RzF - 33 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Münster, Urteil vom 06.09.2021 - 9a D 108/19.G = RdL 2022, 149-152= juris (Lieferung 2022)

Leitsätze

1. Die in § 5 Abs. 1 FlurbG normierte Aufklärungspflicht umfasst auch die Angabe der voraussichtlich entstehenden Kosten. Die voraussichtlichen Kosten müssen dabei so solide kalkuliert sein, dass sie möglichst eingehalten werden (wie Senatsbeschluss vom 19.1.2017 - 9a B 149/16.G -).

2. Ein Verstoß gegen die Aufklärungspflicht kann geheilt werden.

3. § 5 Abs. 1 FlurbG schreibt keine konkrete Form für die Aufklärung vor; die Aufklärung muss lediglich „in geeigneter Weise“ erfolgen (hier: ergänzende Aufklärung im Wege einer Videokonferenz).

4. Das Fehlen einer tatsächlichen, rechtlich gesicherten Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke stellt einen agrarstrukturellen, mit Maßnahmen der Flurbereinigung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG zu beseitigenden Missstand dar. Eine Erschließung, über deren Bestehen und Umfang Streit besteht, weil sie über eine im Privateigentum eines Dritten stehende Fläche führt, stellt zudem einen Landnutzungskonflikt i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG dar.

5. Der Einleitungsbeschluss ist nicht deshalb fehlerhaft, weil das Verfahren auf einen Planinhalt zusteuert, der mit Blick auf die Anforderungen des § 44 FlurbG kaum akzeptabel sein wird. Denn die Frage, ob die Kläger wertgleich und unter sachgerechter Abwägung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse abgefunden werden, stellt sich nicht schon bei der rechtlichen Beurteilung des Einleitungsbeschlusses, sondern erst auf den gesondert anfechtbaren späteren Planungsstufen, nämlich insbesondere in Bezug auf den Flurbereinigungsplan oder ggf. auch schon im Falle einer vorläufigen Besitzeinweisung.

   (Amtliche Leitsätze)

Aus den Gründen

1. Der Einleitungsbeschluss ist nicht wegen formeller Mängel aufzuheben. Verfahrensmängel sind entweder geheilt oder liegen nicht vor.

...

Ein zum Erfolg der Klage führenden Aufklärungsmangel liegt zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht mehr vor; die Aufklärung am 17. Januar 2019 war zwar unzureichend, der Mangel ist aber in der ergänzenden Aufklärungsversammlung am 26. April 2021 geheilt worden.

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 entstehenden Kosten aufzuklären, kann - wenn sich die Aufklärung als „ungeeignet“ erweist - zur Aufhebung des Flurbereinigungsbeschlusses führen. 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.

Zu den Anforderungen OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2017 - 9a B 149/16.G -, juris Rn. 38 ff. <= RzF - 32 - zu § 5 Abs. 1 FlurbG>

aa) Diesen Anforderungen genügte die Aufklärung in der Aufklärungsversammlung vom 17. Januar 2019 nicht, weil die Kostenschätzung unzureichend und nicht ansatzweise plausibel war.

(1) Die der Kostenschätzung zugrunde liegende Annahme, dass es zur Herstellung einer landwirtschaftlichen Erfordernissen genügenden Erschließung der im O. gelegenen Flächen keiner Wegebaumaßnahmen, insbesondere keiner baulichen Ertüchtigung des vorhandenen Wegs „Im O. “ bedürfe, war bereits aufgrund der zu jenem Zeitpunkt vorliegenden oder für die Behörde jedenfalls ohne weiteres verfügbaren Erkenntnisse offenkundig unvertretbar.

