

RzF - 62 - zu § 4 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Mannheim, Urteil vom 13.07.2021 - 7 S 3400/19 (Lieferung 2022)

Leitsätze

1. Ein Ladungsfrist von mehr als zwei Wochen zur Aufklärungsversammlung ist nicht unangemessen kurz. (red. Ls.)
2. Eine Flurbereinigung kann auch zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung erforderlich sein. Bei der Landentwicklung geht es darum, den privatnützigen Bedürfnissen aller Bewohner des ländlichen Raums zu dienen. (red. Ls.)
3. Darauf, dass ein oder mehrere Vollerwerbsbetriebe Eigentümer von im Flurbereinigungsgebiet (Anm. d. Red.: hier Rebverfahren) gelegenen Rebflächen sind, kommt es nach den §§ 1 und 37 FlurbG nicht an. (red. Ls.)
4. Eine Flurbereinigung nur zur Beseitigung von Unterhaltungsrückständen oder der Durchführung von Wegebaumaßnahmen ohne Änderung des Grundeigentums wäre mangels Neuordnung unzulässig. (red. Ls.)

Aus den Gründen

Tatbestand

Die Kläger wenden sich gegen die Anordnung der Flurbereinigung XXXXXX, Landkreis K.

Am 13.08.2007 beantragte die Gemeinde W. bei der unteren Flurbereinigungsbehörde, auf ihrer Gemarkung ein Flurbereinigungsverfahren durchzuführen.

Am 11.06.2015 wurden die „Allgemeinen Leitsätze“ über die bei einer Flurbereinigung zu berücksichtigenden Belange und die voraussichtlich zu verwirklichenden Maßnahmen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge aufgestellt.

Am 28.04.2016 wurden die landwirtschaftliche Berufsvertretung und die Träger öffentlicher Belange gehört.

Am 30.05.2016 führte die untere Flurbereinigungsbehörde eine „Aufklärungsversammlung“ durch, in der die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer über das geplante Verfahren einschließlich der zu erwartenden Landabzüge und Kosten aufgeklärt werden sollten. Dazu war durch öffentliche Bekanntmachung in der Flurbereinigungsgemeinde W. und in den umliegenden Gemeinden B., P., S., W. sowie in der Stadt K. nach Maßgabe der jeweiligen Bekanntmachungssatzungen am 12. bzw. 13.05.2016 eingeladen und auf den Zweck der Versammlung hingewiesen worden. Eine Karte mit der geplanten Gebietsabgrenzung hatte zuvor im Rathaus in W. zur Einsichtnahme ausgelegen.

Mit Beschluss vom 19.03.2018 ordnete das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (Landesamt) die Flurbereinigung XXXXXX mit einer Fläche von ca. 30 ha an. Betroffen sind ca. 500 Flurstücke von ca. 350 Eigentümern. Das Verfahrensgebiet wird ca. zu einem Drittel (10 ha) noch Weinbaulich durch einen Haupterwerbswinzer sowie zahlreiche Hobbywinzer genutzt. Insbesondere im südlichen und östlichen Bereich findet dagegen keine Weinbaunutzung mehr statt, sodass hier die Grundstücke zunehmend verbuschen; teilweise werden sie als Freizeit- bzw. Garten- oder als Streuobstgrundstücke genutzt.

Nach dem Anordnungsbeschluss sollen, um die Rebflächen (bis auf die Steillagen im Westen) maschinell bewirtschaften zu können, das Wegenetz modernisiert sowie Form und Lage der Grundstücke nach neuzeitlichen, betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gestaltet werden. Die bislang unzureichende Erschließung und die Bewirtschaftungshindernisse beeinträchtigten die Nutzung und Nutzbarkeit der Grundstücke auch insoweit, als sie nur zu Nebenerwerbs-, Hobby- oder Freizeit Zwecken genutzt würden. Die Nutzung vieler Grundstücke sei bereits aufgegeben worden. Das Brachfallen weiterer Grundstücke würde auch die noch (weinbaulich) genutzten Grundstücke beeinträchtigen. Auch die ungeordneten Wasserverhältnisse erschwerten die Bewirtschaftung, insbesondere notwendige Pflegemaßnahmen, was auch die Bodenerosion begünstige. Darüber hinaus werde die allgemeine Landeskultur und Landentwicklung gefördert. Der betriebswirtschaftliche Erfolg sei gewährleistet. Durch Gestaltungsmaßnahmen und den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel werde eine Produktivitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Betriebe erreicht. Aber auch die Eigentümer, die ihre Grundstücke nicht selbst bewirtschafteten, erlangten durch die eintretende Wertsteigerung bzw. -sicherung erhebliche Vorteile, da ihre Grundstücke zukunftsfähig gestaltet würden und sich besser verpachten ließen. Die Einbeziehung auch anderer als Rebflächen sei erforderlich, um die vorgesehenen Maßnahmen zweckmäßig durchführen zu können. Da die Gemeinde W. einen erheblichen Teil der Kosten übernehme, sei die finanzielle Belastung der Grundstückseigentümer tragbar.

Das Verfahren wird vom Landratsamt K. als unterer Flurbereinigungsbehörde durchgeführt.

Der Kläger zu 1 ist Eigentümer der ...(maschinell befahrbaren) Rebgrundstücke..., der Kläger zu 2 ist Eigentümer der jeweils gärtnerisch genutzten Grundstücke ... und des Rebgrundstücks... und der Kläger zu 3 ist (Teil-) Eigentümer der ...(maschinell befahrbaren) Rebgrundstücke... .

