

RzF - 58 - zu § 4 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Lüneburg, Urteil vom 29.05.2019 - 15 KF 10/18 = BeckRS 2019, 10606= DÖV 2019, S. 755= NordÖR 2019, 460= LSK 2019, 10606 (Ls.) (Lieferung 2020)

Leitsätze

1. Die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG setzt voraus, dass das Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen fremdnützige Zwecke im Konfliktfall zurücktreten. Die Privatnützigkeit eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens beantwortet sich ausschließlich nach den mit dem Flurbereinigungsverfahren verfolgten Zielen. Maßgeblich für die Beurteilung, welche Zwecke mit einer angeordneten Flurbereinigung vorrangig verfolgt werden sollen, ist in erster Linie das, was die Flurbereinigungsbehörde im Flurbereinigungsbeschluss in Gestalt des Widerspruchsbescheids als Zwecke angegeben hat. Diese Ziele dürfen von der Flurbereinigungsbehörde nicht bloß "vorgeschoben" sein. (Redaktioneller Leitsatz)

2. Die Entflechtung von Landnutzungskonflikten, die durch eine Ausweisung von Kompensationsflächen bzw. die Vornahme von Kompensationsmaßnahmen im Verfahrensgebiet entstehen können, ist primär privatnützig, da Kompensationsmaßnahmen und -flächen vielschichtige Auswirkungen auf umliegende, landwirtschaftlich genutzte Flächen haben können. (Redaktioneller Leitsatz)

3. Torfabbauflächen, die kraft bestandskräftiger Verfügung im Anschluss an den Torfabbau für Naturschutzzwecke herzurichten sind, können dem Grunde nach als ländlicher Grundbesitz i. S. d. § 1 FlurbG in das Verfahrensgebiet einer vereinfachten Flurbereinigung einbezogen werden. (Amtlicher Leitsatz)

Aus den Gründen

Gemäß § 86 Abs. 1 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren u. a. eingeleitet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung (dazu gehört die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft, vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.6.1998 - 11 B 28.98 - RdL 1998, 209 = juris Rn. 8 <= RzF - 14 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>), Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen oder auszuführen (Nr. 1), oder um Landnutzungskonflikte aufzulösen (Nr. 3).

Welcher dieser - teils privatnützigen und teils fremdnützigen - Zwecke die Anordnung des Verfahrens

auslöst, ist nicht entscheidend (vgl. Senatsurteile vom 26.2.2019 - 15 KF 45/17 - juris Rn. 83; vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 61 m. w. N.). Die Anordnung einer vereinfachten Flurbereinigung setzt allerdings - ebenso wie die Anordnung einer Regelflurbereinigung - voraus, dass das Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen fremdnützige Zwecke im Konfliktfall zurücktreten, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer i. S. d. § 4 Halbsatz 1 FlurbG besteht (BVerwG, Beschlüsse vom 13.9.2018 - 9 B 40.17 - juris Rn. 5 <= [RzF - 57 - zu § 4 FlurbG](#); vom 18.11.2014 - 9 B 30.14 - ZUR 2015, 290 = juris Rn. 4 <= [RzF - 24 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); - 9 B 31.14 - Buchholz 424.01 § 86 FlurbG Nr. 4 = juris Rn. 4; Urteil vom 13.4.2011 - 9 C 1.10 - BVerwGE 139, 296 = juris Rn. 13 <= [RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Senatsurteile vom 26.2.2019, a. a. O., Rn. 83; vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 61 m. w. N.).

...

Bei einem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, das - wie hier - (jedenfalls auch) Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG ermöglichen soll, beantwortet sich die Frage der Privatnützlichkeit nicht nach den Zielen des Projekts, das ermöglicht werden soll. Maßgebend sind vielmehr die Ziele, die mit dem Flurbereinigungsverfahren verfolgt werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.11.2014, a. a. O., Rn. 5; Senatsurteil vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 64 m. w. N.).

Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren, das (jedenfalls auch) Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG ermöglichen soll, entspricht dem Privatnützigkeitserfordernis, wenn es insoweit vorrangig darum geht, bestehende Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen oder eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG zu schaffen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.11.2014, a. a. O., Rn. 4 <= [RzF - 24 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Urteil vom 13.4.2011, a. a. O., Rn. 21 <= [RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Senatsurteil vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 65 m. w. N.). Dagegen ist es mit dem Privatnützigkeitserfordernis nicht vereinbar, eine vereinfachte Flurbereinigung anzugeben, um in erster Linie Land für ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Vorhaben zu beschaffen. Dieses Anliegen ist vielmehr der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung vorbehalten, die eine Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG darstellt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.11.2014, a. a. O., Rn. 4 <= [RzF - 24 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Urteil vom 13.4.2011, a. a. O., Rn. 21 <= [RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Senatsurteil vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 65).

Maßgeblich für die Beurteilung, welche Zwecke mit einer angeordneten Flurbereinigung vorrangig verfolgt werden, ist in erster Linie das, was die zuständigen Behörden in Erfüllung ihrer Begründungspflicht im Einleitungsbeschluss in Gestalt des Widerspruchsbescheids als Zwecke angegeben haben (BVerwG, Beschluss vom 13.9.2018, a. a. O., Rn. 5 <= [RzF - 57 - zu § 4 FlurbG](#); Urteil vom 13.4.2011, a. a. O., Rn. 20 <= [RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG](#); Senatsurteile vom 26.2.2019, a. a. O., Rn. 85; vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 66 m. w. N.).

Ausgehend hiervon entspricht die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung V.-Nord dem Privatnützigkeitserfordernis. Nach dem Einleitungsbeschluss in Gestalt des Widerspruchsbescheids werden mit ihr mehrere Zwecke verfolgt:

An erster Stelle wird sowohl im Einleitungsbeschluss als auch im Widerspruchsbescheid angeführt, dass im Verfahrensgebiet die Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Landwirtschaft verbessert werden sollen.

Als wesentliches Verfahrensziel wird insoweit die Verbesserung der landwirtschaftlichen Wege, insbesondere ihrer Tragfähigkeit, hervorgehoben. Dadurch soll der Entwicklung bei den landwirtschaftlichen Fahrzeugen und Geräten Rechnung getragen werden. Als weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Landwirtschaft werden laut Begründung des Einleitungsbeschlusses und des Widerspruchsbescheids in einigen Teilbereichen Zusammenlegungen und Formverbesserungen von landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie Verringerungen der Hof-Feld-Entfernung angestrebt. Insgesamt soll auf diese Weise eine nachhaltige Agrarstrukturverbesserung in der örtlichen Landwirtschaft erreicht werden.

Diese Ziele sind privatnützlich. Sie sind auch nicht nur vorgeschoben. Der schlechte Zustand der Wege im Verfahrensgebiet ergibt sich aus den vom Beklagten vorgelegten Lichtbildern. Darauf ist zu erkennen, dass zahlreiche Wege uneben sind, Aufplatzungen und Risse in den Belägen aufweisen, sich darauf Pfützen bilden und teilweise Graswuchs durchbricht. Wie sich aus dem bei Erlass des Widerspruchsbescheids bereits vorliegenden Wegebaukonzept ergibt (vgl. die Übersichtskarte zur Arbeitskreissitzung vom 17.10.2016; siehe auch die kartenmäßige Darstellung in der Anlage II zum Protokoll der Sitzung des Vorstands der Teilnehmergemeinschaft V.-Nord vom 28.3.2018; bestätigt durch die Karte zu dem am 14.2.2019 genehmigten Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen), erstrecken sich die zum Ausbau vorgesehenen Wege über das gesamte Verfahrensgebiet. Das auszubauende Wegenetz hat mit ca. 27,3 km eine beträchtliche Länge und soll zu Kosten in Höhe von ca. 3,5 Mio. EUR umfassend saniert werden. Zwar kommt der Ausbau der Wege auch der Gemeinde und der Allgemeinheit zugute. Im Vordergrund stehen aber die mit der besseren Befahrbarkeit der Wege verbundenen Vorteile für die Landwirtschaft. Auch die in einigen Teilbereichen zusätzlich angestrebte Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Landwirtschaft durch Zusammenlegungen und Formverbesserungen landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie Verringerungen der Hof-Feld-Entfernung ist möglich. Aus der bei Erlass des Widerspruchsbescheids noch aktuellen "Karte Besitzstände" vom 24. April 2015, welche die Besitzstände der Teilnehmer der Flurbereinigung in unterschiedlichen Farben ausweist, ergibt sich, dass zahlreiche Besitzstände zersplittet und viele Flächen schlecht geformt sind.

