

RzF - 32 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Münster, Beschluss vom 19.01.2017 - 9 a B 149/16.G (Lieferung 2018)

Leitsätze

1. Bei der Aufklärung über die voraussichtlich entstehenden Kosten des Flurbereinigungsverfahrens gem. § 5 Abs. 1 FlurbG steht der genaue Umfang der geplanten Maßnahmen noch nicht fest. Die Flurbereinigungsbehörde kann den voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümern daher noch keine Geldbeträge verbindlich benennen. Die voraussichtlichen Kosten müssen aber so solide kalkuliert sein, dass sie möglichst eingehalten werden.
2. Die Beseitigung von agrarstrukturellen Defiziten kann ein Ziel sein, das im Rahmen eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens gem. § 86 FlurbG verfolgt werden kann. Ob jedoch ein solches Defizit vorliegt, ist durch die Flurbereinigungsbehörde hinreichend zu ermitteln (z.B. durch entsprechende betriebswirtschaftliche Erhebungen der betroffenen Betriebe im Verfahrensgebiet). Hierbei kann eine agrarstrukturelle Vorplanung bzw. eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung eine wichtige Entscheidungshilfe sein.
3. Fehlen diese Ermittlungen, gehen damit Bedenken einher, ob die Flurbereinigungsbehörde die Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes den Anforderungen des § 7 Abs. 2 Satz 2 FlurbG entsprechend vorgenommen hat. (...). In Ermangelung der erforderlichen Voruntersuchungen lässt sich beispielsweise nicht erkennen, ob im Verfahrensgebiet gelegene Betriebe über weitere Flächen außerhalb des Gebiets verfügen, die möglicherweise einbezogen werden müssen.

Aus den Gründen

a) Nach summarischer Prüfung bestehen bereits erhebliche Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens im Hinblick auf die Aufklärungsverpflichtung der Flurbereinigungsbehörde.

Nach § 5 Abs. 1 FlurbG sind die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer vor der Anordnung der Flurbereinigung in geeigneter Weise eingehend über das geplante Flurbereinigungsverfahren und dessen besonderen Zweck sowie über die voraussichtlich entstehenden Kosten aufzuklären. Die nach dieser Bestimmung erforderliche Aufklärung der voraussichtlich Beteiligten obliegt der zuständigen Flurbereinigungsbehörde. Die Form der Aufklärung steht im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde und hängt weitgehend von den örtlichen Verhältnissen und den Umständen des geplanten Flurbereinigungsverfahrens ab.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 5 C 26.83 -,
RdL 1984, 67, juris Rn. 29 <= [RzF - 16 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG](#)>.

Die Aufklärung verfolgt einerseits den Zweck, der Flurbereinigungsbehörde zu ermöglichen, das Interesse der Betroffenen an der Flurbereinigung festzustellen. Andererseits dient sie der Information der betroffenen Grundstückseigentümer über das Flurbereinigungsverfahren im Allgemeinen, aber auch über die speziellen Ziele der geplanten Flurbereinigung. Da die Information vor dem eigentlichen Flurbereinigungsverfahren zu erfolgen hat, kann von der Flurbereinigungsbehörde nicht verlangt werden, bereits in diesem Verfahrensstadium konkrete, ins Detail gehende Planungen zur Umsetzung der Planungsziele - etwa konkrete Vorstellungen über die künftige Bodenordnung - darzulegen.

Vgl. Wingerter in: Flurbereinigungsgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 5 Rn. 4 mit weiteren Nachweisen.

aa) Allerdings ergibt sich ein durchgreifender Verfahrensfehler entgegen der Auffassung des Antragstellers wohl nicht bereits daraus, dass die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer zu der Aufklärungsversammlung nur ganz kurzfristig durch Zeitungsartikel und einen Hinweis auf der Internetseite der Gemeinde eingeladen worden sind.

Die Form der Einladung zu einer Aufklärungsversammlung ist gesetzlich nicht festgelegt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 -,
BVerwGE 105, 128, juris Rn. 22 <= [RzF - 1 - zu § 56 Abs. 1 LwAnpG](#)>.