Während der Kläger zu 1 sein Rebgrundstücke bis Sommer 2019 an ein Weingut verpachtet hatte, bewirtschafteten und bewirtschaften die Kläger zu 2 und 3 als Hobbywinzer ihre Rebgrundstücke jeweils selbst.

...

Im Einzelnen machten sie geltend: Bei der gebotenen Anhörung sei gegen den Grundsatz fairen Verfahrens verstoßen worden. Eine eingehende Aufklärung habe nicht stattgefunden. Auch sei mit einer - jedenfalls für die auswärtigen Teilnehmer - „zu knappen“ Frist geladen worden. Die Flurbereinigungsgemeinde habe

zudem „selektiv“ Einladungsschreiben nur an solche Teilnehmer versandt, die das Verfahren unterstützten. Der Versammlungsraum hätte auch nicht mehr als die erschienenen 60 bis 70 Teilnehmer aufnehmen können. Unter diesen sei das Flurbereinigungsverfahren „mehrheitlich“ auf Ablehnung gestoßen. Bei der Aufklärung seien sie im Unklaren darüber gelassen worden, was unter den am P. gegebenen strukturellen Verhältnissen überhaupt erreicht werden solle. Die Aussagen der Gemeinde und des Flurneuordnungsamts, wonach gegen den Willen der Grundeigentümer ohnehin nichts unternommen würde, treffe nicht zu, da der Wege- und Gewässerplan nur im Benehmen mit dem Vorstand aufzustellen sei.

...

Eine weinbauliche Nutzung finde heute nur mehr oberhalb der Wege Flst. Nrn. .. und .. und teilweise noch am Steilhang oberhalb des westlichen Abschnittes des Mittelwegs (Flst. Nr. ..) statt.

...bereits dem Bericht zur Anordnung der Flurbereinigung vom 10.10.2016 konkrete Maßnahmen zu entnehmen gewesen seien. Danach solle vor allem der Mittelweg so ausgebaut werden, dass auch Rettungsfahrzeuge verkehren könnten und Begegnungsverkehr möglich sei. Auch im unteren Hangbereich sei ein neuer öffentlicher Weg vorgesehen. Gegenstand der Aufklärung hätte das in diesem Bericht dargestellte konkrete Flurbereinigungsverfahren sein müssen. ...

Der Kläger zu 3 hat unter dem 01.07.2021 noch Lichtbilder vorgelegt und geltend gemacht, dass die Flurbereinigungsbehörde mit der inzwischen am 24.06.2021 öffentlich bekanntgemachten „Ergänzenden Aufklärung“ eingestanden habe, seinerzeit eine „unwahre“ Auskunft gegeben zu haben. Dies könne im gerichtlichen Verfahren nicht mehr geheilt werden. Denn durch die „unwahren“ behördlichen Auskünfte seien Teilnehmer dahin beeinflusst worden, sich nicht weiter gegen das Vorhaben auszusprechen oder sich dagegen zu wehren.

...

Die Klagen sind zulässig, insbesondere fristgerecht erhoben (§ 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i. V. mit § 74 Abs. 1 VwGO); sie haben jedoch keinen Erfolg.

1. Verfahrensmängel, die die Aufhebung des angefochtenen Flurbereinigungsbeschlusses rechtfertigten, liegen nicht vor.

a) Soweit die Kläger bereits die Ladung zur „Aufklärungsversammlung“ (vgl. § 5 Abs. 1 FlurbG) vom 30.05.2016 als nicht ordnungsgemäß beanstanden, geht dies fehl. Dass die Flurbereinigungsbehörde im Wege der öffentlichen Bekanntmachung geladen und auf eine Verständigung jedes einzelnen voraussichtlichen Grundstückseigentümers verzichtet hatte, begegnet - zumal bei einer so großen Anzahl voraussichtlich beteiligter Grundstückseigentümer wie hier (ca. 350) - keinen Bedenken (vgl. § 111 Abs. 1 FlurbG; BVerwG, Beschl. v. 09.12.1992 - 11 B 5.92 -, RdL 1993, 95 <= RzF - 20 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG>). Die Bekanntmachung war am 12. bzw. 13.05.2016 auch rechtzeitig erfolgt; dass „in der Praxis eine Frist von drei Wochen üblich“ sein mag, führt auf keinen Verfahrensfehler, da die Einhaltung einer bestimmten Frist gesetzlich nicht vorgeschrieben und die hier eingehaltene Frist von mehr als zwei Wochen auch nicht unangemessen kurz ist.

Dass die Flurbereinigungsgemeinde - die Gemeinde W. - darüber hinaus ihr bekannte Eigentümer - möglicherweise auch selektiv - angeschrieben hat, ist nicht geeignet, die Ordnungsgemäßheit der von der Flurbereinigungsbehörde verantworteten öffentlichen Bekanntmachung der Ladung in Frage zu stellen.

b) Auch die geltend gemachten Aufklärungsdefizite in der Versammlung am 30.05.2016 führen auf keinen beachtlichen Verfahrensmangel.

