

RzF - 18 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Lüneburg, Urteil vom 26.08.2003 - 15 K 3533/00 (Lieferung 2005)

Leitsätze

1. Die Voraussetzung für die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3 FlurbG sind nur dann erfüllt, wenn das Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken der davon betroffenen Grundstückeigentümer dient und ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne von § 4 FlurbG gegeben ist.
2. Soweit Landesentwicklungsmaßnahmen durch die Anordnung eines vereinfachten Verfahrens ermöglicht werden sollen, muss die beabsichtigte Maßnahme sicher zu erwarten und der Flächenbedarf klar abgegrenzt sein.
3. Maßnahmen Dritter, die durch eine Flurbereinigung nach § 86 Abs. 1 FlurbG ermöglicht werden sollen, müssen rechtlich verbindlich sein.
4. Der Hinweis auf die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung eines Dritten ersetzt nicht eigene Ermessenserwägungen der das Verfahren anordnenden Flurbereinigungsbehörde.

Aus den Gründen

Die Voraussetzungen, unter denen ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 FlurbG angeordnet werden kann und auf die der Beklagte den angefochtenen Beschluss gestützt hat, liegen nicht vor bzw. sind von ihm und der Widerspruchsbehörde in der Begründung der angefochtenen Bescheide sowie dem schriftsätzlichen und mündlichen Vorbringen im Klageverfahren nicht in einer für das Gericht nachvollziehbaren Weise dargelegt worden. Zutreffend weist daher der Kläger auf ein Defizit in der Begründung der angefochtenen Bescheide für das angeordnete Verfahren hin. Einer Entscheidung der Frage, ob bereits deshalb der Beschluss des Beklagten in der Fassung des Widerspruchsbescheides rechtswidrig ist (vgl. Hegele in Seehusen/Schwede, Flurbereinigungsgesetz (Kommentar), 7. Aufl., § 4 Rn. 11 m. Hinw. auf Rspr.), weil er nicht eine den Erfordernissen entsprechende Begründung nach § 4 Halbs. 2 FlurbG enthält, dessen Anwendung nicht durch § 86 Abs. 2 FlurbG bei der Durchführung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens ausgenommen worden ist, oder eine Begründung deshalb fehlt, weil es eine solche für die Anordnung des Verfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FlurbG nicht gibt, bedarf es jedoch

nicht. Der Beschluss, bei dem es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung handelt, weil er die Grundlage für weitere Verfahrenshandlungen in dem angeordneten Verfahren ist und ein auf Dauer angelegtes Rechtsverhältnis zum Entstehen bringt, und für dessen Rechtmäßigkeit die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw. der gerichtlichen Entscheidung zugrunde zu legen ist (vgl. BVerwG, Ur. vom 28.01.1988 - BVerwG 3 C 48.85 - Buchholz 418.712 MKV Nr. 2), ist jedenfalls in der Sache rechtswidrig.

Nach § 86 Abs. 1 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren angeordnet werden, um

1. Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- oder Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen,
2. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch die Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind,
3. Landnutzungskonflikte aufzulösen oder
4. eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfangs, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.

Der Anwendungsbereich des § 86 FlurbG ist damit, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, durch die Novellierung des § 86 FlurbG a.F. im Jahre 1994 erheblich erweitert worden (vgl. Hegele a.a.O., § 86 Rn. 1). In der Begründung (BT-Drs. 12/7909 S. 6) zu dem Änderungsgesetz vom 23. August 1994 (BGBl. I S. 2187) heißt es u.a.:

...Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs soll mit dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren vor allem

- eine Stabilisierung wettbewerbsfähiger land- und forstwirtschaftlicher Betriebe erleichtert, die Infrastruktur kleiner Gemeinden und die Voraussetzungen zur Entwicklung ländlicher Gebiete verbessert,

der Ausbau einer umwelt und marktgerechten Landwirtschaft sowie die Förderung durch die EU-Strukturfonds unterstützt,

Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besser Rechnung getragen und grundsätzlich eine dem Gemeinwohl entsprechende und dem friedlichen Miteinander förderliche Entflechtung verschiedener Interessen an den ländlichen Räumen verwirklicht werden können.

Gleichzeitig soll die Neuregelung helfen, den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch den Landwirtschaftsstandort Deutschland zu sichern und dabei den deutlich kürzer gewordenen Zeiträumen Rechnung tragen zu können, in denen sich die Rahmenbedingungen verändern.