Sie ist keine Verhandlung im Sinne des [§ 129](#) FlurbG; die Ladungsfristen des [§ 114](#) Abs. 2 FlurbG gelten nicht. Es genügt daher jede Art der Ladung, die den voraussichtlich Beteiligten die Kenntnisnahme von der Ladung ermöglicht. Diesen Anforderungen dürfte hier - noch - genügt sein. Zwar kritisiert der Antragsteller zu Recht, dass der Zeitungsmeldung in der B. Zeitung vom 22. Oktober 2015, anders als dem erst am Tag der Versammlung erschienenen weiteren Zeitungsartikel, kein ausreichender Hinweis auf das in Aussicht genommene Gebiet, insbesondere den Bereich U., zu entnehmen war. Der mit einer Gebietskarte am 29. Oktober 2015 veröffentlichte Hinweis auf der Internetseite der Gemeinde dürfte jedenfalls nach den Maßstäben des Bundesverwaltungsgerichts,

vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1983
- 5 C 26.83 -, BVerwGE 68, 290, juris Rn. 29 ff. <= [RzF - 16 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG](#)>,

noch rechtzeitig erfolgt sein. Zudem deutet der Umstand, dass nicht nur der Antragsteller, sondern ca. 80 weitere Personen die Aufklärungsversammlung besucht haben, darauf hin, dass die Veranstaltungsankündigungen den Kreis der voraussichtlich Beteiligten erreicht haben.

Ungeachtet dessen wäre ein auf einem etwaigen Mangel der Einladung beruhendes Anhörungsdefizit jedenfalls noch heilbar,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 1992 - 11 B 5.92 -,
RdL 1993, 95, juris Rn. 5 <= [RzF - 20 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG](#)> ,

und zwar, soweit dies nicht bereits im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erfolgt ist, in ergänzender Anwendung des § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 VwVfG NRW noch bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Klageverfahrens.

bb) Der Senat hat aber erhebliche Bedenken, ob die Flurbereinigungsbehörde die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer über die voraussichtlich entstehenden Kosten des Flurbereinigungsverfahrens in der gesetzlich gebotenen eingehenden Weise aufgeklärt hat.

Ein Verstoß gegen die in § 5 Abs. 1 FlurbG normierte Pflicht der Flurbereinigungsbehörde, die voraussichtlich Beteiligten in geeigneter Weise eingehend über das geplante Flurbereinigungsverfahren einschließlich der voraussichtlich entstandenen Kosten aufzuklären, kann - wenn sich die Aufklärung als "ungeeignet" erweist - zur Aufhebung des Flurbereinigungsbeschlusses führen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 5 C 26.83 -,
BVerwGE 68, 290, juris Rn. 29 <= [RzF - 16 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG](#)> .

Da zum Zeitpunkt der Aufklärungsversammlung der genaue Umfang der geplanten Maßnahmen noch nicht im Einzelnen bekannt ist bzw. feststeht, kann die Flurbereinigungsbehörde den voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümern noch keine Geldbeträge verbindlich benennen. Der Kostenermittlung können deshalb, soweit keine konkreten Berechnungen vorliegen, grundsätzlich auch vergleichbare oder ähnliche Flurbereinigungsverfahren und sonstige Erfahrungswerte zugrunde gelegt werden. Die voraussichtlichen Kosten müssen aber so solide kalkuliert sein, dass sie möglichst eingehalten werden.

Vgl. schon OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 1972
- IX G 27/71 -, Agrarrecht 1972, 399.

Eine erneute Aufklärung wäre z.B. durchzuführen, wenn die kalkulierten Kosten im Laufe des Verfahrens voraussichtlich erheblich überschritten würden, um durch die Einbeziehung der Teilnehmer Klarheit darüber zu erhalten, ob das Verfahren unter Berücksichtigung der möglichen Vorteile der Flurbereinigung einerseits und deren Kosten andererseits nach wie vor dem objektiven Interesse der Teilnehmer entspricht. Außerdem hat die Flurbereinigungsbehörde über die öffentlichen Zuschüsse aufzuklären. Diese sind bei Anordnung des Verfahrens in der Regel noch nicht abschließend bestimmbar, worüber die Teilnehmer ebenfalls aufzuklären sind.

Vgl. so auch Wingerter in: Flurbereinigungsgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 5 Rn. 4.