Soweit die Kläger anführen, (auch) die Flurbereinigungsbehörde habe in der Versammlung den (unzutreffenden) Eindruck erweckt, es würden alle (Wegebau-)Maßnahmen einvernehmlich mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft geregelt, sodass letztlich nichts gegen den Willen der Eigentümer unternommen würde, mag dies im Hinblick auf das nach § 41 Abs. 1 Satz 1 FlurbG lediglich erforderliche „Benehmen“ ein Anhörungsdefizit darstellen. Von einer „unwahren“ Auskunft, wie der Kläger zu 3 meint, kann demgegenüber ebenso wenig die Rede sein wie davon, dass in unsachlicher Weise darauf hingewirkt worden sein könnte, keine Rechtsmittel einzulegen. Vielmehr dürfte die beanstandete Aussage auf die mitgeteilte Praxis der Flurbereinigungsbehörden zurückzuführen sein, über das erforderliche Benehmen hinaus ein Einvernehmen zu erzielen. Ein etwaiges Anhörungsdefizit wäre auch spätestens mit der am 23.06.2021 erfolgten öffentlichen Bekanntmachung einer „Ergänzenden Aufklärung“ ausgeglichen. Diese konnte auch nach der Anordnung der Flurbereinigung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 09.12.1992, a.a.O.) und auch noch während des flurbereinigungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.03.1988 - 5 B 125.86 -, Buchholz 424.01 § 57 FlurbG Nr. 2 <= RzF - 16 - zu § 57 FlurbG>). Im Übrigen erschließt sich nicht, inwiefern eine Vermeidung dieses „Fehlers“ zu einer anderen Entscheidung in der Sache geführt haben könnte (vgl. § 46 LVwVfG). Auch wenn sich bei einem Hinweis auf ein lediglich erforderliches „Benehmen“ noch mehr Eigentümer gegen die Flurbereinigung ausgesprochen hätten, wäre dies kein Grund gewesen, von der Anordnung der Flurbereinigung abzusehen. Denn maßgeblich ist nicht die persönliche Meinung der Beteiligten, sondern deren - freilich nachprüfbares - „wohlverstandenes“ Interesse.

Dass nicht näher über einzelne in Betracht kommende Maßnahmen aufgeklärt worden war, kann ebenso wenig beanstandet werden, da diese seinerzeit noch nicht feststanden, vielmehr gerade erst - im „Benehmen“ bzw. „Einvernehmen“ mit dem Vorstand - im Verfahren entwickelt werden sollten. Insofern konnte auch noch nicht über die im Bericht der unteren Flurbereinigungsbehörde vom 10.10.2016 angeführten Infrastrukturverbesserungs- sowie Arten- und Biotopschutzmaßnahmen aufgeklärt werden. Davon, dass Gegenstand der Aufklärungsversammlung nicht das am P. konkret geplante Flurbereinigungsverfahren gewesen sei, kann aufgrund der vorliegenden Niederschrift keine Rede sein.

c) Soweit die Kläger aus dem Umstand, dass der „Kulturraum“ im Obergeschoss der M.-Arena nicht alle beteiligten Grundstückseigentümer hätte aufnehmen können, einen Verfahrensmangel herzuleiten versuchen, geht dies fehl. Es kann ersichtlich nicht beanstandet werden, wenn sich die Flurbereinigungsbehörden bei der Reservierung geeigneter Räumlichkeiten an Erfahrungswerten orientieren. Dass nicht alle tatsächlich erschienenen Grundstückseigentümer Platz gefunden hätten, behaupten auch die Kläger nicht.

d) Auch ein zur Aufhebung des Beschlusses führender Begründungsmangel (vgl. § 4 letzter Hs. FlurbG) liegt nicht vor. Zwar machte eine fehlende bzw. nur aus Leerformeln bestehende Begründung einen Anordnungsbeschluss rechtswidrig, doch steht eine solche hier offensichtlich nicht in Rede. Ein Begründungsmangel lässt sich auch nicht daraus herleiten, dass auch Bewirtschaftungsschwernisse angeführt wurden, die allenfalls einzelne Grundstücke betreffen („ungeordnete Wasserverhältnisse“) oder nur unvollkommen beseitigt werden können („teilweise Zusammenlegung von Grundstücken“). Diese sollten ersichtlich nicht anordnungsbe gründend sein. Schließlich wären etwaige Begründungsmängel durch die Widerspruchsbescheide vom 18.11.2019 in zulässiger Weise als geheilt anzusehen (vgl. FlurbG München, Ur t. v. 18.03.1976 - 111 XIII 75 -, AgrarR 1977, 118 <= RzF - 18 - zu § 4 FlurbG>).

Entgegen der Auffassung der Kläger kann ein Begründungsmangel auch nicht daraus hergeleitet werden, dass sie selbst die Verhältnisse im Flurbereinigungsgebiet anders bewerten.

2. Entgegen der Auffassung der Kläger lagen auch die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 4 FlurbG vor

Nach § 4 FlurbG kann die obere Flurbereinigungsbehörde die Flurbereinigung anordnen und das Verfahrensgebiet feststellen, wenn sie eine Flurbereinigung für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben hält.

