

RzF - 111 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 29.07.2008 - 13 A 07.1229 = RdL 2009, 121-123 (Leitsatz und Gründe) (Lieferung 2010)

Leitsätze

1. Ein Anspruch auf eine die Gleichwertigkeitsprüfung ergänzende Abwägungskontrolle setzt das Vorliegen eines "qualifizierten" Planwunschs voraus. Ein Planwunsch, durch Zuweisung geeigneter Flächen die Möglichkeit zu einer Betriebserweiterung zu erhalten, ist nur dann "qualifiziert", wenn der Standort der geplanten baulichen Anlagen hinreichend bestimmt festgelegt ist. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung, ob ein "qualifizierter" Planwunsch geäußert wurde, ist der Termin nach § 57 FlurbG ("Wunschtermin").
2. In Bezug auf die erforderliche Konkretisierung eines Betriebserweiterungsvorhabens obliegt es im Rahmen der Mitwirkungspflicht alleine dem Teilnehmer, die notwendigen Angaben zu machen bzw. entsprechende Pläne vorzulegen.

Aus den Gründen

15 Die zulässige Klage ist unbegründet.

16 Der für jede Abfindung zwingend vorgeschriebene Gestaltungsgrundsatz, den Teilnehmer für seine in die Flurbereinigung eingebrachten Grundstücke unter Berücksichtigung der nach § 47 FlurbG vorgenommenen Abzüge mit Land von gleichem Wert abzufinden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG), ist erfüllt. Dies ergibt zunächst folgende

17 Gegenüberstellung von Einlage und Landabfindung (Stand: 12.7.2007)

18 <Anm. d. Red.: Tabelle s. PDF-Dokument>

19 Auf dieser rechnerischen Wertgleichheit im Sinn des § 44 Abs. 1 FlurbG aufbauend sind – wie der gerichtliche Augenschein und eine Überprüfung anhand der vorliegenden Karten ergeben hat – alle gleichwertigkeitsbestimmenden Faktoren (§ 44 Abs. 2 und 4 FlurbG) bei der Abfindung des Klägers erfasst und berücksichtigt. Sein Anspruch auf wertgleiche Abfindung ist damit erfüllt. Er kann insbesondere darüber hinaus nicht noch zusätzlich beanspruchen, dass sein Abfindungsflurstück 455 in nördlicher Richtung vergrößert wird, da ein Teilnehmer grundsätzlich nicht verlangen kann, mit bestimmten Grundstücken oder mit Grundstücken in bestimmter Lage auch nicht in der Lage seiner alten Grundstücke abgefunden zu

werden. Die Zubilligung eines solchen Anspruchs würde häufig den Zwecken der Flurbereinigung zuwider laufen und die Zusammenlegung von Grundstücken erheblich erschweren bzw. unmöglich machen (vgl. BVerwG vom 4.5.1966 RdL 1966, 305 <= [RzF - 25 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG](#)>; vom 19.11.1998 RdL 1999, 65; Schwantag in Schwantag/Wingerter, FlurbG, 8. Aufl. 2008, RdNr. 40 zu § 44). Im Übrigen hat der Kläger die Verletzung des Anspruchs auf wertgleiche Abfindung auch nicht substantiiert gerügt.

20 Auch ein ausnahmsweises Recht auf Zuteilung einer zur geplanten Betriebserweiterung geeigneten Fläche nördlich anschließend an Abfindungsflurstück 455 und entsprechende Änderung des Flurbereinigungsplans Teil I – gestützt auf einen Anspruch auf die Ausübung des Planungsermessens in dieser Weise – besteht nicht. Die durch den Flurbereinigungsplan Teil I vom 19. Oktober 2005 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Spruchausschusses beim ALE M. vom 4. April 2007 getroffene Abfindungsregelung ist auch hinsichtlich dieses Aspekts rechtlich nicht zu beanstanden (§ 113, § 114 VwGO, [§ 146](#) Nr. 2, [§ 138](#) Abs. 1 Satz 2 FlurbG).

21 Neben der gerichtlichen Überprüfung, ob der Anspruch auf wertgleiche Abfindung erfüllt ist, besteht in Ausnahmefällen ein Anspruch auf ergänzende Abwägungskontrolle ([§ 44](#) Abs. 2 Halbsatz 1 FlurbG) nach den Grundsätzen, die die Rechtsprechung für die gerichtliche Überprüfung von Planungsentscheidungen entwickelt hat (BVerwG vom 17.1.2007 BVerwGE 128, 87 Rn. 37; vom 23.8.2006 BVerwGE 126, 303; BayVGH vom 26.3.2001 = [RzF - 98 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG](#)). Der gerichtlichen Kontrolle unterliegt dabei, ob die Abfindungsgestaltung konkretisierte betriebliche Entwicklungsperspektiven, die sich dem Teilnehmer erst durch die Flurbereinigung eröffnen und die deshalb für die Frage wertgleicher Abfindung unerheblich sind, abwägungsfehlerfrei berücksichtigt hat (BVerwG vom 19.5.1981 RdL 1981, 205; vom 6.11.1987 BVerwG 5 CB 40.85).

