während des Flurbereinigungsverfahrens für die Planung und den Ausbau der Wirtschaftswege zuständig. Dies führt dazu, dass die gemeindliche

Planungshoheit insoweit vorübergehend verdrängt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 06.03.1986 - 5 C 36.82 - BVerwGE 74, 84 = DÖV 1986, 744 = [RzF - 5 - zu § 41 Abs. 3 FlurbG](#)). Soweit die Klägerin darauf hinweist, sie habe am 9. November 1999 die Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen und eine Veränderungssperre erlassen, konnte dies von dem Beklagten nicht berücksichtigt werden, da der Widerspruchsbescheid schon aufgrund der Beratung der Spruchstelle vom 14. April 1999 ergangen und am 14. September 1999 zugestellt worden war.

Die Interessen der Klägerin wurde jedoch von dem Beklagten ausreichend in die Abwägung eingestellt und berücksichtigt. Zutreffend geht der Beklagte davon aus, dass durch die Änderung der Wegeführung die Zielsetzung der Klägerin nicht gefährdet wird, die Ortslage vom landwirtschaftlichen Verkehr zu entlasten, Wege um den Ort für die Naherholung zur Verfügung zu stellen und den Friedhof fußläufig zu erschließen. Zwar ist der Klägerin einzuräumen, dass die ursprünglich festgestellte Wegeführung dieser Zielsetzung besser gerecht wurde. Andererseits sind die entstehenden Nachteile nicht so schwerwiegend, dass die Wegeführung mit dem Konzept nicht mehr in Einklang zu bringen ist. Hinsichtlich des landwirtschaftlichen Verkehrs ist nicht zu erwarten, dass die Ortslage stärker belastet wird. Zwar ist der Weg jetzt etwa 200 m länger und weist auch ein geringfügig stärkeres Gefälle auf. Beide Gesichtspunkte sind jedoch angesichts der Befestigung des Weges bei der heutigen Ausstattung landwirtschaftlicher Betriebe mit geeigneten Fahrzeugen kein Hindernis für die Benutzung dieses Weges und führen nicht dazu, dass der Weg durch die Ortslage wesentlich attraktiver wird. Soweit die Klägerin darauf verweist, dass der Begegnungsverkehr wegen eines Hohlweges erschwert werde, ist das Gericht auf der Grundlage der vorgelegten Lichtbilder zu der Überzeugung gelangt, dass nach dem vorgesehenen Ausbau des Weges ein Begegnungsverkehr keine besonderen Schwierigkeiten bereiten wird. Für den Naherholungsverkehr ist die neue Wegeführung nicht nachteilig. Die Gefälleverhältnisse spielen hier ebenso wie die Verlängerung der Wegestrecke nur eine geringe Rolle. Dies mag allerdings anders sein bezüglich der Nutzung als Zuwegung zum Friedhof, insbesondere durch ältere Leute. Dies hat auch der Beklagte eingeräumt. Insgesamt sind die entstehenden Nachteile aber zumutbar und geringfügig gegenüber den Nachteilen, die dem landwirtschaftlichen Betrieb der Beigeladenen zu 2) bis 5) durch die ursprüngliche Wegeführung entstehen würden, die zu einer Durchschneidung der im Hofanschluss gelegenen Weideflächen führt. Soweit die Klägerin vorträgt, diese Nachteile seien nicht so schwerwiegend, weil die Beigeladenen zu 2) bis 5) ohnehin Wege zur Erschließung der Flächen benötigten, es seien auch kleinere Weideflächen abzutrennen und ein täglicher Viehtrieb finde nicht statt, ist dies nicht überzeugend. Wenn die Hofanschlussfläche der Beigeladenen zu 2) bis 5) nicht durch einen Wirtschaftsweg durchschnitten wird, haben sie eine wesentlich größere Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Wege, die sie selbst benötigen sowie hinsichtlich der Einteilung der Flächen in "Portionsweiden" und auch hinsichtlich des Viehriebes. Entsprechend hat sich auch die Landwirtschaftskammer als landwirtschaftliche Berufsvertretung gegen die ursprünglich festgesetzte Wegeführung ausgesprochen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Beigeladenen bereits vor der Flurbereinigung aufgrund von Pacht- und Nutzungsausch die Hofanschlussflächen zusammenhängend nutzen konnten, ohne durch eine vergleichbare Wegeführung behindert zu werden. Der Beklagte hat auch zu Recht berücksichtigt, dass die Landabfindung nach [§ 44 Abs. 3 Satz 1 FlurbG](#) in möglichst großen Grundstücken auszuweisen ist. Zwar ist eine möglichst starke Zusammenlegung nicht ausschließlich und in erster Linie anzustrebendes Ziel der Flurbereinigung, sondern vielmehr eine zweckmäßige Neueinteilung, die unter Berücksichtigung der strukturellen Verhältnisse und der betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkte zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen führt (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 1992 - 5 B 114.92 - Buchholz 424.01 § 44 Nr. 70). Die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse fordern aber für eine Hofanschlussweide gerade möglichst große zusammenhängende Flächen. Die Steigerung der

Unterhaltungskosten des Weges ist nur geringfügig und kann deshalb nicht zu einem anderen Abwägungsergebnis führen. Im Übrigen kann die Klägerin die Übernahme der Unterhaltung ablehnen (§ 42 Abs. 2 Satz 2 FlurbG). Erweist sich somit die von der Spruchstelle für Flurbereinigung vorgenommene Abwägung als ordnungsgemäß, so folgt daraus, dass die Spruchstelle für Flurbereinigung zu der auf dieser Abwägung beruhenden Änderung des Wegenetzes aufgrund des Widerspruchs der Beigeladenen zu 2) bis 5) befugt war.