Ob eine Flurbereinigung in diesem Sinne „erforderlich“ ist, richtet sich nach den Zielen der Flurbereinigung, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern sowie die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung zu fördern (§§ 1, 37 FlurbG). Im Vordergrund wird dabei regelmäßig eine Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft stehen. Zur Erreichung dieses Zwecks ist eine Flurbereinigung erforderlich, wenn die Grundstücke im Verfahrensgebiet zersplittert, unwirtschaftlich geformt, nicht ausreichend durch Wege erschlossen oder anderweitig schwer zu bewirtschaften sind. Nicht notwendig ist es, die Produktions- und Arbeitsbedingungen jedes einzelnen Betriebes zu verbessern; vielmehr ist auf die Verhältnisse im gesamten Flurbereinigungsgebiet abzustellen (BVerwG, Beschl. v. 26.03.1974 - VB 14.72 - BVerwGE 45, 112, juris Rn. 3 m.w.N. =< RzF - 16 - zu § 4 FlurbG>). Darüber hinaus kann eine Flurbereinigung auch zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung erforderlich sein. Die Landeskultur umfasst dabei etwa alle ökonomische und ökologischen Aspekte, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Landschaft zugrunde liegen (vgl. Wingerter/Mayr, FlurbG 10. A., 2018, § 1 Rn. 3 m.w.N.; auch BVerwG, Ur. v. 17.04.2002 - 9 A 24.01 -, BVerwGE 116, 175 zu § 14 Abs. 3 Satz 1 WaStrG). Bei der Landentwicklung geht es schließlich darum, den privatnützigen Bedürfnissen aller Bewohner des ländlichen Raums zu dienen (vgl. Wingerter/Mayr, a.a.O., § 1 Rn. 7 m.w.N.).

Das darüber hinaus erforderliche „Interesse der Beteiligten“ an der Flurbereinigung darf die Flurbereinigungsbehörde i. S. des § 4 FlurbG für gegeben halten, wenn bei Berücksichtigung aller planungsrelevanten Umstände und bei objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte der (betriebs) wirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung nicht in Frage gestellt werden kann (BVerwG, Beschl. v. 16.12.1992 - 11 B 46.92 - juris Rn. 3 m.w.N.). Auf die subjektive - gegenteilige - Beurteilung der Teilnehmer über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Flurbereinigung kommt es nicht an (BVerwG, Ur. v. 29.03.1968 - IV C 104.65 - BVerwGE 29, 257, juris Rn. 17 =< RzF - 8 - zu § 4 FlurbG>). So kann diese auch ohne Zustimmung der Grundeigentümer im wohlverstandenen objektiven Interesse der Beteiligten liegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.03.1974 - V B 14.72 -, BVerwGE 45, 112 =< RzF - 16 - zu § 4 FlurbG>). Dieses kann schließlich auch dann als gegeben angesehen werden, wenn in die Überprüfung realitätsbezogener Anforderungen auch prognostische Erwartungen mit einbezogen wurden, ohne die Planperspektiven nicht entwickelt werden können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.03.1974, a.a.O.).

Danach durften die Flurbereinigungsbehörden die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung einer Flurbereinigung als erfüllt ansehen. Die hierzu im Flurbereinigungsbeschluss und in den Widerspruchsbescheiden angeführten Gründe sind - ohne Weiteres nachvollziehbar.

a) In tatsächlicher Hinsicht finden sie ihre Entsprechung in den im Bericht der unteren Flurbereinigungsbehörde vom 10.10.2016 ausführlich dargestellten Verhältnissen im Flurbereinigungsgebiet; an der Richtigkeit dieser Darstellung zu zweifeln, besteht kein Anlass.

Danach wird das im Verfahrensgebiet gelegene Rebland von ca. 10 ha von einem Haupterwerbsbetrieb und zahlreichen Hobbywinzern bewirtschaftet. Eine starke Besitzzersplitterung liegt zwar - im Hinblick auf die Vielzahl von Einzeleigentümern - nicht vor. Allerdings besitzen viele Flurstücke keine zweckmäßige Erschließung. Die vorhandenen Wege sind (teilweise) äußerst schmal und kaum befahrbar. So verfügt etwa der asphaltierte Mittelweg (Flst. Nr. ..) zwischen der Einmündung des Weges auf Flurstück Nr. .. bis zur Einmündung des Weges auf Flurstück Nr. .. über große Abschnitte hinweg lediglich über eine Fahrbahnbreite

von weniger als zwei Metern und ist dort talseits von einem Bordstein bzw. Stützmauern und hangseits von massiven Betonstützmauern begrenzt, sodass die Grundstücke tatsächlich nicht mit Maschinen befahrbar sind. Ebenso schmal ist - insbesondere im Einmündungsbereich zum Mittelweg hin - der überwiegend als Erd-/Schotterweg vorhandene Weg auf Flurstück Nr. ..., der in seinem östlichsten Abschnitt eng durch eine hohe Böschung begrenzt wird. Auch die Rebanlagen auf den Flurstücken Nrn. .. bis .. sind sowohl vom südlich als auch vom nördlich angrenzenden Weg durch eine hohe Böschung abgeschnitten. Ähnlich verhält es sich auf den Flurstücken Nr. .. bis .., .. bis .. und an weiteren Stellen. Bei den Flurstücken Nrn. .. bis .. und .. bis .., welche nach Süden im Kataster scheinbar eine Erschließung zum Weg im M. haben, besteht eine hohe Böschung, so dass die Flurstücke von diesem Weg aus nicht befahrbar sind. Eine maschinelle Bewirtschaftung ist danach nur für die wenigsten Flurstücke möglich. Die unzureichende Erschließung führt nach Einschätzung der Flurbereinigungsbehörde vermehrt dazu, dass Rebflächen verwilderten und viele Grundstücke verbuschten. Nutzungskonflikte ergäben sich auch daraus, dass andere Flurstücke alternativ als Freizeitgrundstücke oder Streuobstgrundstücke genutzt werden.

