

RzF - 47 - zu § 65 FlurbG

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 70. Senat, Urteil vom 05.11.2015 - OVG 70 A 3.14 = juris (Lieferung 2017)

Leitsätze

1. Auch in Unternehmensflurbereinigungsverfahren gilt:
Indem § 65 FlurbG nur das Vorliegen der endgültigen Nachweise für Fläche und Wert der neuen Grundstücke und das Feststehen des Verhältnisses der Abfindung zu dem von jedem Beteiligten Eingebrachten voraussetzt, nimmt er nicht auf die weiteren Maßgaben des § 44 FlurbG für die Landabfindung Bezug, so dass die vorläufige Besitzeinweisung grundsätzlich nicht mit Verweis hierauf angefochten und Abfindungsmängel ausnahmsweise lediglich dann berücksichtigt werden können, wenn zwischen Einlage und Abfindung entgegen § 44 Abs. 1 FlurbG offensichtlich ein grobes Missverhältnis besteht oder die vorläufige Besitzeinweisung offensichtlich zu einem unzumutbaren Eingriff in die bisherige Struktur des betroffenen Betriebs führt.
2. Die vorläufige Besitzeinweisung hat nur die vorübergehende Nutzung bis zur Planausführung zur Folge und beinhaltet deshalb noch keinen Eigentumsentzug.
3. Durch Eintragung von Dienstbarkeiten und Grundpfandrechten auch grundbuchlich dauerhaft gesicherte Bindungen der Grundstücke sind für deren wirtschaftlichen (Verkehrs-)Wert von erheblicher Bedeutung. Die Flurbereinigungsbehörde ist verfassungsrechtlich nicht daran gehindert, bei der vorliegend nur maßgeblichen wirtschaftlichen Bewertung des eingebrachten klägerischen Grundeigentums zu berücksichtigen, inwieweit dieses Äquivalent eigener Leistung ist bzw. mit öffentlichen Mitteln für Naturschutzzwecke erworben wurde.
4. Es erscheint zumindest nicht fernliegend, davon auszugehen, dass es der Übernahme der Flächen des Klägers im Nationalpark in sein Eigentum zur Sicherstellung des Unternehmenszwecks nicht bedarf und diese insoweit nicht i. S. v. § 88 Nr. 4 Satz 1 FlurbG für das Unternehmen "benötigt" werden. Dies ist mit Blick auf die naturschutzrechtliche Zweckbindung der vom Kläger im Rahmen des GRP "Unteres Odertal" erworbenen Grundstücke und die diesbezügliche dingliche Absicherung durch entsprechende Grunddienstbarkeiten und Grundpfandrechte zugunsten der Bundesrepublik Deutschland bzw. des Landes Brandenburg auch hinsichtlich der außerhalb des Nationalparks gelegenen Austauschflächen in Erwägung zu ziehen.

Aus den Gründen

Insoweit ist zunächst auf folgende, für die Regelflurbereinigung geltende Grundsätze hinzuweisen: Indem § 65 FlurbG nur das Vorliegen der endgültigen Nachweise für Fläche und Wert der neuen Grundstücke und das Feststehen des Verhältnisses der Abfindung zu dem von jedem Beteiligten Eingebrachten voraussetzt, nimmt er nicht auf die weiteren Maßgaben des § 44 FlurbG für die Landabfindung Bezug, so dass die vorläufige Besitzeinweisung grundsätzlich nicht mit Verweis hierauf angefochten und Abfindungsmängel ausnahmsweise lediglich dann berücksichtigt werden können, wenn zwischen Einlage und Abfindung entgegen § 44 Abs. 1 FlurbG offensichtlich ein grobes Missverhältnis besteht oder die vorläufige Besitzeinweisung offensichtlich zu einem unzumutbaren Eingriff in die bisherige Struktur des betroffenen Betriebs führt (ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: vgl. zuletzt Beschluss vom 12. November 2010 - 9 B 41/10 -, juris Rz. 4 m.w.N.; Wingerter/Mayr, a.a.O., § 65 Rz. 20 f.).