Dem Beklagten hätte bei annähernd pflichtgemäßer Vorbereitung des Verfahrens, wozu zumindest eine eigene Inaugenscheinnahme des in den Blick genommenen Verfahrensgebiets gehört hätte, bekannt sein müssen, dass der Weg „Im O. “ ertüchtigt werden muss, weil er in seiner gesamten Länge für die geplante Nutzung als Erschließungsweg, der zeitgemäßen landwirtschaftlichen Erfordernissen genügt, weder breit genug noch belastbar genug ist. Dass die näheren Erkenntnisse über Breite und Tragfähigkeit des Wegs nach Aktenlage erst später durch das Gutachten vom 12. Dezember 2019 - auch für den städtischen Teil - bestätigt wurden, rechtfertigt die der Aufklärung zugrunde gelegten fehlerhaften Sachverhaltsannahmen nicht. Jedenfalls für die Feststellung der Wegebreite von max. 3 Metern, in großen Teilen auch darunter, bedurfte es keines ingenieurwissenschaftlichen Gutachtens; ein Maßband hätte gereicht. Die Anforderungen an landwirtschaftlichen Wegebau, insbesondere dass eine Wegebreite von unter 3 Metern ohne zusätzliche befahrbare Bankette angesichts der Abmessungen landwirtschaftlicher Nutzfahrzeuge nicht ausreicht, hätten einer Flurbereinigungsbehörde ebenfalls ohne Einholung eines Gutachtens bekannt sein müssen. Unverständlich ist deshalb die Behauptung im Schriftsatz vom 30. Juli 2021, die erneute Aufklärung sei wegen eines „geänderten Sachverhalts“ erforderlich geworden. Der

Sachverhalt (insbesondere Breite und Tragfähigkeit des Wegs) ist unverändert. Ebenso wenig haben sich die fachlichen Anforderungen an ländliche Wirtschaftswege seit dem 17. Januar 2019 dergestalt geändert, dass erst nunmehr eine Wegebreite von (unter) 3 Meter nicht als ausreichend anzusehen wäre. Die derzeit geltende Förderungsrichtlinie für den ländlichen Wegebau (RLW) datiert vom 15. März 2019; auf die spätere Änderung der StVO zum erforderlichen Abstand zu Radfahrern kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

…

bb) Der Aufklärungsmangel ist aber geheilt,

zur möglichen Nachholung einer unterbliebenen oder unzureichenden Aufklärung vgl. Wingerter/Mayr, FlurbG , 10. Aufl. 2018, § 5 Rn. 6, m. w .N.,

weil die Teilnehmer in der weiteren, in Form einer Videokonferenz erfolgten Aufklärungsversammlung am 26. April 2021 nunmehr über die Erforderlichkeit von Wegebaumaßnahmen, die bei verschiedenen Planungsvarianten voraussichtlichen entstehenden Kosten, die voraussichtliche öffentliche Förderung und den voraussichtlichen Landabzug aufgeklärt worden sind.

§ 5 Abs. 1 FlurbG schreibt keine konkrete Form für die Aufklärung vor; diese steht im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde.

Vgl. zum LwAnpG: BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 -, juris Rn. 21 ff. <= RzF - 1 - zu § 56 Abs. 1 LwAnpG>

Die Aufklärung muss lediglich „in geeigneter Weise“ erfolgen. Es ist nicht ersichtlich, dass die im Rahmen einer Videokonferenz erfolgte Aufklärung zur Erreichung ihres Zwecks nicht geeignet gewesen sein könnte. Die Teilnehmer waren in großer Zahl anwesend; Bedenken gegen diese Form der Aufklärung wurden nicht erhoben.