Die dargestellten Verhältnisse finden ihre Bestätigung auch in der von den Klägern selbst vorgelegten, von der Flurbereinigungsbehörde bereits am 18.07.2008 erstellten Planunterlage (vgl. Anlage 1, AS 71), deren Richtigkeit sie lediglich hinsichtlich der Aktualität vorhandener (tatsächlich bewirtschafteter) Rebflächen in Frage gestellt haben (vgl. zum aktuellen Rebenbestand das vom Landesamt vorgelegte Luftbild v. 09.07.2021, B18, AS 297 der Gerichtsakten). Auch die von den Klägern vorgelegten, einzelne Wegeabschnitte wiedergebenden Lichtbilder sind nicht geeignet, an der Richtigkeit der in dem Bericht und in der vorgenannten Planunterlage dargestellten Verhältnisse zu zweifeln (vgl. hierzu auch die vom Landesamt unter dem 06.07.2021 vorgelegten Drohnenaufnahmen sowie die Bilder der offenbar von der Gemeinde W. ins Internet eingestellten Präsentation „Rebflurbereinigung W.“, <https://docplayer.org/XXXXXXXXXXXXX.html>).

Soweit die Kläger maßgeblich auf den durch entsprechende Lichtbilder belegten, teilweise guten Ausbauzustand im Bereich des östlichen Teils des asphaltierten Mittelwegs (Flst. Nr. ...) und der Schotterwege Flst. Nrn. ... und .. verweisen, lassen sie unberücksichtigt, dass die an die o. a. Wege angrenzenden Grundstücke von diesen aufgrund parallel verlaufender, teilweise recht hoher Böschungen größtenteils nicht mit Maschinen erreichbar bzw. nicht befahrbar sind (vgl. auch die von ihnen selbst vorgelegte Anlage 1).

b) Soweit die Kläger ungeachtet dieser tatsächlichen Verhältnisse für eine Flurbereinigung sprechende agrarstrukturellen Gründe mit dem Hinweis in Abrede zu stellen versuchen, dass auf der überwiegenden Fläche des Gebiets keine Wirtschaftsbetriebe als Beteiligte (mehr) vorhanden seien, deren Arbeits- und Produktionsbedingungen verbessert werden könnten, gehen ihre Ausführungen fehl. Darauf, dass ein oder mehrere Vollerwerbsbetriebe Eigentümer von im Flurbereinigungsgebiet gelegenen Rebflächen sind, kommt es nach den §§ 1 und 37 FlurbG nicht an. Auch wenn bei Anordnung der Flurbereinigung nur mehr ein Vollerwerbslandwirt mit großen Maschinen Rebflächen im Flurbereinigungsgebiet bewirtschaftet haben mag, verbesserten sich doch mit einer Neuordnung auch die Produktions- und Arbeitsbedingungen auf den übrigen Rebflächen, sodass diese weiterhin oder wieder - mglw. auch für größere Betriebe - attraktiv bzw. rentabel würden, womit auch die Kulturlandschaft am P. erhalten bliebe und nicht - mit den negativen Folgen für die Weinbaulich genutzten Flächen - zunehmend brachfiele und verbuschte. Dies gilt gerade auch für die Hobbywinzer, die etwa den erforderlichen Pflanzenschutz dann eher an größere Betriebe mit größeren, arbeitssparenden Maschinen vergeben können (vgl. hierzu die Stellungnahme der vormaligen Winzergenossenschaft W. v. 20.04.2016).

Die dabei von den Flurbereinigungsbehörden zu Recht berücksichtigten prognostischen Erwartungen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.03.1974, a.a.O.) hinsichtlich einer künftigen Bewirtschaftung der Rebflächen übersehen die Kläger auch bei ihrem Hinweis, dass bei der zweckmäßigen Erschließung auf die derzeit überwiegend bestehende Art und Weise der Grundstücksnutzung abzustellen sei. So kommt es nicht darauf

an, dass ein Teil der die Rebflächen derzeit bewirtschaftenden Hobbywinzer auf eine (teilweise) maschinelle Bewirtschaftung, die ein Befahren der Grundstücke erforderte, keinen Wert legen mag, weil sie ihre Flächen weiterhin auf traditionelle Weise bewirtschaften wollen. So soll gerade neuzeitlichen Bewirtschaftungserfordernissen Rechnung getragen werden, damit eine Bewirtschaftung der Rebflächen am P. zukunftsfähig bleibt.

Anders als die Kläger meinen, soll die Flurbereinigung auch keineswegs nur der Beseitigung von Unterhaltungsrückständen oder der Durchführung von Wegebaumaßnahmen ohne Änderung des Grundeigentums dienen, was mangels Neuordnung in der Tat unzulässig wäre (vgl. Wingerter/Mayr, FlurbG 10. A., § 1 Rn. 9). Vielmehr sollen die derzeit vorhandenen Zufahrtserchwernisse wie Böschungen und Stützmauern beseitigt werden, was eine Veränderung bzw. Neugestaltung des bisherigen Zuschnitts der angrenzenden Grundstücke bedingt.

