

RzF - 16 - zu § 4 FlurbG

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.03.1974 - V B 14.72 = AgrarR 1975 S. 47= BayVBl. 1975 S. 53= BVerwGE 45, 112= RdL 1975 S. 181= IKO 1975 S. 45

Leitsätze

1. Ein arrondierter Teilbereich innerhalb des Verfahrensgebietes kann weder ein Einleitungshindernis bilden noch die Verpflichtung nach sich ziehen, einzelne derartige Betriebe von der Flurbereinigung auszunehmen oder die Grenzen des Verfahrensgebietes danach auszurichten.
2. Die wirtschaftliche Umgestaltung in der Ausführung der Flurbereinigung hängt von der Abwägung und der Koordination der verschiedensten planungsrelevanten Kriterien ab, bei der die Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und die landwirtschaftliche Berufsvertretung zur Mitwirkung berufen sind.
3. Das Interesse der Beteiligten ist auch dann nicht auszuschließen, wenn in die Überprüfung der realitätsbezogenen Anforderungen auch prognostische Erwartungen mit einbezogen werden, ohne die Planperspektiven nicht entwickelt werden können.
4. Die Inkorporation einer durch das Verfahrensgebiet begrenzten Flurbereinigung in großräumige oder überregionale Planungsvorhaben ist nicht unzulässig.
5. Aus den Flurbereinigungsanliegen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der allgemeinen Landeskultur einerseits und den Planvorstellungen eines vom Bund und Land geforderten Modellvorhabens zur Dorferneuerung andererseits müssen sich nicht Zielkonflikte ergeben, die eine Flurbereinigung unzweckmäßig erscheinen lassen könnten.
6. Für eine entscheidungserhebliche Abweichung von Erkenntnissen des BVerwG im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist eine verbale Divergenz-Spanne, die sich aus einer versehentlichen Vertauschung von Flurbereinigungszweck und Gestaltungsmittel ergibt, nicht ausreichend. Erheblich ist nur eine kausale Abweichung in den das gefundene Ergebnis tragenden Gründen.