Die in der Aufklärungsversammlung gemachten Angaben weisen gewichtige Plausibilitätsdefizite vor allem in Bezug auf die angesetzten Vermessungskosten und die Kosten der Landschaftsgestaltung auf.

Zwar ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch eine zunächst mangelhafte Aufklärung der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer nach § 5 Abs. 1 FlurbG nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG NRW noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden kann.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 1992 - 11 B 5.92 -, RdL 1993, 95; juris Rn. 10

Eine Heilung der oben dargelegten Mängel zu den voraussichtlich entstehenden Kosten ist aber trotz eines gerichtlichen Hinweises bislang nicht erfolgt. Die Flurbereinigungsbehörde hat die in der Aufklärungsverfügung des Senats vom 25. Oktober 2016 angesprochenen Plausibilitätsdefizite mit ihren darauf vorgetragenen ergänzenden Angaben nicht hinreichend ausgeräumt.

Im Einzelnen ergibt sich dies aus Folgendem:

Die Flurbereinigungsbehörde hat die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer dahingehend aufgeklärt, dass Ausführungskosten von ca. 600.000 Euro (Seite 29 der Power-Point-Präsentation) bei einer Verfahrensgröße von ca. 670 ha und ca. 60 beteiligten Grundstückseigentümern kalkuliert seien. Der Senat hat die Flurbereinigungsbehörde durch gerichtliche Verfügung vom 25. Oktober 2016 um weitere Erläuterungen zu den Ausführungskosten gebeten. Es erfolgte der gerichtliche Hinweis, dass sich in dem Verwaltungsvorgang ein sogenannter "Steckbrief" mit Datum vom 20. Mai 2015 befindet, in dem die Ausführungskosten des Verfahrens bezogen auf eine Größe von zunächst nur 420 ha wie folgt beziffert worden sind:

200.000 Euro Vermessung,
150.000 Euro Landschaftsgestaltung inklusive Grunderwerb und
250.000 Euro Wegebau.

In der schriftlichen "Zusammenfassung der Erhebungsdaten" wird zu den geplanten Kosten aus Vermessung, Wegebau und Landschaft ausgeführt, dass bei einer Überfliegung mit Luftbilddauswertung und einer terrestrischen Nachvermessung von einem Gesamtbetrag von 33.500 Euro Vermessungskosten als Ausführungskosten auszugehen sei. Auf den Hinweis des Senats, dass selbst wenn das Verfahren von ursprünglich 400 ha um weitere 400 ha erweitert worden wäre, sich die als Ausführungskosten anzusetzenden Vermessungsnebenkosten,

vgl. Wingerter in: Flurbereinigungsgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 104 Rn. 3,

hierfür auf nur rund 67.000 Euro und nicht auf 200.000 Euro belaufen würden, verwies die Flurbereinigungsbehörde in ihrer Stellungnahme vom 9. November 2016 zur Rechtfertigung der kalkulierten Vermessungsnebenkosten auf Erfahrungen aus einem - wie sie meint - vergleichbaren Flurbereinigungsverfahren R. Sie hat auf einen vorgelegten Vermerk Bezug genommen, wonach in dem Flurbereinigungsverfahren R. mit einer Größe von 315 ha insgesamt 96.000 Euro Messgehilfenkosten angefallen seien. Das geplante Flurbereinigungsverfahren sei ca. doppelt so groß, so dass unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Kostensteigerungen von Vermessungsnebenkosten von ca. 200.000 Euro auszugehen seien.

Der Senat hat erhebliche Zweifel, ob die Unternehmensflurbereinigung R., Az.:..., mit einer Größe von 315 ha und 156 Teilnehmern mit dem Ziel der Bereitstellung von 6 ha Flächen für den Neubau der Entlastungsstraße K. vergleichbar ist mit der beabsichtigten hier streitgegenständlichen vereinfachten

Flurbereinigung in Größe von 673 ha mit nur ca. 60 Grundstückseigentümern. Außerdem vermag der Senat nicht zu erkennen, warum die Flurbereinigungsbehörde bei der Kalkulation der als Ausführungskosten ansetzbaren Vermessungsnebenkosten nicht auf die von ihr angestellten konkreten Kostenermittlungen zurückgegriffen hat und auch auf Nachfrage des Gerichts keine Erklärung geliefert hat. Auch fällt u.a. auf, dass in dem Verfahren R. Vermessungsnebenkosten für eine Bestandsaufnahme mit 55.000 Euro angesetzt worden sind. Es wird im Hauptsacheverfahren zu klären sein, ob eine solche Bestandsaufnahme auch in diesem Verfahren notwendig ist, da nach [§ 30](#) FlurbG eine aufwändige und kostenintensive Vermessung der alten Flurstücke in der Regel nicht erforderlich ist.