Soweit der Kläger demgegenüber pauschal geltend macht, dies könne im Rahmen einer Unternehmensflurbereinigung nicht gelten, weil diese auf den Entzug konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen angelegt sei und hierin eine Enteignung liege (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 - 1 BvR 1046/85 -, juris Rz. 41 ff., und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. April 2011 - 9 C 1/10 -, juris Rz. 14 m.w.N.), übersieht er, dass die streitgegenständliche vorläufige Besitzeinweisung nur die vorübergehende Nutzung bis zur Planausführung zur Folge hat und deshalb noch keinen Eigentumsentzug beinhaltet.

Entgegen klägerischer Annahme bedarf es im Rahmen der vorläufigen Besitzeinweisung gemäß § 65 FlurbG mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08 u.a. - im Verfahren Garzweiler II auch nicht einer umfassenden Gesamtabwägung hinsichtlich aller, dem späteren Flurbereinigungsplan anhaftenden Abfindungsmängel, weil dessen Ausführungen zum Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG für komplexe Großverfahren auch auf das vorliegende Unternehmensflurbereinigungsverfahren zu übertragen seien. Zu Recht hält der Beklagte dem entgegen, dass diese Entscheidung der besonderen Situation im Braunkohletagebau Rechnung getragen habe, die dadurch gekennzeichnet gewesen sei, dass als Folge langjähriger Planungen und Genehmigungen sowie deren Umsetzung in tatsächlicher Hinsicht angesichts großflächiger Abbaggerungen realistischerweise nicht mehr korrigierbare Festlegungen erfolgt seien, so dass der erst danach mögliche Rechtsschutz faktisch ins Leere gehen würde. Für die streitgegenständliche vorläufige Besitzeinweisung gelte das jedoch nicht, weil die mit ihr verbundenen Folgen insoweit auch "nicht ansatzweise vergleichbar" seien. Denn hierdurch würden die betroffenen Grundstücke lediglich vorläufig einer anderweitigen Nutzung zugeführt, die jederzeit mit vertretbarem baulich-finanziellen Aufwand rückgängig zu machen sei (Anpflanzungen, Veränderungen des Grundstückszuschnitts etc.). Ist das der Fall, woran der Senat hier keine Zweifel hat, liegt eine auch nur annähernd vergleichbare Situation, wie sie das Bundesverfassungsgericht zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht hat, d.h. ein Fall einer faktisch endgültigen und damit unumkehrbaren Flächenzuordnung, nicht vor. Dann jedoch ist für die klägerischerseits begehrte umfassende Prüfung auf Abfindungsmängel bereits im Rahmen der vorläufigen Besitzeinweisung kein Raum.

Für die hier in Rede stehende Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG ist allerdings - anders als bei der Regelflurbereinigung - zu berücksichtigen, dass selbst im Rahmen des Flurbereinigungsplanes kein Teilnehmer einen Anspruch auf wertgleiche Abfindung nach § 44 FlurbG hat, weil insoweit die spezielle

Regelung des § 88 Nr. 4 FlurbG gilt (std. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: vgl. zuletzt Beschl. vom 15. März 2010 - 9 B 90/09 -, juris Rz. 8 m.w.N. insbesondere zum Ur. vom 24. April 1970 - IV C 47.66 -, Buchholz 424.01 § 88 FlurbG Nr. 1, S. 1; s. auch Beschl. vom 11. Mai 1988 - 5 B 129.86 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG S. 10 und Wingerter/Mayr, a.a.O., § 88 Rz. 19 ff.). Nach dessen Satz 1 Halbsatz 1 sind die für das Unternehmen benötigten Flächen von den Teilnehmern vielmehr nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebiets, d.h. "anteilig" (Wingerter/Mayr, a.a.O., § 88 Rz.19), aufzubringen. Maßgeblich insoweit ist der sog. relative Tauschwert (BVerwG, Beschluss vom 11. Mai 1988, a.a.O., S. 9/10).