Aus den Gründen

Der Rechtssache kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu, weil sie keine höchstrichterlich bisher noch nicht geklärte Rechtsfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann der Anordnungsbeschuß nur mit der Begründung angefochten werden, die sachlichen Voraussetzungen der [§ 1](#), [§ 4](#) FlurbG lägen nicht vor, die Anordnung sei fehlerhaft und die Abgrenzung des Verfahrensgebietes verstoße gegen die Ermessensrichtlinien, die sich aus [§ 7](#) FlurbG ergeben (Beschlüsse vom 3.6.1961 - BVerwG I B 19.61 (RdL 1961, 190); vom 20.2.1962 - BVerwG I B 28.62 (RdL 1962, 215) und vom 19.8.1963 - BVerwG I CB 78.63). Demnach ist das Flurbereinigungsgericht in der angegriffenen Entscheidung zutreffend davon ausgegangen, daß es hinsichtlich der für die Anordnung der Flurbereinigung erforderlichen Voraussetzung, nämlich des Vorhandenseins von zersplittertem oder unwirtschaftlich geformtem ländlichen Grundbesitz, auf die Verhältnisse des gesamten Verfahrensgebietes ankommt (Beschlüsse vom 3.6.1961 (a.a.O.) und vom 26.10.1966 - BVerwG IV B 291.65 (RdL 1967, 217)). Eine Zersplitterung des Grundbesitzes ist deshalb nicht bei jedem einzelnen Teilnehmer erforderlich (Beschuß vom 30.7.1971 - BVerwG IV B 76.70 - und Beschuß vom 16.3.1973 - BVerwG V B 17.72). Daraus folgt, daß bei angeordneter Flurbereinigung eine Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung nicht bei jedem einzelnen Teilnehmer eintreten muß, sondern daß auch insoweit auf die bestehenden Verhältnisse und die zu erwartenden Ergebnisse des gesamten Reinigungsgebietes abzustellen ist. Eine grundsätzliche Frage kann danach nicht darin gesehen werden, ob der Beklagte, um sich einen zuverlässigen Überblick über die Verhältnisse des Verfahrensgebietes zu verschaffen, exakte Unterlagen von allen landwirtschaftlichen Betrieben hinsichtlich deren Größe und Beschaffenheit sowie der Anzahl der Betriebsgrundstücke und deren Kulturzustand hätte besorgen müssen oder sich mit der Strukturuntersuchung einer größeren Anzahl von landwirtschaftlichen Betrieben begnügen konnte. Kann es danach nicht darauf ankommen, ob einzelne Betriebe gut arrondiert sind und deshalb nicht als flurbereinigungsbedürftig anzusehen wären, so kann auch ein arrondierter Teilbereich innerhalb des Verfahrensgebietes weder ein Einleitungshindernis bilden noch daraus etwa die Verpflichtung erwachsen, einzelne derartige Betriebe von der Flurbereinigung auszunehmen oder die Grenzen des Flurbereinigungsgebietes danach auszurichten. Wenn im Zeitpunkt der Einleitung bei dem einen oder anderen Grundstückseigentümer festgestellt werden könnte, daß bei ihm ein betriebswirtschaftlicher Erfolg durch die Flurbereinigung nicht eintreten würde, gäbe ihm das kein Recht, von dem Verfahren ausgeschlossen zu werden. Auch solchen Beteiligten muß, um den Gesamterfolg der Verbesserung der Agrarstruktur zu sichern und die Förderung der einzelnen Betriebe zu ermöglichen, die Beteiligung am Verfahren zugemutet werden (Beschuß vom 4.7.1961 - BVerwG I B 56.61). Da die Beziehung selbst eines voll arrondierten Besitzes bedenkenfrei sein kann (Beschlüsse vom 16.12.1960 - BVerwG I B 156.60 und vom 3.6.1961 (a.a.O.)), kann der Agrarstruktur einzelner Betriebe kein bestimmender Einfluß für die gesamte Flurbereinigungskonzeption beigemessen werden und den daran orientierten Fragen keine grundsätzliche Bedeutung zukommen.

Nach den Feststellungen des Flurbereinigungsgerichts anhand der Besitzstandskarte ist in dem festgelegten Verfahrensgebiet zersplitterter ländlicher Grundbesitz vorhanden. Aus den Hinweisen auf die nicht bereinigungsbedürftige Struktur einzelner Betriebe der Kläger ergibt sich allenfalls ein qualifiziertes Bestreiten der getroffenen Feststellungen für einzelne, das gesamte Verfahrensgebiet nicht prägende Teilbereiche, die für das Vorhaben im Reinigungsgebiet keine entscheidungsbestimmende Bedeutung entfalten können. Darüber hinaus ist durch die Rechtsprechung geklärt, daß die Besitzstandskarte ein ausreichendes Beweismittel ist, um die Besitzzersplitterung im Verfahrensgebiet festzustellen (Beschlüsse vom 13.11.1961 - BVerwG I B 125.61 und vom 19.8.1963 - BVerwG I CB 78.63 und Urteil vom 7.5.1965 - BVerwG IV C 7.65). Da für die Feststellung der Zersplitterung der Besitzstände der Zeitpunkt der Anordnung