Als weiteres Ziel der Flurbereinigung wird im Einleitungsbeschluss in Gestalt des Widerspruchsbescheids angeführt, dass die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an landwirtschaftlichen Flächen im Verfahrensgebiet sozialverträglich entflochten werden sollen.

Zum einen sollen die Belange der Torfindustrie und der Landwirtschaft entflochten werden. Diese Zielsetzung hat der Beklagte im gerichtlichen Verfahren dahingehend erläutert, dass die Torfindustrie einschließlich der Klägerin landwirtschaftliche Flächen im Verfahrensgebiet beansprucht. Dort würden einige Flächen, auf denen der Torfabbau genehmigt sei, landwirtschaftlich genutzt. Die Eigentümer seien nur bereit, sie gegen Ersatzland für den Torfabbau zur Verfügung zu stellen. Das insoweit erforderliche Bodenmanagement solle über die angeordnete Flurbereinigung erfolgen. So könnten z. B. Torfabbauer ein Flurstück der NLG im Bereich C.moor erwerben und mit der Flächenneuordnung eine derzeit landwirtschaftlich genutzte, aber für den Torfabbau genehmigte Fläche erhalten. Derjenige, der diese Fläche abgebe, könne die Fläche im Bereich C.moor oder Teile davon als Ersatzland erhalten.

Im Zusammenhang mit der Entflechtung von Landnutzungskonflikten wird im Einleitungsbeschluss des Weiteren die Sanierung des D. angesprochen; die insoweit sinnvollen Maßnahmen sollen durch ein geschicktes Bodenmanagement ermöglicht werden. Dies hat der Beklagte im gerichtlichen Verfahren dahingehend konkretisiert, dass Kompensationsmaßnahmen für die Sanierung des D. gemäß den vom Unterhaltungsverband Obere H. aufgestellten Gewässerentwicklungsplänen für den V. Mühlenbach, die Elze

und den V. Bruchkanal angestrebt seien. Weitere mögliche Maßnahmen würden in den Planungen des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz S. für den V. Moorkanal Ost dargestellt. An diesen Gewässern und ihren Nebengewässern seien die Kompensationsflächen zu positionieren. Im Flurbereinigungsgebiet seien als Maßnahmen Gewässerrandstreifen, die Anlage von Sekundärauen und eine Verlegung einzelner Gewässer mit der Herstellung des Anschlusses an das Gewässersystem des Bornbachs wahrscheinlich. Die dadurch entstehenden Landnutzungskonflikte sollen entflochten werden.

Schließlich sollen, was die Entflechtung von Landnutzungskonflikten anbelangt, laut Einleitungsbeschluss durch die Bodenordnung im Flurbereinigungsgebiet gemeindliche Planungen unterstützt werden. Dies hat der Beklagte im gerichtlichen Verfahren dahingehend konkretisiert, dass die Gemeinde O. Kompensationsflächen für die durch ihre Bauleitplanung verursachten Eingriffe in Natur und Landschaft benötige.