…

Die in der Aufklärungsversammlung am 26. April 2021 erläuterten Kosten von ca. 470.000 Euro bzw. je nach verwirklichter Wegevariante zwischen 373.000 Euro und 505.000 Euro sind hinreichend plausibel geschätzt. Dem steht nicht entgegen, dass die Kostenschätzung, soweit sie bezüglich der Varianten, in die der Weg C (Ausbau des Wegs auf dem städtischen Flurstück X 10 in Richtung Gewerbegebiet) nicht eingestellt worden ist, unberücksichtigt lässt, dass ein kurzes Teilstück des Wegs C zusätzlich so weit befestigt werden muss, dass die daran anschließende Ackerfläche für den betreffenden Landwirt erreichbar wird. Hierzu reicht nach den plausiblen Erläuterungen der Behördenvertreter in der mündlichen Verhandlung eine geschotterte Zufahrt an der südwestlichen Ecke des Flurstücks aus, was mit geschätzten Kosten in Höhe von 5.000 Euro verbunden sein wird. Dieser Betrag fehlt zwar in der Kostenschätzung, die den Teilnehmern in der Aufklärungsversammlung am 26. April 2021 vorgestellt wurde, ist aber angesichts der veranschlagten Gesamtkosten so gering, dass die Aufklärung wegen dieses Fehlers - ausgehend von dem oben aufgezeigten Maßstab - nicht ungeeignet war.

…

2. Die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens ist auch materiell rechtmäßig.

a) Die Voraussetzungen für die Einleitung eines Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG sind bei der gebotenen objektiven Betrachtung gegeben.

aa) Nach § 86 Abs. 1 Nr.1 FlurbG kann ein Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren ebenso wie die Regelflurbereinigung nach §§ 1, 37 FlurbG angeordnet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen oder durchzuführen. Dazu gehören alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zu erhalten und zu fördern und damit schlechthin die Lebensverhältnisse auf dem Lande zu verbessern.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Juli 2016 - 9a D 58/15.G – juris <= RzF - 25 - zu § 7 Abs. 1 FlurbG> Wingerter /Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 1 Rn. 4.

Der Begriff „Maßnahmen der Landentwicklung" wird vom Gesetzgeber als Oberbegriff für eine Mehrzahl von Maßnahmen verwendet, wobei jede der in § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG aufgezählten Maßnahmen für sich allein oder mit anderen Maßnahmen zusammen die Anordnung eines Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens rechtfertigen kann. Nicht entscheidend ist, welcher der Zwecke die Anordnung des Verfahrens auslöst. Die Maßnahmen, zu deren Zweck ein Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG angeordnet werden kann, stehen gleichrangig nebeneinander.

Landnutzungskonflikte i. S. v. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG sind sich gegenseitig störende Nutzungen, die durch Bodenordnung auflösbar sind. Sie können auch bestehen, wenn ein Dritter bereits konfliktverursachende Rechtspositionen hat, beispielsweise wenn ein öffentlicher Weg über Privateigentum verläuft.

Vgl. Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 86 Rn. 13.

Voraussetzung für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG ist in jedem Fall, dass die Anordnung und Durchführung des Verfahrens in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen der fremdnützige Zweck im Konfliktfall zurücktritt. Auch wenn § 86 Abs. 1 FlurbG privatnützige und dem öffentlichen Wohl dienende Zwecke nebeneinander auflistet, ohne dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht wird, ergibt sich aus der Systematik des Gesetzes und aus der Gesetzeshistorie das Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit, das auch verfassungsrechtlich geboten ist. Das unterscheidet die Vereinfachte Flurbereinigung von der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG, deren primär verfolgter Zweck darin besteht, dem Unternehmensträger die für sein Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen. Anders als Letztere sind Regelflurbereinigung und Vereinfachte Flurbereinigung deshalb nicht als Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG), sondern als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zu qualifizieren.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. April 2011 - 9 C 1.10 -, juris Rn. 16. <= RzF - 21 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG>

...

bb) Danach liegen hier bei objektiver Betrachtung im Verfahrensgebiet agrarstrukturelle Missstände (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG) vor, die mit Maßnahmen der Flurbereinigung behoben werden können.