maßgebend ist, können nachträgliche bzw. zwischenzeitlich eingetretene vereinzelte Besitzstandsveränderungen, die den Gesamtcharakter des Verfahrensgebietes nicht wesentlich verändern, weder die Anordnungsbefugnis in Frage stellen noch die Gebietsabgrenzung einengen. Das Flurbereinigungsrecht setzt Besitzstandsveränderungen während des Verfahrens voraus und nimmt die durch den zulässigen Grundstücksverkehr eintretenden Veränderungen in Kauf (§ 15 FlurbG). Ist aber von einer stärkeren Zersplitterung des ländlichen Grundbesitzes im Bereinigungsgebiet auszugehen, dann ist es für die Anordnungsbefugnis unerheblich, ob und in welchem Umfang ländlicher Grundbesitz daneben auch noch unwirtschaftlich geformt ist. In § 1 FlurbG ist für die Anordnungsermächtigung sowohl die Zersplitterung als auch die unwirtschaftliche Ausformung ländlichen Grundbesitzes ausreichend. Bei Feststellbarkeit einer der Voraussetzungs-Alternativen erübrigt sich die Feststellungsbedürftigkeit des anderen Alternativ-Erfordernisses, wenngleich nach der überkommenen Agrarstruktur vielfach noch beide betriebswirtschaftlich ungünstige Vorformen kumulativ anzutreffen sind. Es kann deshalb im vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich werden, ob die in den Besitzständen verschiedener Kläger vorzufindende sogenannte Plaatzenform der Grundstücke betriebswirtschaftlich vorteilhaft genug ist oder eine von Lehr- und Versuchsanstalten favorisierte quadratische Umformung der Besitzstücke eine bessere landwirtschaftliche Ausnutzung ermöglichen würde. Die wirtschaftliche Umgestaltung in der Ausführung der Flurbereinigung hängt letztlich von der Abwägung und der Koordination der verschiedensten planungsrelevanten Kriterien ab, bei der die Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und die landwirtschaftliche Berufsvertretung zur Mitwirkung berufen ist (§ 2 Abs. 1 FlurbG). Da der ländliche Grundbesitz gemäß dem gesetzlichen Auftrag nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden soll (§ 1 FlurbG), besteht keine Befürchtung, daß gut arrondierter und wirtschaftlich geformter Besitz der Teilnehmer verstreut, auseinandergerissen oder unwirtschaftlich verändert würde. Innerhalb gut und vorteilhaft arrondierter Betriebe ist die Form der einzelnen Grundstücke ohnehin den jeweiligen agrarstrukturellen Erfordernissen des Betriebs anzupassen und deshalb der eigenverantwortlichen Aus- bzw. Umgestaltungsbefugnis des jeweiligen Betriebsinhabers nicht entzogen.

Der Befund des vorhandenen Wirtschaftswegenetzes und der Zustand der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse sind weder für sich noch zusammen feststellungsbedürftige Anordnungsvoraussetzungen, sondern Umstände, aus denen der Umfang der den Förderungszweck ermöglichenden Maßnahmen abzuleiten ist. Da das hierauf gerichtete Beschwerdevorbringen den planakzessorischen Ausbau- und Durchführungsrahmen betrifft, können Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die die Zulässigkeit des Anordnungsbeschlusses berühren, sich hieraus nicht ergeben. Ob die dem Förderungsziel dienlichen Meliorationsmaßnahmen zweckmäßigerweise von den teilweise schon bestehenden Wasser- und Bodenverbänden außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens durchgeführt oder fortgeführt werden könnten, ist eine von der jeweiligen Landschaftsstruktur und den kommunalpolitischen Verhältnissen abhängige Entscheidung, die nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten im Verfahrensablauf auszurichten ist (§ 18 Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Die Zulässigkeit der Anordnung wird von derartigen Erwägungen schon deswegen nicht berührt, weil die Ordnung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse als landeskulturelle Maßnahme dem Verfahrenszweck unterfällt und damit der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets dient (§ 37 Abs. 2 und 3, § 39 FlurbG).

Der vorliegende Rechtsstreit wirft auch zu dem in § 4 FlurbG genannten weiteren Erfordernis, der Feststellung des Interesses der Beteiligten, keine klärungsbedürftigen Fragen auf. Das Interesse der Beteiligten darf dann angenommen werden, wenn bei Berücksichtigung aller planungsrelevanter Umstände und objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte der betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung nicht in Frage gestellt werden kann. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darauf abzustellen, ob das objektive Interesse an einer Verbesserung der Agrarstruktur und der Arbeitsgrundlagen der Betriebe für die überwiegende Fläche des Gesamtgebietes vorliegen. Maßgebend ist nicht die subjektive Meinung einzelner, sondern das wohlverstandene Interesse