Schließlich kann, wenn - wie hier - viele Teilnehmer nur ein Grundstück besitzen, eine Zusammenlegung i. S. von § 37 FlurbG durchaus insoweit (teilweise) erreicht werden, dass Einzelflurstücke verschiedener Eigentümer, die Rebananbau betreiben wollen, derart nebeneinandergelegt werden, dass eine einheitliche Anbaufläche entsteht; denn auch auf diese Weise wird eine bessere Bewirtschaftung dieser Flurstücke ermöglicht und der Rebananbau intensiviert (vgl. bereits Senatsurt. v. 25.02.1969 - VII 582/68 -).

Der Frage, inwieweit die in Betracht kommenden Verbesserungsmaßnahmen im Einzelnen auch erforderlich und zweckmäßig sind, ist schließlich nicht bei der Anordnung der Flurbereinigung nachzugehen. Dies ist vielmehr Gegenstand des noch aufzustellenden Wege- und Gewässerplans bzw. Flurbereinigungsplans.

Soweit die Kläger darauf verweisen, dass das Flurbereinigungsgebiet neben 10 ha Rebflächen eine wesentliche größere, nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Fläche von 20 ha einbeziehe, auf der die Produktions- und Arbeitsbedingungen gar nicht verbessert werden könnten, übersehen sie, dass die Flurbereinigung auch der Förderung der Landeskultur und Landentwicklung dienen soll (vgl. § 1 FlurbG).

So wird mit der etwa im Bericht vom 10.10.2016 angesprochenen, durch die Bodenordnung erreichbaren Nutzungsentflechtung und der Herstellung eines funktionalen Wegenetzes auch die Landentwicklung gefördert, die allen Eigentümern ländlicher - auch nicht landwirtschaftlich genutzter - Grundstücke im Verfahrensgebiet zugutekommt (vgl. zum Ganzen den Bericht v. 10.10.2016 zur Anordnung der Flurneuordnung). Dadurch wird auch die Pflege dieser Grundstücke erleichtert, was auch der Landeskultur dient. Dadurch und durch die Auflösung von Nutzungskonflikten mit außerlandwirtschaftlichen Interessen (Freizeitnutzung, Erhalt von Biotopen) wird schließlich auch eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen erreicht (vgl. dazu Wingerter/Mayer, a.a.O., § 1 Rn. 2).

Die Neuordnungsmaßnahmen dienen unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft am P. auch unmittelbar der Förderung der allgemeinen Landeskultur. So ist die Herstellung eines funktionalen Wegenetzes Voraussetzung dafür, dass alle landwirtschaftlichen Grundstücke (besser) angefahren und damit deren Pflege erleichtert wird, was zur Erhaltung der Kulturlandschaft beiträgt. Damit wird auch den Folgen verwilderter Grundstücke entgegenwirkt, was wiederum die Produktionsbedingungen auf den Rebflächen verbesserte.

Schließlich sollen im Rahmen der Landeskultur zulässigerweise auch ökologische Ziele verfolgt werden (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 17.04.2002, a.a.O., juris Rn. 47 f.).

Ob die Zwecke der Flurbereinigung weitgehend auch mit der Festsetzung eines kleineren - etwa den südlichen, überwiegend nicht mehr Weinbaulich genutzten Teil aussparenden - Verfahrensgebiets - hätten erreicht werden können (vgl. § 7 Abs. 1 FlurbG) und das Verfahrensgebiet dementsprechend hätte begrenzt werden können, ist schließlich eine Frage des Ermessens (vgl. § 4 FlurbG).

c) Entgegen der Auffassung der Kläger durften die Flurbereinigungsbehörden auch das (objektive) Interesse der Beteiligten für gegeben halten. Da die vorhandenen Wege im gemeinschaftlichen Interesse der die Rebflächen bewirtschaftenden Winzer, aber auch der sonstigen Eigentümer ländlicher Grundstücke geändert werden sollen (vgl. § 39 Abs. 2 FlurbG), steht keine bloße Änderung von ausschließlich dem öffentlichen Interesse dienenden Wegen in Rede, wie die Kläger meinen; solches obläge in der Tat der Gemeinde W. als Trägerin der Straßenbaulast für Gemeindestraßen. Soweit die Kläger offenbar befürchten, die Gemeinde W. könnte die Kostenlast für die Instandsetzung und den Ausbau ihrer öffentlichen Wege auf die Teilnehmer abwälzen, übersehen sie, dass die bloße Lage eines Wegs im Flurbereinigungsgebiet nicht dazu führt, dass fortan die Teilnehmergeinschaft den Weg zu unterhalten hätte und damit für Unterhaltungsrückstände verantwortlich würde. Erforderlich hierfür wäre, dass der Weg eine gemeinschaftliche Anlage im Sinne des § 39 Abs. 1 FlurbG darstellt und die Teilnehmergeinschaft gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1 FlurbG zumindest mit dessen Ausbau bzw. Herstellung begonnen hat (vgl. BayVGH, Beschl. v. 18.11.2016 -13 AE 16.1734 -, RdL 2017, 268 =>RzF - 15 - zu § 42 Abs. 1 FlurbG>). Wenn ein Weg dem Gemeingebrauch gewidmet ist bzw. wird oder er der Gemeinde zugeteilt wird, unterfällt er ohnehin (wieder) der im Straßenrecht geregelten Unterhaltungspflicht der Gemeinde.