Die damit in mehrfacher Hinsicht angestrebte Auflösung von Landnutzungskonflikten ist ebenfalls in erster Linie privatnützig und nicht bloß vorgeschenkt. Insoweit kann dahinstehen, inwieweit Landnutzungskonflikte zwischen der Torfindustrie und der Landwirtschaft bestehen oder zu erwarten sind und aufgelöst werden können. Jedenfalls die angestrebte Entflechtung derjenigen Konflikte, die durch eine Ausweisung von Kompensationsflächen bzw. die Vornahme von Kompensationsmaßnahmen im Verfahrensgebiet entstehen können, ist primär privatnützig. Kompensationsmaßnahmen und -flächen können vielschichtige Auswirkungen auf umliegende, landwirtschaftlich genutzte Flächen haben. So können etwa Sukzessionsflächen zu einem höheren Druck von Unkräutern führen, was aufwändiger Gegenmaßnahmen erfordert. Anpflanzungen führen je nach Himmelsrichtung zu Schattenwürfen und einem Entzug von Nährstoffen durch Wurzelwirkungen auf den Nachbarflächen. Auch Vernässungen können sich nachteilig auf angrenzende landwirtschaftliche Flächen auswirken (vgl. Senatsurteil vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 70). Durch eine entsprechende Konzentration der geplanten Kompensationsmaßnahmen und -flächen in bestimmten Teilen des Flurbereinigungsgebiets können daher zu erwartende Landnutzungskonflikte im Flurbereinigungsgebiet aufgelöst werden. Nach den Angaben des Beklagten verfügt die mit der Beschaffung von Ersatzland beauftragte NLG im Verfahrensgebiet bereits über geeignete Tauschflächen im Umfang von ca. 20 ha in den Bereichen C. und L.damm. Der Erwerb weiterer Flächen ist angestrebt. Zwar heißt es im Einleitungsbeschluss darüber hinaus, die Erholungsfunktion des Raums solle weiter entwickelt werden. Hierzu hat der Beklagte im gerichtlichen Verfahren ergänzend ausgeführt, dass im Rahmen der Flurbereinigung touristische Maßnahmen in Verbindung mit der Funktion des Raums als Erholungsgebiet (Steigerung der Erlebbarkeit des Moores, Moorlehrpfad, Wanderwege) durch eine Ausweisung lagegerechter Flächen unterstützt werden könnten. Des Weiteren sollen laut Einleitungsbeschluss die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.

Diese in erster Linie fremdnützigen, nach § 1 FlurbG zulässigen Ziele der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung stehen aber ersichtlich nicht im Vordergrund der angeordneten vereinfachten Flurbereinigung. Primär angestrebt sind - wie ausgeführt - eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Landwirtschaft durch den Wegeausbau, Zusammenlegungen landwirtschaftlicher Nutzflächen, verbesserte Flächenzuschnitte und Verringerungen der Hof-Feld-Entfernung sowie die Entflechtung zu erwartender Landnutzungskonflikte im Verfahrensgebiet.

...

Die Einbeziehung der Torfabbauflächen der Klägerin und der G. H. in das Verfahrensgebiet ist ebenfalls nicht ermessensfehlerhaft. Denn diese Flächen liegen innerhalb der topografisch nachvollziehbaren und vermessungstechnisch sinnvollen Grenzen des Flurbereinigungsgebiets.

Dass Teilbereiche der Flächen der Klägerin und der G. H. bereits arrondiert sind, verpflichtet die Flurbereinigungsbehörde nicht dazu, diese Bereiche aus dem Flurbereinigungsgebiet auszuschließen oder die Grenzen des Flurbereinigungsgebiets danach auszurichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.5.1986 - 5 B 56.84 - Buchholz 424.01 § 4 FlurbG Nr. 8 = juris Rn. 17; Beschluss vom 26.3.1974, a. a. O., Rn. 3 <= RzF - 16 - zu § 4 FlurbG>; Senatsurteile vom 26.2.2019, a. a. O.; vom 12.9.2018, a. a. O., Rn. 87 m. w. N.). Denn in der Regel ermöglicht nur die Bildung großer Verfahrensgebiete wirksame Flurbereinigungsplanungen und die Abstimmung der Flurbereinigungsmaßnahmen mit anderen Fachplanungen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 29.1.2018 7 C 22/16.F - juris Rn. 35 m. w. N.).