…

Das Fehlen einer tatsächlichen, rechtlich gesicherten Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke, zu denen auch die bewohnten Hofstellen gehören, stellt einen agrarstrukturellen, mit Maßnahmen der Flurbereinigung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG zu beseitigenden Missstand dar. Auch die Sicherstellung der Erreichbarkeit der im ländlichen Raum lebenden und wirtschaftenden Bevölkerung etwa durch die Müllabfuhr oder Lieferfahrzeuge ist eine Maßnahme der Landentwicklung. Eine Erschließung, über deren Bestehen und Umfang - wie hier - Streit besteht, weil sie über eine im Privateigentum eines Dritten stehende Fläche führt, stellt zudem einen Landnutzungskonflikt i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG dar. Dass diese Voraussetzungen hier vorliegen, ist infolge der Sperrung der Wegefläche durch die Kläger offen zu Tage getreten, wenngleich sie nicht dadurch verursacht sind. Ebenso wenig kommt es darauf an, ob und inwieweit andere Eigentümer in der Vergangenheit zum Entstehen der Erschließungsproblematik beigetragen haben. Dass auch die Erschließung von zwei an den Weg „Im O. “ angrenzenden Wohnhäusern (Flurstücke X 10 und X 17 rechtlich nicht gesichert ist, stellt das Vorliegen der vorstehend genannten Voraussetzungen nach den oben aufgezeigten Maßstäben nicht in Frage.

Die Auffassung der Prozessbevollmächtigten der Kläger, dass die Herstellung einer rechtlich gesicherten und tatsächlich ausreichenden Erschließung des ländlichen Raumes nicht Aufgabe der Flurbereinigung sei, ist nicht nachvollziehbar und findet weder im Gesetzeswortlaut noch im Sinn und Zweck des § 86 FlurbG eine Stütze. Die gerichtlichen Entscheidungen,

vgl. Nds. OVG, Urteil vom 24. September 1981 - OVG A 91/80 - =RzF 17 zu § 18 Abs. 1 FlurbG; BayVGH Urteil vom 8. August 2001 - 8 N 00.690 - juris,

die die Kläger für ihre Ansicht anführen, enthalten keine Aussagen, die diese Auffassung stützen. Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass es hier nicht um den Bau einer öffentlichen Straße geht.

Darüber hinaus ergibt sich aus dem vom Beklagten vorgelegten Kartenmaterial - Katasterplan und Luftbild -, dass es mit Blick auf die im Kataster verzeichneten und in der Örtlichkeit vorhandenen Wege, aber auch sonst, im Übrigen auch im Bereich des klägerischen Flurstücks X 8, mehr oder weniger umfangreiche Abweichungen von Kataster und tatsächlicher Nutzung sowie - wenngleich hier relativ wenige - unwirtschaftlich geformte Grundstücke gibt.

Ein agrarstruktureller Missstand ist letztlich auch in der nicht zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden Qualität des Katasters zu sehen. Wie sich aus dem vorgelegten Kartenmaterial (Beiakte 14) ergibt, liegt im Bereich des O. ganz überwiegend noch Urkataster vor. Die in einem Flurbereinigungsverfahren gewährleistete rechtssichere Neuvermessung stellt eine agrarstrukturelle Verbesserung dar.

…

Der Anordnungsbeschluss ist auch nicht deshalb fehlerhaft, weil das Verfahren nach dem derzeitigen Planungsstand - Favorisierung der über die Einlageflächen des Klägers zu 1. führenden Wegevariante „A + B “ - auf einen Planinhalt zusteuert, der nach Einschätzung des sachverständig besetzten Flurbereinigungsgerichts,

zur eigenen Sachkunde des Flurbereinigungsgerichts in Bezug auf die Beurteilung agrarwirtschaftlicher Fragen vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. November 2010 - 9 B 85.09 -, juris Rn. 5,