der Beteiligten (BVerwGE 8, 197; Beschluß vom 28.12.1960 - BVerwG I B 159.60 (RdL 1961,80)). Eine numerische Abstimmung der Beteiligten ist nicht erforderlich (Beschluß vom 4.7.1961 - BVerwG I B 56.61). Selbst gegen den Willen der überwiegenden Anzahl der Teilnehmer - nach der Grundfläche gerechnet - kann die Flurbereinigung zulässig sein, wenn sich die Durchführung bei Anlegung eines objektiven Maßstabes als im wohlverstandenen wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer liegend und damit als sachgerecht erweist (BVerwGE 29, 257). Auf die gegenteilige subjektive Beurteilung auch einer größeren Anzahl von Teilnehmern über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Flurbereinigung kann es danach nicht ankommen. Die Anordnung bedarf deshalb keiner Zustimmung der Beteiligten (Beschluß vom 28.6.1967 - BVerwG IV B 144.66), weil auch ohne Zustimmung der Grundeigentümer die Flurbereinigung im wohlverstandenen objektiven Interesse der Beteiligten liegen kann (Beschluß vom 6.11.1956 - BVerwG I B 170. 56). Die vorliegende Rechtssache bietet - zumal das angefochtene Urteil die vorangestellten Erkenntnisse berücksichtigt - auch keinen Anlaß für eine ergänzende Klärung oder Überprüfung der Rechtsprechung der bisher zuständigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts.

Da es auf das wohlverstandene wirtschaftliche Interesse der Beteiligten ankommt, darf nicht eine Interessenrelativierung dadurch eintreten, daß die bei Anlegung eines objektiven Maßstabes vorzunehmende Prüfung sich etwa auf den Kreis der hauptberuflichen Landwirte beschränken und nur deren Vorstellungen, Befürchtungen und Erwartungen berücksichtigen müßte. In der Maßgeblichkeit des objektiven Interesses der Beteiligten liegt auch keine *contradictio in adjecto*, weil in der sachlichen Bezogenheit kein der Interessenlage widersprechendes, mit dem Wesens- und Sinngehalt unvereinbares Beiwort gesehen werden kann. Unter Interesse sind hier nicht die subjektiv genährten Vorbehalte und Vorstellungen einer mehr oder weniger großen Teilnehmerzahl mit entsprechendem Grundflächenumfang für oder gegen das Umgestaltungsvorhaben zu verstehen, sondern neben den betrieblich orientierten Erwartungen, die an eine Verbesserung der Agrarstruktur geknüpft werden dürfen, die auf objektiven Erkenntnissen beruhenden Forderungen der Teilnehmer an eine zweckmäßige Flurbereinigung. Die Obere Flurbereinigungsbehörde darf danach das Interesse der Beteiligten auch dann für gegeben halten, wenn in die Überprüfung der realitätsbezogenen Anforderungen auch prognostische Erwartungen mit einbezogen wurden, ohne die Planperspektiven nicht entwickelt werden können.