Zwar sind die Torfabbauflächen - wie der Beklagte unter Punkt 18 der Niederschrift über den Anhörungstermin nach § 5 Abs. 2 und 3 FlurbG vom 12. September 2017 ausgeführt hat - gemäß den Bodenabbaugenehmigungen nach erfolgtem Torfabbau für Naturschutzzwecke herzurichten. Damit sind sie aller Voraussicht nach nicht land- oder forstwirtschaftlich nutzbar. Jedoch kann nach § 1 FlurbG "ländlicher Grundbesitz", d. h. gerade nicht nur land- oder forstwirtschaftlich genutzter Grundbesitz, "zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung" durch Maßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz neu geordnet werden. Auch ist im Rahmen einer angeordneten (vereinfachten) Flurbereinigung im Zusammenhang mit der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung eine Verbesserung der Situation gewerblicher Betriebe zulässig (vgl. Wingerter/Mayr, a. a. O., § 1 Rn. 7). Bei den Torfabbaubetrieben der Klägerin und der S.moor GmbH handelt es sich um gewerbliche Betriebe. Wie sich aus den "Besitzstandskarten alter Bestand" betreffend die Klägerin und die G. H. ergibt, kann bei ihren Flächen im Verfahrensgebiet ein höherer Zusammenlegungsgrad und ein verbesserter Flächenzuschnitt erreicht werden. Darüber hinaus sind die Flächen im Fall des Ausbaus der Wege mit den Entwurfsnummern 102, 103, 106 und 107 schneller und gefahrloser zu erreichen. Da die Klägerin nach eigenen Angaben für die betreffenden Wege Unterhaltungspflichtig ist, fallen bei einem Ausbau der Wege geringere Unterhaltungskosten an. Insoweit erscheint eine Verbesserung der Situation der gewerblichen Betriebe der Klägerin und der G. H. im Rahmen der Flurbereinigung objektiv möglich.

Im Übrigen dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen selbst dann, wenn bei ihnen - anders als hier - kein örtlicher und sachlicher Zusammenhang mit dem übrigen Flurbereinigungsgebiet besteht, in eine Flurbereinigung einbezogen werden, sofern bei der Gesamtgröße des als Einheit anzusehenden Bereichs der Charakter landwirtschaftlich genutzter Fläche nicht beseitigt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 5.5.1983 - 5 C 2.81 - Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 7 = juris Rn. 15; Beschluss vom 17.10.1972 - 5 B 4.72 - Buchholz 424.01 § 1 FlurbG Nr. 3 <= RzF - 13 - zu § 1 FlurbG>). So hindern etwa ein Müllplatz von unerheblicher Größe und ein 30 ha großer Golfplatz nicht daran, einen im übrigen landwirtschaftlich genutzten Teilbereich von rund 200 ha trotz fehlenden örtlichen und sachlichen Zusammenhangs in ein Flurbereinigungsverfahren für ein Gebiet von insgesamt

900 ha einzubeziehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.10.1972, a. a. O. <= RzF - 13 - zu § 1 FlurbG>). Entsprechendes gilt hier für die knapp 200 ha großen Torfabbauflächen der Klägerin und der G. H. bezogen auf das rund 1.390 ha große Flurbereinigungsgebiet, zumal insoweit ein örtlicher und sachlicher Zusammenhang mit dem übrigen Flurbereinigungsgebiet besteht. Dies gilt auch unter weiterer Berücksichtigung eines darüber hinaus tatsächlich im südwestlichen Flurbereinigungsgebiet befindlichen Golfplatzes.