Hiervon ausgehend ist für die vorliegend nur streitgegenständliche vorläufige Besitzeinweisung, d.h. für die Frage der Unzumutbarkeit vorübergehender Nutzung bis zur Planausführung, nach dem o.g. Maßstab darauf abzustellen, ob insoweit offensichtlich ein grobes Missverhältnis besteht, mithin ob ein Verfahrensteilnehmer im Hinblick auf den ihm unternehmensbedingt auferlegten Landabzug im Verhältnis zu den Belastungen für die anderen Flurbereinigungsteilnehmer wertanteilmäßig grob unverhältnis- bzw. ungleichmäßig belastet wird, oder ob die vorläufige Besitzeinweisung zu einem unzumutbaren, nicht bereits unternehmensbedingten Eingriff in die bisherige Struktur des betroffenen Betriebs führt (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Oktober 2015 - 15 MF 13/15 -, bei juris, Rz. 18) bzw. die wirtschaftliche Fortführung des landwirtschaftlichen Betriebs des Klägers im Sinne des § 88 Nr. 4 Satz 2 FlurbG gefährdet. All dies ist im Fall des Klägers zu verneinen.

Dass hier offensichtlich ein im o.g. Sinne grobes Missverhältnis besteht, d.h. der Kläger hinsichtlich der für das Unternehmen Nationalpark "Unteres Odertal" benötigten Flächen gegenüber anderen Teilnehmern des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens wertanteilmäßig grob unverhältnis- bzw. ungleichmäßig belastet wird, vermag der Senat nicht festzustellen.

...

Soweit sich der Kläger weiterhin dagegen wendet, dass die von ihm mit staatlichen Fördermitteln im Rahmen des Gewässerrandstreifenprogramm "Unteres Odertal" und mit Zustimmung des Fördermittelgebers zu Eintauschzwecken erworbenen Flächen außerhalb des Nationalparks mit Flächen in der Zone I statt er Zone II abgefunden werden sollen, ist eine Besiztziehung durch die vorläufige Besitzeinweisung zwar nicht in Abrede zu stellen. Jedoch ist nicht ersichtlich, dass er durch die vorläufige Besitzeinweisung - wie nach den obigen Darlegungen erforderlich - wertanteilmäßig offensichtlich grob unverhältnismäßig belastet wird. Denn diese (Eintausch)Flächen unterliegen einer grundbuchrechtlich gesicherten naturschutzrechtlichen Zweckbindung und sind mit Grundpfandrechten zu Gunsten der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Brandenburg belastet. Dass die zugrunde liegenden Zuwendungsbescheide bzw. die Nebenbestimmungen hierzu die Förderung des Nationalparks "Unteres Odertal" nicht ausdrücklich erwähnen und mit dem Gewässerrandstreifenprogramm "Unteres Odertal" (GRP "Unteres Odertal") die Realisierung eines überwiegend durch Bundesmitteln finanziertes Naturschutzgroßprojektes mit gesamtstaatlicher repräsentativer Bedeutung gefördert wurde, der Nationalpark jedoch ein Landesvorhaben ist, steht dem nicht entgegen.

Der Senat hat schon keine ernstlichen Zweifel, dass das GRP "Unteres Odertal" der Vorbereitung und Umsetzung des Nationalparkvorhabens "Unteres Odertal" dienen sollte und dem Kläger das auch bekannt war. Dieser ist ausweislich seiner Satzung vom 5. Februar 1992 nicht nur mit dem alleinigen Zweck der Unterstützung der Gründung, Entstehung und Entwicklung eines deutsch-polnischen Europa-Nationalparks

im "Unteren Odertal" gegründet worden, sondern er wurde auch unmittelbar danach zum Projektträger des Naturschutzgroßprojektes GRP "Unteres Odertal" gemacht. Dessen Kerngebiet stimmt bis auf einen kleineren Bereich auch vollständig mit dem des nur drei Jahre später errichteten Nationalparks überein. Diesen Zusammenhang zwischen dem GRP "Unteres Odertal" und dem Nationalpark "Unteres Odertal" bestreitet letztlich auch der Kläger nicht, heißt es doch in seinem Internet-Auftritt vom 4. November 2015 unter

"Der Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks Unteres Odertal wurde 1992 ... gegründet, um den noch jungen Nationalparkgedanken zu popularisieren und bei der Gründung eines Nationalparks behilflich zu sein. Eine wesentliche Voraussetzung für die Nationalparkgründung war der Erwerb der Flächen, die sich ganz überwiegend in privater Hand oder unter Treuhandverwaltung befanden. Dieser Flächenerwerb war nur im Rahmen eines Naturschutzgroßprojektes von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung möglich, allein schon wegen seiner Dimension. Folglich hat der Verein als eine seiner ersten Aufgaben einen Förderantrag im Rahmen des Gewässerrandstreifenprogramms der Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1992 gestellt und genehmigt bekommen."