Dass eine Flurneuordnung auch im wohlverstandenen Interesse solcher Beteiligter liegt, die - vor allem im südlichen Teil des Gebiets - ihre Grundstücke nicht mehr landwirtschaftlich, insbesondere Weinbaulich, sondern als Garten oder zu Freizeitzielen nutzen wollen, ist nicht zweifelhaft, sodass von einem wohlverstandenen Interesse der Beteiligten im gesamten Gebiet ausgegangen werden kann. Denn es liegt auf der Hand, dass sich auch die wirtschaftliche Nutzbarkeit solcher Grundstücke verbessert, wenn sie entsprechend ihrer Nutzung nebeneinandergelegt und durch ein funktionales Wegenetz erschlossen werden, das es - ggf. nach vorheriger Anpassung ihrer Grundstücke - ermöglichen, diese mit Fahrzeugen zu befahren. Diese können dann auch eher an einen (gemeinsamen) Pächter verpachtet werden.

Dass mit den vorgesehenen Maßnahmen im Rahmen der Förderung der Landeskultur auch ökologische Ziele verfolgt und dabei insbesondere den Erfordernissen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (vgl. § 37 Abs. 2 FlurbG) Rechnung getragen werden soll (vgl. hierzu die „Allgemeinen Leitsätze“ über die zu berücksichtigenden Belange und die voraussichtlich zu verwirklichenden Maßnahmen und Ziele des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge v. 11.06.2015 sowie den Bericht v. 10.10.2016), führt nicht dazu, dass das Verfahren nicht mehr in erster Linie privatnützigen Zwecken der Teilnehmer diene, sondern überwiegend ein öffentliches Interesse verfolgt würde. Zum einen geht es auch um den Ausgleich der im Interesse der Beteiligten erforderlichen Neuordnungsmaßnahmen, zum anderen widerspricht eine Offenhaltung bzw. Teilöffnung des Hanges im Süden des Gebiets, um offene Trockenmauern Magerrasen und Streuobstwiesen zu fördern, keineswegs dem Interesse der Beteiligten. Zwar soll letztlich ein - im Hinblick auf die erforderliche Privatnützlichkeit eines Regelflurbereinigungsverfahrens (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 - 9 C 1.10 -, BVerwGE 139, 296 =>RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>) nicht unproblematischer - „ökologischer Mehrwert“ geschaffen werden, doch sollen etwaige, den Aufgabenbereich der Teilnehmergeinschaft übersteigende landschaftspflegerische Maßnahmen offenbar nur dann in den Wege- und Gewässerplan übernommen würden, wenn die Flächenbereitstellung und die Trägerschaft für die Herstellung und Unterhaltung geklärt sind (vgl. Nr. 5 der „Allgemeinen Leitsätze“). Dem entsprechend soll der - „ökologische Mehrwert“ - gegebenenfalls auch noch auf den der Gemeinde zugewiesenen Flächen in deren Einverständnis erzielt werden (vgl. Nr. 10 der „Allgemeinen Leitsätze“). Damit wird die Privatnützlichkeit des Verfahrens indes noch nicht in Frage gestellt (vgl. zum Ganzen auch Wingerter/Mayr, a.a.O., § 37 Rn. 18).

Wie bereits in anderem Zusammenhang ausgeführt, steht dem übergeordneten objektiven (wirtschaftlichen) Interesse der Beteiligten nicht entgegen, dass die Flurbereinigung tatsächlich „bei der Mehrheit“ der Beteiligten auf heftigen Widerstand gestoßen sein mag. Die Kläger übersehen, dass das Interesse der Beteiligten eben nicht gleichbedeutend mit deren Zustimmung ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.1968 - IV C

104.65 -, BVerwGE 29, 257 <= [RzF - 8 - zu § 4 FlurbG](#)>). Insofern kann die Flurbereinigung auch ohne Zustimmung der Grundeigentümer im wohlverstandenen Interesse der Beteiligten liegen, und zwar selbst dann, wenn die überwiegende Anzahl der Grundeigentümer, gemessen an der Fläche des in Aussicht genommenen Verfahrensgebiets, der Einleitung der Flurbereinigung widerspricht. Dass solches hier der Fall gewesen wäre, ist hier freilich nicht ersichtlich. Dies findet auch seine Entsprechung darin, dass allein die Kläger Klage erhoben haben, die - zur Vermeidung einer Popularklage - ohnehin nur geltend machen können, gerade ihr Interesse an einer Flurbereinigung liege nicht vor. Ob alle andere Beteiligten ungeachtet eines möglichen Anhörungsdefizits mit ihrer Nichtanfechtung des Flurbereinigungsbeschlusses zum Ausdruck gebracht haben, dass das angeordnete Verfahren nicht im Widerspruch zu ihren Interessen steht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.12.1960 - I B 159.60 -, RdI 1961, 80 <= [RzF - 2 - zu § 1 FlurbG](#)>; Beschl. v. 04.07.1961 - I B 56.61 -, [RzF - 4 - zu § 4 FlurbG](#)), mag hier dahinstehen.

Das von den Klägern noch angeführte (negative) Kosteninteresse der einzelnen Teilnehmer steht der Anordnung der Flurbereinigung ebenso wenig entgegen, nachdem die Kostenlast der Teilnehmer durch die zu erwartenden öffentlichen Zuschüsse und die Zusage der Gemeinde, einen Großteil der auf die Teilnehmer zukommenden Kosten zu übernehmen, ohne Weiteres tragbar erscheint (vgl. Wingerter/Mayr, a.a.O., § 4 Rn. 7). Abgesehen davon kann dem Kosteninteresse einzelner Teilnehmer noch bei der Durchführung der Flurbereinigung Rechnung getragen werden, indem etwa von der Aufbringung von Beiträgen befreit wird (vgl. [§ 19](#) Abs. 3 FlurbG; BVerwG, Beschl. v. 04.07.1961, a.a.O. <= [RzF - 4 - zu § 4 FlurbG](#)>).