...

b) Auch lässt sich die Frage, ob die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung des Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens I. - J. nach [§ 86](#) Abs. 1 Nr. 1 FlurbG vorliegen, in diesem summarischen Verfahren nicht mit hinreichender Gewissheit bejahen.

...

Die Einschätzung des Antragsgegners, dass das geplante Flurbereinigungsverfahren vorrangig den nach [§ 86](#) FlurbG in Betracht kommenden Flurbereinigungszwecken und dabei den privaten Interessen der Teilnehmer dient, wird durch die bislang vorgelegten Erkenntnisse über die in dem betreffenden Gebiet anzutreffenden Verhältnisse nicht hinreichend belegt.

Der Antragsgegner hat in der Begründung des Einleitungsbeschlusses die Ziele des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens wie folgt formuliert:

1. die strukturelle Verbesserung der Grundstücke durch Bodenordnung zur Stärkung der in diesem Bereich angesiedelten Betriebe,
2. die Erschließung der Eigentumsflächen sowie
3. die Ordnung der rechtlichen Verhältnisse, unter anderem durch Neuvermessung des Gebietes und
4. der Erhalt und die Entwicklung der Kulturlandschaft im Ausgleich mit der Land- und Forstwirtschaft und den ökologischen Belangen.

Die genannten Ziele können zwar im Rahmen eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach [§ 86](#) Abs. 1 FlurbG verfolgt werden. Ob und inwieweit in dem Verfahrensgebiet indessen agrarstrukturelle Defizite bestehen, die in einem Flurbereinigungsverfahren behoben werden können, hat der Antragsgegner nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht hinreichend ermittelt. Demzufolge kann der Senat derzeit weder feststellen, ob die angeführten Zwecke neben den weiteren Zielen, die im Rahmen des Verfahrens nach Maßgabe von [§ 37](#) FlurbG berücksichtigt werden sollen, wie etwa Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der im Gebiet gelegenen Gewerbebetriebe, überwiegen, noch ob die Flurbereinigung dem objektiven Interesse der Teilnehmer dient oder ob die Gebietsabgrenzung mit Blick auf den Verfahrenszweck sachgerecht erfolgt ist.

Auch wenn die Erschließung der Eigentumsflächen sowie die Ordnung der rechtlichen Verhältnisse unter anderem durch eine Neuvermessung auch im privaten Interesse der Teilnehmer liegen mag, ist bislang offen, wie die Flurbereinigungsbehörde die strukturelle Verbesserung der Grundstücke durch Bodenordnung zur Stärkung der in diesem Bereich angesiedelten Betriebe erreichen will. Eine agrarstrukturelle Vorplanung bzw. eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, die sowohl den bisherigen agrarstrukturellen Ist-Zustand als auch mittels Flurbereinigung umsetzbare Entwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt und damit eine wichtige Entscheidungshilfe hätte sein können,

vgl. Wingerter in: Flurbereinigungsgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 4 Rn. 4,

liegt nicht vor. Der Antragsgegner hat zwar in den Gründen des Einleitungsbeschlusses darauf abgestellt, dass der zum Verfahrensgebiet gehörende vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Grundbesitz stark zersplittert und durch unwirtschaftliche Grundstücke geprägt sei, aber eine entsprechende betriebswirtschaftliche Erhebung der betroffenen Betriebe im Verfahrensgebiet mit Blick auf die Möglichkeiten einer agrarstrukturellen Verbesserung hat er nicht veranlasst. Dies hat der Antragsgegner auf Nachfrage des Gerichts nochmals ausdrücklich bestätigt. Auch wenn das Flurbereinigungsverfahren nicht die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen jedes einzelnen Betriebes bezwecken muss - und deshalb an dieser Stelle nicht auf die konkreten Verhältnisse des Antragstellers eingegangen werden muss -, vielmehr auf die Verhältnisse im gesamten Flurbereinigungsgebiet abzustellen ist,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. März 1974 - V B 14.72 -,
RdL 1975, 181, juris Rn. 3 <= [RzF - 16 - zu § 4 FlurbG](#)> ,