22 Die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets stellt eine Planungsentscheidung dar. Das hat zur Folge, dass die Flurbereinigungsbehörde bei der Wahrnehmung ihres Auftrags über eine durch das in [§ 37](#) Abs. 1 Satz 1 FlurbG normierte rechtsstaatliche Abwägungsgebot gebundene planerische Gestaltungsfreiheit verfügt. Integrierender Bestandteil der Neugestaltung ist die Gestaltung der Landabfindung. Sie wird geprägt durch das Erfordernis, eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen der betroffenen Betriebe untereinander zu einem Ausgleich zu bringen und zwischen den dafür in Betracht kommenden Lösungen eine Auswahl zu treffen. Damit erweist sich auch die Landabfindung als ein mit Abwägungen verbundener Akt planerischer Gestaltung. Das rechtfertigt es, nicht nur [§ 37](#) Abs. 1 Satz 1 FlurbG, sondern auch [§ 44](#) Abs. 2 Halbsatz 1 FlurbG als Positivierung des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots zu begreifen. Allerdings beschränkt diese Bestimmung die bei der Gestaltung der Abfindung zu beachtenden Interessen der Teilnehmer auf deren betriebswirtschaftlichen Belange. Soweit danach private Belange zu berücksichtigen sind, vermittelt das Abwägungsgebot dem jeweiligen Planbetroffenen ein subjektives öffentliches Recht auf gerechte Abwägung (BVerwG vom 23.8.2006 a.a.O.).

23 Voraussetzung für eine ausnahmsweise gerichtliche Kontrolle der flurbereinigungsbehördlichen Abwägungsentscheidung ist, dass Umstände in Rede stehen, denen ein über den Anspruch auf wertgleiche Abfindung hinausgehender Eigenwert zukommt und deren ordnungsgemäße Berücksichtigung deshalb durch eine wertgleiche Abfindung noch nicht gewährleistet ist. Solche Faktoren müssen als "qualifizierte Planwünsche" geltend gemachte konkretisierte betriebliche Entwicklungsperspektiven betreffen, die mit einem Anspruch auf eine bestimmte Abfindungsgestaltung einhergehen (BVerwG vom 17.1.2007 a.a.O.; vom 17.1.2007 Buchholz 424.01 [§ 44](#) FlurbG Nr. 85; vom 23.8.2006 a.a.O.).

24 Deren Abwägungserheblichkeit ergibt sich aus dem Gestaltungsauftrag der Flurbereinigungsbehörde. Um ihm gerecht zu werden, muss zugunsten der Teilnehmer versucht werden, die Voraussetzungen für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Die Behörde hat dabei – soweit möglich – künftigen Verhältnissen Rechnung zu tragen (BVerwG vom 19.5.1981 a.a.O.).

25 "Einfache" Planwünsche sind hingegen nicht in der Lage, eine fachplanungsrechtliche Abwägungskontrolle auszulösen. Dies ergibt sich daraus, dass das Flurbereinigungsrecht vom eigentumsrechtlichen "Postulat der Bestandssicherung" (BVerwG vom 10.5.1990 RdL 1990, 214) mit der Folge geprägt ist, dass dem Teilnehmer, dem mit dem Anspruch auf wertgleiche Abfindung ein zwingender Rechtssatz zur Seite steht, ein Recht auf weiterreichende Abwägungskontrolle versagt bleibt, soweit es um die Sicherung des Bestandes geht. Daraus folgt, dass in Anbetracht der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse die überhaupt mögliche Gleichbehandlung der Teilnehmer erreicht ist, wenn der Flurbereinigungsplan die dem jeweiligen Teilnehmer zustehende wertgleiche Abfindung gewährleistet (vgl. z. B. BVerwG vom 23.8.2006 a.a.O.; vom 25.11.1970 RdL 1971, 97).