3. Der Flurbereinigungsbeschluss ist auch ermessensfehlerfrei erlassen worden. Insbesondere kann die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets nicht beanstandet werden. Der Senat vermag - zumal vor dem Hintergrund der der Anordnung zugrundeliegenden Erwägungen im Bericht vom 10.10.2016 - einen Ermessensfehlergebrauch nicht festzustellen, nachdem die mit der Flurbereinigung W. zulässigerweise verfolgten Zwecke nur mit der vorgenommenen Gebietsabgrenzung möglichst vollkommen erreicht werden können (vgl. [§ 7](#) FlurbG).

Im Allgemeinen ist bei Anordnung der Flurbereinigung eine eher großräumige Gebietsabgrenzung vorzunehmen (vgl. FlurbG Koblenz, Urt. v. 07.06.1979 - 9 C 14.78 -, RdL 1979, 264 <= [RzF - 21 - zu § 4 FlurbG](#)>). Rechtswidrig ist eine Abgrenzung letztlich nur, wenn sie erkennbar nicht auf eine Abwägung aller für einen größtmöglichen Erfolg im gesamten Planungsraum und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder sich als ganz ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.10.1966 - IV B 291.66 -, RdL 1967 <= [RzF - 7 - zu § 4 FlurbG](#)>, 217; Beschl. v. 8.11.1989 - 5 B 124.89 -, Buchholz 427.01 [§ 7](#) FlurbG Nr. 2; FlurbG München, Urt. v. 02.07.2013 - 13 A 12.1659 -, [RzF - 46 - zu § 4 FlurbG](#)). Davon kann hier nicht deshalb ausgegangen werden, weil die südlichen und östlichen Bereiche schon seit langem überwiegend nicht (mehr) weinwirtschaftlich genutzt werden und teilweise auch wegen fehlender Pflanzrechte nicht mehr können. Denn mit der vorliegenden Flurbereinigung werden auch in diesen Bereichen nach [§§ 1 und 37](#) FlurbG legitime Zwecke verfolgt. Dass sich die Einbeziehung auch dieser Bereiche des Verfahrensgebiets gleichwohl ermessenfehlerhaft darstellte, vermag der Senat nicht festzustellen (vgl. [§ 114](#) VwGO).

Die Einbeziehung der südlichen und östlichen Bereiche wurde in dem die Anordnung vorausgegangenen Bericht vom 10.05.2016 (a.a.O., S. 18 f.), an den diese sachlich anknüpft, im Einzelnen damit begründet, dass der dort zunehmenden Verbuschung mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt und eine (umfassende) Nutzungsentflechtung zwischen den Weinbaubereichen, den Freizeitgrundstücken, den Streuobstbereichen und den ökologisch wertvollen Flächen geschaffen werden solle. Bestimmend seien hierbei die mangelhafte Erschließung der Flächen und die durch Bodenordnung angestrebte Lösung der sich aus der unterschiedlichen Nutzung ergebenden Konflikte gewesen.

Dem möglicherweise noch mit der Niederschrift über den Termin zur Aufstellung der „Allgemeinen Leitsätze“ v. 11.06.2015 vermittelten Eindruck, dass für die Einbeziehung des südlichen Bereichs im Mauertal, der ursprünglich noch nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen war, insoweit das öffentliche Interesse an einer ökologischen Aufwertung („ökologischer Mehrwert“) maßgeblich gewesen sein könnte, ist der Vertreter des Landesamtes in der mündlichen Verhandlung überzeugend entgegengetreten. So hat er in Übereinstimmung mit den Erwägungen im Bericht vom 10.10.2016 - auf die völlig unzureichenden Wege- und Zufahrtsmöglichkeiten in diesem Bereich abgehoben, die im Zusammenhang mit der Neuordnung der Rebflächen im Interesse der dortigen Eigentümer ländlicher Grundstücke ebenfalls verbessert werden sollen, zumal sie mit einer besseren Erreichbarkeit auch eher gepflegt würden, was auch den noch weinbaulich genutzten Grundstücken zu Gute komme. Schließlich seien im südlichen Bereich auch die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen. Es habe daher bei der Einbeziehung auch dieses Bereichs keineswegs die Erreichung eines „ökologischen Mehrwerts“ im Vordergrund gestanden.

Daran zu zweifeln, hat der Senat keine Veranlassung, da sich auch der - zudem nicht aktuelleren - Niederschrift zum Erörterungstermin vom 11.06.2015 nicht entnehmen lässt, dass eine Einbeziehung auch des südlichen Bereichs ohne die nach [§ 37](#) Abs. 2 FlurbG zu berücksichtigenden Naturschutzbelange unterblieben wäre. Auch den letztlich maßgeblichen Bescheiden lässt sich dies nicht entnehmen.

Nach alldem waren die Klagen insgesamt mit der Kostenfolge aus [§ 154](#) Abs. 1, [159](#) Satz 1 VwGO und [§ 147](#) Abs. 1 FlurbG abzuweisen.