...

Eine wertanteilmäßig offensichtlich grob unverhältnismäßige Belastung durch die vorläufige Besitzeinweisung vermag der Kläger auch nicht erfolgreich mit seinem Vorbringen zu begründen, der Beklagte habe nach seinen Ausführungen jedenfalls im Widerspruchsbescheid durch die Berücksichtigung der zuwendungsrechtlichen Bindungen den rechtlichen Stellenwert seines Eigentums an diesen Austauschgrundstücken verkannt bzw. dieses zu Unrecht als "Eigentum minderen Grades" angesehen, vielmehr müssten derartige Zweckbindungen im dafür vorgesehenen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren durchgesetzt werden. Denn Letzteres ändert nichts daran, dass durch Eintragung von Dienstbarkeiten und Grundpfandrechten auch grundbuchrechtlich dauerhaft gesicherte naturschutzrechtliche Bindungen der Austauschgrundstücke für deren wirtschaftlichen (Verkehrs)Wert von erheblicher Bedeutung sind. Im Übrigen ist aber auch nicht ersichtlich, dass der Beklagte bei der vorliegend nur maßgeblichen wirtschaftlichen Bewertung des eingebrachten klägerischen Grundeigentums verfassungsrechtlich daran gehindert ist zu berücksichtigen, inwieweit dieses Äquivalent eigener Leistung ist bzw. mit öffentlichen Mitteln für Naturschutzzwecke erworben wurde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 2007 - 2 BvR 1095/05 -, juris Rz. 72, und Beschluss vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91 -, juris Rz. 61).

...

Die streitgegenständliche vorläufige Besitzeinweisung ist schließlich auch nicht deshalb aufzuheben, weil § 88 Nr. 4 Satz 3 i.V.m. Satz 1 FlurbG bestimmt, dass die für das Unternehmen benötigten Flächen durch den Flurbereinigungsplan dem Träger des Unternehmens - dies ist unstrittig allein das Land Brandenburg - "zu Eigentum zugeteilt" werden und dies auch der Forderung des Ministeriums des Inneren des Landes Brandenburg bei der seinerzeitigen Beantragung der Durchführung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens entsprach, der Beklagte die bereits im Gebiet des Nationalparks gelegenen Flächen des Klägers bzw. dessen dort nunmehr hineingetauschten Flächen jedoch auch im Flurbereinigungsplan in dessen Eigentum belassen will.

Zwar folgt der Senat nicht der im Widerspruchsbescheid vertretenen Rechtsauffassung des Beklagten, die Regelung in § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG gebe nur dem Unternehmensträger einen Rechtsanspruch auf Zuteilung der hierfür benötigten Flächen (vgl. Wingerter/Mayr, a.a.O., § 88 Rz. 23), so dass dem Kläger hieran kein subjektives Recht zustehe. Denn der mit einem entsprechenden Unternehmensflurbereinigungsplan eintretende Landverlust würde zumindest hinsichtlich der in das Gebiet des Nationalparks hineingetauschten Flächen des Klägers eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG darstellen (so auch das die Rechtmäßigkeit des Anordnungsbeschlusses feststellende Urteil des OVG Brandenburg vom 17. September 2003, a.a.O., juris Rz. 47 m.w.N.), die der Kläger nicht hinnehmen müsste, wenn sie rechtswidrig wäre.