mit Blick auf die Anforderungen des § 44 FlurbG aus den oben bereits genannten Gründen kaum akzeptabel sein wird. Denn die Frage, ob die Kläger wertgleich und unter sachgerechter Abwägung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse (§ 44 Abs. 2 FlurbG) abgefunden werden, stellt sich nicht schon bei der rechtlichen Beurteilung des Einleitungsbeschlusses (§ 86 FlurbG), sondern erst auf den gesondert anfechtbaren späteren Planungsstufen,

zur Ausgestaltung des Flurbereinigungsverfahrens als mehrstufiges Verfahren vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Februar 2018 - 9 B 26.17 -, juris Rn. 9, <= RzF - 25 - zu § 63 Abs. 2 LwAnpG>

nämlich insbesondere in Bezug auf den Flurbereinigungsplan (§ 58 FlurbG) oder ggf. auch schon im Falle einer vorläufigen Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG).

Zu den möglichen Rügen gegen eine vorläufige Besitzeinweisung vgl. BVerwG, Urteil vom 17. August 1988 - 5 C 78.84 -, juris Rn. 16, <= RzF - 86 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG> und Beschluss vom 12. November 2010 - 9 B 41.10 -, juris Rn. 4 m. w. N.; Bay. VGH, Beschluss vom 5. September 2019 - 13 AS 19.820 -, juris Rn. 27 ff. m. zahlr. w. N.; Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 65 Rn. 20.

d) Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung ist auch die Gebietsabgrenzung rechtlich nicht zu beanstanden.

…

Rechtswidrig ist nur eine Abgrenzung, die erkennbar nicht auf eine Abwägung aller für einen größtmöglichen Erfolg der Flurbereinigung im gesamten Planungsraum und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder sich als ganz ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern. Selbst wenn im Zeitpunkt der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens festgestellt werden kann, dass einzelne Betriebe gut arrondiert sind, so dass bei ihnen ein betriebswirtschaftlicher Erfolg durch die Flurbereinigung nicht eintreten kann, gibt dies den Inhabern kein Recht, von dem Verfahren ausgeschlossen zu werden. Soweit für den Gesamterfolg der Verbesserung der Agrarstruktur erforderlich, muss auch solchen Eigentümern die Beteiligung am Verfahren zugemutet werden.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 8. Mai 2019 - 9 B 20.18 - juris Rn. 5 und 8, <= RzF - 55 - zu § 4 FlurbG> und vom BVerwG, Beschluss vom 8. November 1989 - 5 B 124.89 -, Buchholz 427.01 § 7 FlurbG Nr. 2.

…

Die in der Begründung der Verfahrensabgrenzung auf Seite 7 des Beschlusses vom 11. Februar 2019 genannten Kriterien - topographische Verhältnisse, Straßen- und Wegenetz, Besitz- und Bewirtschaftungsverhältnisse sowie kataster- und vermessungstechnische Erfordernisse - sind grundsätzlich geeignet, um das Verfahrensgebiet den oben genannten Anforderungen entsprechend abzugrenzen, auch wenn sie sich in dem hier ausgewählten Verfahrensgebiet nur eingeschränkt ablesen lassen. Ermessensgerecht ist allerdings, dass sich die Flurbereinigungsbehörde, dem anlassgebenden Verfahrenszweck entsprechend, daran orientiert hat, diejenigen Flächen einzubeziehen, die derzeit nicht über eine ausreichend rechtlich gesicherte Erschließung verfügen, sowie die Flächen, die für die Herstellung einer solchen Erschließung benötigt werden können. Zudem hat sie das so beschriebene Gebiet arrondiert. Dabei hat sie auch nicht, was fehlerhaft wäre,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Juli 2016 - 9a D 58/15.G -, juris Rn. 20, <= RzF - 25 - zu § 7 Abs. 1 FlurbG>

Flächen, auf die sich die Verfahrensziele beziehen, durch eine zu enge Grenzziehung zu einem zu frühen Zeitpunkt außer Betracht gelassen und somit objektiv nahe liegende Gestaltungsoptionen vergeben.

...