Einer revisionsgerichtlichen Überprüfung bedürfen auch nicht die Bedenken der Kläger gegen die in Aussicht genommene Koordinierung der Flurbereinigung mit dem Modellvorhaben des städtischen Charakter tragenden zentralen Ortes, dessen geplante Entwicklung nur gewerblichen Zwecken dienen und zu einer für sie auf den landwirtschaftlichen Nutzungswert reduzierten Verkehrswertentschädigung führen könne. Bei dem unter der Mitwirkung der Teilnehmergemeinschaft und der landwirtschaftlichen Berufsvertretung geleiteten Verfahren, das den Beteiligten einen gerichtlich überprüfbaren Anspruch auf wertgleiche Abfindung entsprechend den gesetzlich niedergelegten Grundsätzen garantiert (§ 44 FlurbG), wird weder der Flurbereinigungszweck gefährdet noch das wohlverstandene wirtschaftliche Interesse der Beteiligten vernachlässigt oder gar mißachtet. Im übrigen ist die Inkorporation einer durch das Verfahrensgebiet begrenzten Flurbereinigung in großräumige oder überregionale Planungsvorhaben nicht auszuschließen (§ 5 Abs. 3 FlurbG). Bei differenzierter Festlegung verschiedener Planungsebenen, die sich bei mehrschichtigen Bodenverhältnissen auf Grund erstellter Strukturanalysen ergeben können, wird der Flurbereinigungszweck auch keinesfalls mit anderen Planvorhaben vermischt oder überlagert. Durch die angegriffene Anordnung der zur Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur dienenden Flurbereinigung im Sinne der § 1 ff. FlurbG wird gerade einer von den Klägern befürchteten Zweckverlagerung vorgebeugt. Denn im Rahmen eines nicht besonderen Zwecken dienenden Flurbereinigungsverfahrens können ländliche Grundstücke in großem Umfang für ein besonderes Unternehmen nicht in Anspruch genommen werden. Diese Möglichkeit besteht nur bei einer Unternehmensflurbereinigung im Sinne der § 87 ff. FlurbG, die eines besonderen Anlasses bedarf und nach besonderen Bestimmungen durchgeführt wird.

Die im Rahmen der vorgesehenen Neuordnung angedeuteten infrastrukturellen Maßnahmen widersprechen nicht den Grundlagen der Flurbereinigung. Aus den Flurbereinigungsanliegen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der allgemeinen Landeskultur einerseits und den Planvorstellungen des vom Bund und dem Lande N. geförderten Modellvorhabens zur Dorferneuerung andererseits müssen sich deshalb nicht Zielkonflikte ergeben, die die Flurbereinigung unzweckmäßig erscheinen lassen könnten. Vom Bundesverwaltungsgericht ist bereits darauf verwiesen worden, daß es im Rahmen des gesetzlichen Auftrags liegt, wenn in einem Flurbereinigungsverfahren Maßnahmen getroffen werden, die die ordnungsgemäße bauliche Entwicklung einer Stadt erleichtern, weil die Flurbereinigung nicht nur auf eine Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung ausgerichtet sein muß (Beschluß vom 28.12.1959 - BVerwG I CB 170.59). Im übrigen sind die im Anordnungsbeschluß im Rahmen der Finanzierungsmöglichkeiten angezeigten Gestaltungsvorhaben und Ausbauprojekte durchweg Maßnahmen, die nach § 37 FlurbG bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes zulässigerweise vorgenommen und durchgeführt werden dürfen. Dabei ist ausdrücklich hervorgehoben, daß durch Baugebietspläne, Bebauungspläne und ähnliche Planvorhaben die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen ist (§ 37 Abs. 1 Satz 3 FlurbG). Darüber hinaus ist im Anordnungsbeschluß im Bewußtsein der gesetzlichen Schranken angeführt, daß eine Bereitstellung von Gelände für öffentliche Belange nur in dem nach dem Flurbereinigungsrecht zulässigen Umfange vorgesehen ist (§ 40 Satz 1 FlurbG).

Eine Zulassung der Revision kann auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO erfolgen, weil das angefochtene Urteil nicht von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abweicht. Die Darlegungen zu den angeführten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vermögen lediglich auf Argumentationsnuancen in dem angegriffenen Urteil hinzuweisen, aus denen sich jedoch keine entscheidungserhebliche Abweichung von den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts entnehmen läßt. Ausreichend ist insoweit nicht eine verbale Divergenzspanne, die sich aus einer versehentlichen Vertauschung von Flurbereinigungsziel und Gestaltungsmittel seitens der Kläger ergibt, sondern nur eine kausale Abweichung in den das gefundene Ergebnis tragenden Gründen. Die vorangestellte revisionsgerichtliche Prüfung der Frage, ob der vorliegenden Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zukommt, hat aufgezeigt, daß das Flurbereinigungsgericht die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den für die Verfahrenseinleitung erforderlichen Voraussetzungen berücksichtigt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat. Eine entscheidungserhebliche Divergenz zu den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts ist hierbei nicht ersichtlich geworden.