26 Die Überprüfung der behördlichen Abfindungsgestaltung kommt demnach nur dann in Betracht, wenn ein sog. "qualifizierter Planwunsch" geäußert wurde. Dieser ist für die Behörde abwägungserheblich, wenn die damit verfolgten betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten bereits so konkretisiert und verfestigt sind, dass ihre Verwirklichung nicht bloß theoretisch möglich, sondern vorhersehbar ist. Aufgrund der die Teilnehmer insoweit treffenden Mitwirkungspflicht muss im Wunschtermin auf die maßgeblichen Gesichtspunkte hingewiesen werden, sofern diese nicht ohnehin für den Vorstand der Teilnehmergeinschaft erkennbar sind, und es müssen hierzu konkrete Gestaltungsvorschläge unterbreitet werden (BVerwG vom 19.5.1981 a.a.O.; vom 6.11.1987 a.a.O.). Dabei gilt, je größer der Flächenbedarf einer Betriebserweiterung und der damit verbundene Gestaltungs- und Planungsaufwand für die Teilnehmergeinschaft ist, desto höhere Anforderungen sind an den Teilnehmer in Bezug auf die Präzisierung des Vorhabens zu stellen, da ansonsten eine effektive Neuverteilungsplanung der Flurbereinigungsbehörde, die auch die Interessen der anderen Teilnehmer nicht vernachlässigen darf, nicht möglich ist bzw. unzumutbar erschwert wird.

27 Bei Aussiedlungsvorhaben oder – wie hier – der Erweiterung eines bereits ausgesiedelten (Teil-) Betriebs (Ferkelzucht) ist den Erfordernissen hinreichender Konkretisierung und Verfestigung nur genügt, wenn der Standort der (neu hinzukommenden) baulichen Anlagen genügend bestimmt und die Festlegung und Sicherstellung der Finanzierung klargestellt ist (BVerwG vom 6.11.1987 a.a.O.; vom 16.5.2000 BVerwG 11 B 50.99).

28 Hier scheitert allerdings das Vorliegen eines qualifizierten Planwunschs nicht daran, dass der Kläger zur Möglichkeit und Sicherstellung der Finanzierung seiner Betriebserweiterung keine Angaben gemacht hat. Dieser Aspekt der Vorhabenskonkretisierung wurde nämlich von der Beklagten nie thematisiert, geschweige denn konkret in Frage gestellt. Verzichtet die Flurbereinigungsbehörde auf das Anfordern näherer Angaben zur vorgesehenen Finanzierung eines Vorhabens, z.B. die Finanzierungszusage einer Bank, kann sie die Berücksichtigung der Erweiterungsabsicht bei der Abfindungsgestaltung nicht mit dem Hinweis auf das Fehlen entsprechender Angaben ablehnen. Die Mitwirkungspflicht des Teilnehmers (§ 2 Abs. 1 FlurbG) kommt insoweit nur zum Tragen, wenn behördlicherseits Zweifel an der Finanzierbarkeit des Vorhabens geäußert oder Nachweise verlangt werden.

29 Von einem qualifizierten Planwunsch kann im vorliegenden Fall aber deshalb nicht ausgegangen werden, weil das geplante Bauvorhaben vom Kläger zum maßgeblichen Zeitpunkt – dem Termin nach § 57 FlurbG (s. hierzu z.B. BVerwG vom 19.5.1981 a.a.O.; BayVGH vom 26.3.2001 a.a.O.) – nicht hinreichend konkretisiert worden war.

30 Der Termin nach § 57 FlurbG ist der maßgebliche vom Gesetz im Ablauf eines Flurbereinigungsverfahrens zur Anhörung der Teilnehmer und zur Entgegennahme von Wünschen zur Gestaltung der Abfindung vorgesehene Zeitpunkt. Er ermöglicht den Teilnehmern Einfluss auf ihre Abfindung zu nehmen, weil die Wünsche in die Abwägung nach § 44 Abs. 2 FlurbG eingehen müssen (BVerwG vom 5.11.2001 BVerwG 9 B 66.01). Die dem Anhörungstermin vom Gesetzgeber zugewiesene Funktion korrespondiert mit der Mitwirkungspflicht der Teilnehmer und weist ihm deshalb die entscheidende Selektivfunktion bei der Sammlung des für die Abfindungsregelung im Flurbereinigungsplan zu berücksichtigenden Materials zu. Abfindungswünsche, auf die im Wunschtermin nicht hinreichend konkret hingewiesen wurde, brauchen von der Behörde nicht in die Abwägung einbezogen werden. Dem Termin gemäß § 57 FlurbG kommt deshalb insoweit Stichtagscharakter zu, da sonst jeder Teilnehmer die Planaufstellung durch nachträgliches Vorbringen immer wieder hinauszögern könnte (BVerwG vom 19.5.1981 a.a.O.; Schwantag, a.a.O., RdNr. 3 zu § 57).

31 Der Kläger hat beim Wunschtermin am 29. April 2005 im Wesentlichen vorgetragen, er begehre in Gewanne 2025 im Bereich B. westlich anschließend an die H. Straße die Ackerabfindung zusammen mit den von seiner Tante übernommenen Flächen, die Restabfindung in Gewanne 2016 beim Einlageflurstück 177 (Schweinestall), wobei diese Abfindung absolute Priorität haben solle (S. 1 der Zusammenstellung I). Unter der Überschrift "Alternativ:" (S. 3 der Zusammenstellung I) ist zur Ackerabfindung in Gewanne 2016 zusätzlich vermerkt, für eine Erweiterung des Schweinestalls nach Norden sei eine Mindestbreite von 40 bis 45 m erforderlich. Es werde dort Zukauf/Vergrößerung bis ca. 5 ha (Mindestlösung) beantragt. In ihren Grundzügen war diese Abfindungsgestaltung vom Kläger auch bereits bei der Vorbefragung zur Neugestaltung des Grundbesitzes am 12. November 2004 angestrebt worden.