hat die Flurbereinigungsbehörde den möglichen betriebswirtschaftlichen Erfolg und die damit einhergehende Erforderlichkeit der Durchführung des Verfahrens bislang nicht im erforderlichen Umfang ermittelt.

Es lässt sich derzeit auch nicht absehen, ob das Flurbereinigungsverfahren entsprechend der an erster Stelle genannten Zielsetzung die in diesem Bereich angesiedelten Betriebe durch strukturelle Verbesserung der Grundstücke stärken kann. Die Flurbereinigungsbehörde hat eine Besitzstandskarte mit der Besitzstruktur in dem vorgesehenen Verfahrensgebiet des Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens I. - J. vorgelegt.

Zur Besitzstandskarte als Beweismittel vgl. BVerwG,
Beschluss vom 26. März 1974 - V B 14.72 -, juris Rn. 4 <= [RzF - 16 - zu § 4 FlurbG](#)> .

Sie lässt Mängel beim Zuschnitt der im Verfahrensgebiet liegenden Flächen erkennen, die durch Flächenneuordnung beseitigt werden können. Die vom Antragsgegner gegebene Begründung weist indessen auch insoweit Defizite auf, die bislang nicht hinreichend ausgeräumt sind. Ob das erklärte Ziel dieses Verfahrens, die in diesem Bereich angesiedelten Betriebe durch strukturelle Verbesserung der Grundstücke zu stärken, optimal erreicht werden kann, kann nur dann bejaht werden, wenn auch entsprechende Erkenntnisse über die in diesem Bereich angesiedelten Betriebe vorhanden sind. Hieran fehlt es bislang.

Auch der Vortrag des Antragsgegners, in weiten Teilen des Gebiets liege bislang noch Urkataster vor, so dass schon die Neuvermessung den Eigentümern Vorteile bringe, ist nicht durch aussagekräftiges Kartenmaterial oder eine Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde belegt, sondern nur pauschal behauptet worden.

Diese fehlenden Ermittlungen sind auch deshalb unverzichtbar, weil damit Bedenken einhergehen, ob der Antragsgegner die Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes den Anforderungen des § 7 Abs. 1 S. 2 FlurbG entsprechend vorgenommen hat. Die Begrenzung des Verfahrensgebiets erfolgt nach § 7 Abs. 1 FlurbG als Ermessensentscheidung durch Beschluss der Flurbereinigungsbehörde § 86 Abs. 2 Nr. 1 FlurbG). Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ist das Flurbereinigungsgebiet so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird.

...

Gemessen an diesen Grundsätzen vermag der Senat derzeit nicht zu erkennen, ob die Flurbereinigungsbehörde bei der Abgrenzung des Verfahrensgebietes ihrer Ermessensentscheidung alle bedeutsamen Gesichtspunkte zugrunde gelegt hat, die nach den erklärten Zwecken dieses vereinfachten Verfahrens hätten Berücksichtigung finden müssen. Das gilt sowohl hinsichtlich einer etwaigen Erweiterung als auch einer etwaigen Verkleinerung des Gebiets. Denn es ist jedenfalls offen, ob mit der derzeitigen Gebietsabgrenzung die möglichst vollkommene Erreichung der oben definierten Flurbereinigungszwecke gewährleistet wird. Bislang liegen keine genauen Daten über die Struktur der Betriebe vor, die im Rahmen der Bodenordnung betrieblich gestärkt werden sollen. In Ermangelung der erforderlichen Voruntersuchungen lässt sich derzeit beispielsweise auch nicht erkennen, ob möglicherweise im Verfahrensgebiet gelegene Betriebe über weitere Flächen außerhalb des Gebiets verfügen, die möglicherweise einbezogen werden müssten. Ebenso wenig erschließt sich insbesondere die Grenzziehung im Norden des Gebiets....