Allerdings gebietet § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG eine (Eigentums-)zuteilung der für das Unternehmen benötigten Flächen an den Unternehmensträger nicht bereits im Rahmen der vorläufigen Besitzeinweisung, sondern erst "durch den Flurbereinigungsplan". Da die vorläufige Besitzeinweisung jedoch eine "teilweise Vorwegnahme des endgültigen Stands des Flurbereinigungsplans" beinhaltet und bezweckt (vgl. Wingerter/Mayr, a.a.O., § 65 Rz. 11), neigt der Senat zu der Auffassung, dass eine vorläufige Besitzeinweisung dann rechtlich zu beanstanden ist, wenn bereits hinreichend erkennbar ist, dass der Flurbereinigungsplan keinen Bestand haben wird, weil die (hier vorweggenommene) Zuteilungsregelung gegen § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG verstößt (vgl. entsprechend zu § 44 FlurbG BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 1983 - 5 C 120/81 -, juris Rz. 13).

Diese Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor. Es ist weder offensichtlich noch auch nur hinreichend wahrscheinlich, dass der (erst noch zu erlassende) Flurbereinigungsplan rechtlich keinen Bestand haben wird, sollten die im Nationalpark gelegenen oder künftig liegenden (Abfindungs)Flächen des Klägers nicht dem Land Brandenburg zu Eigentum zugeteilt werden.

Zwar erscheint zweifelhaft, ob die Regelung des § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG allein mit der Begründung außer Acht gelassen werden kann, der Kläger sei dem "Lager" des Unternehmensträgers zuzurechnen. Jedoch erscheint es zumindest nicht fernliegend, dass der Beklagte davon ausgehen darf, dass es der Übernahme der Flächen des Klägers im Nationalpark in sein Eigentum zur Sicherstellung des Unternehmenszwecks, d.h. der Realisierung des Nationalparks "Unteres Odertal", nicht bedarf, für diese Flächen mithin ein Eigentumszugriff nicht erforderlich ist bzw. sie insoweit nicht i.S.v. § 88 Nr. 4 Satz 1 FlurbG für das Unternehmen "benötigt" werden. Dies ist mit Blick auf die naturschutzrechtliche Zweckbindung der vom Kläger im Rahmen des GRP "Unteres Odertal" erworbenen Grundstücke und die diesbezügliche dingliche Absicherung durch entsprechende Grunddienstbarkeiten und Grundpfandrechte zugunsten der Bundesrepublik Deutschland bzw. des Landes Brandenburg auch hinsichtlich der außerhalb des Nationalparks gelegenen Austauschflächen in Erwägung zu ziehen, zumal wenn man den - ebenfalls oben dargelegten - Zusammenhang zwischen dem GRP "Unteres Odertal" und dem Nationalpark "Unteres Odertal" sowie den diesbezüglichen Vereinszweck des Klägers berücksichtigt. In diese Richtung dürften auch die - allerdings nicht entscheidungstragenden - Ausführungen des OVG Brandenburg im die Rechtmäßigkeit des Anordnungsbeschlusses bestätigenden Urteil vom 17. September 2003 zu verstehen sein, wo es heißt (juris Rz. 54):

"In diesem Zusammenhang wird eine Rolle spielen, dass der Kläger, auch wenn er als privater Verein organisiert ist, entsprechend seiner Zweckbindung gerade dazu angehalten ist, die (erheblichen) öffentlichen Fördergelder für den Erwerb von Flächen innerhalb des Gebietes des Gewässerrandstreifenprojekts, das sich weitestgehend mit dem Nationalpark deckt, einzusetzen, wobei der Erwerb - durch entsprechende Grunddienstbarkeiten gesichert - ausschließlich zu Zwecken des Naturschutzes erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum eine Zuordnung von Flächen im Nationalpark an den Kläger dem Verfahrenszweck nicht in gleicher oder ähnlicher Weise dienlich wäre wie eine Zuordnung an den Unternehmensträger."

Eine endgültige Überprüfung der Vereinbarkeit der vom Kläger beanstandeten Flächenzuordnung mit § 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG ist indes dem Erlass des Flurbereinigungsplans und dessen Rechtmäßigkeitskontrolle im Rahmen des gegebenenfalls zu erwartenden Widerspruchs- und Klageverfahrens vorzubehalten.

Anmerkung

Anschluss: BVerwG, 12. November 2010, 9 B 41/10, Buchholz 424.01 § 65 FlurbG Nr. 9