32 Diese Angaben genügen jedoch hier den an die notwendige Konkretisierung eines Betriebserweiterungsvorhabens zu stellenden Anforderungen nicht, da insbesondere nicht erkennbar ist, wo auf der erhaltenen bzw. zusätzlich begehrten Abfindungsfläche der Standort der zu errichtenden Stallanlage (n) geplant ist. Dies war jedoch zwingend notwendig, um der Beklagten eine eigenständige Einschätzung des Flächenbedarfs (z.B. wegen einzuhaltender Abstandsflächen) sowie der Vorhersehbarkeit der Realisierung dieser Planung und damit eine nachvollziehbare Abwägungsentscheidung zu ermöglichen. Auf der Grundlage der vorhandenen Angaben (Erweiterungsrichtung, Mindestbreite und Mindestgesamtfläche) war sie dazu nicht in der Lage. Es spricht viel dafür, dass die der Beklagten vorliegenden Informationen über die geplante Betriebserweiterung zwar insoweit ausreichend waren, um den Wunsch nach einer größeren Abfindung im Bereich des Einlageflurstücks 177 plausibel darzulegen. Sie genügten aber nicht, um die Zuteilung einer bestimmten Fläche und damit die Erfüllung des streitgegenständlichen Anspruchs auf Zuteilung eines weiteren etwa 1,2 ha großen unmittelbar nördlich anschließenden Flurstücks durchsetzen zu können. Da im Übrigen auch weder vorgetragen noch sonst ersichtlich ist, dass der Beklagten das Betriebserweiterungsvorhaben des Klägers in der später vorgetragenen Gestaltung ohnehin bekannt war, existierte zum Zeitpunkt der Durchführung des Termins nach § 57 FlurbG, dem – wie bereits dargelegt – maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung, ob ein qualifizierter Planwunsch vorliegt, für das mit der Klage geltend gemachte zusätzliche Zuteilungsverlangen in Gewanne 2016 keine konkretisierte und damit abwägungserhebliche Erweiterungsplanung.

33 Da spätere Konkretisierungen aufgrund des Stichtagscharakters des Wunschtermins unbeachtlich bleiben müssen, war die erstmalige Vorlage von Planunterlagen am 11. September 2005 verspätet und konnte nicht zu einem nachträglichen Entstehen eines qualifizierten Planwunschs führen (vgl. auch Schwantag, a.a.O.).

34 Der Kläger kann sich auch nicht darauf berufen, dass die Beklagte gehalten gewesen sei, ihn bereits im Vorfeld zum Wunschtermin darauf aufmerksam zu machen, dass die geäußerten Erweiterungsabsichten (noch) nicht hinreichend konkret dargelegt seien, und ihn zur Vorlage der erforderlichen Unterlagen aufzufordern. Eine solche Verpflichtung bestand für die Beklagte nicht. In Bezug auf die erforderliche Konkretisierung eines Betriebserweiterungsvorhabens obliegt es im Rahmen der Mitwirkungspflicht alleine dem Teilnehmer, die notwendigen Angaben zu machen bzw. entsprechende Pläne vorzulegen (s. z.B. BVerwG vom 23.8.2006 a.a.O.). Anders als bei der Frage der Finanzierbarkeit kann bei der Beschreibung des Erweiterungsvorhabens beim Fehlen von entsprechenden Rügen nicht davon ausgegangen werden, die Angaben seien aus der Sicht der Behörde ausreichend. Die Konkretisierung der betrieblichen Entwicklungsperspektive ist hier das weitaus gewichtigere Kriterium, das im Normalfall nur bei besonders großen Erweiterungsmaßnahmen Anlass geben kann, die Frage der Finanzierbarkeit aufzuwerfen. Im Übrigen liegt es aufgrund der bei dieser Thematik regelmäßig vielschichtigen Interessenlage im alleinigen Verantwortungsbereich eines jeden Teilnehmers, zu entscheiden, wann und in welchem Umfang er seine Planungen in Auftrag und der Teilnehmergeinschaft bekannt gibt.

35 Da folglich für den streitgegenständlichen zusätzlichen Zuteilungsanspruch kein qualifizierter Planwunsch vorlag, bedurfte es der Überprüfung der konkreten Abwägungsentscheidung der Beklagten nicht mehr. Die Klage war mithin abzuweisen.