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG kann ein Flurbereinigungsverfahren mithin ebenso wie nach § 1, § 37 FlurbG angeordnet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen oder durchzuführen bzw. zu fördern. 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. BT-Drs. 12/7909 S. 7; Hegele a.a.O., § 1 Rn. 1 ff.). Als Maßnahmen der Landentwicklung werden beispielhaft Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes erwähnt. Ein Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG kann mithin sowohl zur Verbesserung der Produktions- und der Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft als Maßnahme der

Agrarstrukturverbesserung (a.A. Dilg-Gruschinski, Zweck eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens, RdL 1998, 312) als auch u.a. zur Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes angeordnet werden und unterscheidet sich von einem Verfahren nach § 1, § 37 FlurbG nur durch die erleichterte (vereinfachte) Anordnung und Durchführung. Diesem Zweck sollte offensichtlich u.a. auch die Änderung des § 86 FlurbG im Zusammenhang mit der Erweiterung des Anwendungsbereiches dienen, wie sich mit hinreichender Deutlichkeit aus der Gesetzesbegründung zu dem Änderungsgesetz (vgl. BT-Drs. 12/7909 S. 6, 7) ergibt.

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.

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG sollen die Nachteile, die bei der Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen, zu denen u.a. Straßen, Eisenbahnen und künstliche Wasserläufe gehören, entstehen oder entstanden sind, für die allgemeine Landeskultur beseitigt werden. Im Falle des § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG sollen Konflikte, die mit unterschiedlichen Ansprüchen an die Landnutzung verbunden sind, aufgelöst werden.

Voraussetzung für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG ist jedoch in jedem Fall, ebenso wie bei der Anordnung eines Verfahrens nach § 1, § 37 FlurbG, dass die Anordnung und Durchführung des Verfahrens in erster Linie privatnützigen Zwecken der davon betroffenen Grundstückseigentümer dienen, hinter denen der fremdnützige Zweck im Konfliktfall zurücktritt, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne des § 4 FlurbG gegeben ist (vgl. auch die Gesetzesbegründung BT-Drs. 12/7909 S. 6). Das ergibt sich auch aus der rechtlich notwendigen Privatnützigkeit eines jeden Flurbereinigungsverfahrens, das die Flurbereinigung von der Enteignung unterscheidet (vgl. Hegele, a.a.O., Vorbemerkung vor § 1 m. Hinw. auf Rspr. u. Schrifttum). Demzufolge kann auch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nicht ausschließlich zu dem Zweck angeordnet werden, eine Maßnahme des Naturschutzes zu ermöglichen, wenn dafür privatnützige Interessen der betroffenen Grundstückeigentümer nicht in gleicher Weise erkennbar sind. Nicht entscheidend ist jedoch, 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.

Trotz des umfangreichen Anwendungsbereiches ist vom Beklagten keine (konkrete) Maßnahme der Landentwicklung im Sinne des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG bezeichnet worden, die durch das angeordnete Verfahren ermöglicht oder ausgeführt werden soll.

Soweit Landentwicklungsmaßnahmen durch die Anordnung eines vereinfachten Verfahrens "ermöglicht" werden sollen, kann es sich dabei nur um die Unterstützung bzw. Förderung einer Fremdplanung durch Bodenordnung handeln, indem unter Wahrung des Grundsatzes der wertgleichen Abfindung der Teilnehmer gemäß § 44 FlurbG der Planungsträger mit Flächen in dem von ihm benötigten Bereich abgefunden wird (vgl. Urte. d. Sen. v. 05.03.1998 - 15 K 2819/96 -; bestätigt durch Beschl. d. BVerwG v. 18.06.1998 - BVerwG 11 B 32.98 -, RdL 1998, 209). Voraussetzung für die Förderung oder Unterstützung einer Fremdplanung durch die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens ist jedoch weiter, dass die beabsichtigte Maßnahme so sicher zu erwarten und hinsichtlich ihres Flächenbedarfs so klar abgegrenzt ist, dass ihre Berücksichtigung bei einer Bodenordnung möglich und sinnvoll erscheint (BVerwG, Beschl. v. 18.06.1998 - a. a. O. -). Daran fehlt es hier. Eine von einem anderen Planungsträger geplante und in zeitlicher sowie räumlicher Hinsicht ausreichend bestimmte Landentwicklungsmaßnahme, die auch für die Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes bestimmend wäre (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG), liegt nicht vor. Bei dem im Bodenabbauplan W. der Landkreise N., S., Ha., Ho. (BALP) für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen nach

§ 12 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. April 1994 (Nds. GVBl. S. 155) - NNatG - bestimmten sog. Suchräumen, mit deren Grenzen die Grenzen des angeordneten Flurbereinigungsverfahrens weitgehend identisch sind und die damit offensichtlich für die Begrenzung des Verfahrensgebietes bestimmend gewesen sind, handelt es sich nicht um eine rechtlich verbindliche Planung eines Dritten, die es in dem streitigen Verfahren zu ermöglichen oder durchzuführen gilt.

Der Begründung des angefochtenen Beschlusses und des Widerspruchsbescheides sowie dem Vorbringen des Beklagten lässt sich auch nicht entnehmen, welche konkrete Maßnahme der Landentwicklung im Sinne des § 86 Abs.1 Nr. 1 FlurbG mit dem angeordneten Verfahren "ausgeführt" werden soll. Aus der Begründung des angefochtenen Beschlusses und des Widerspruchsbescheides sowie dem Vorbringen des Beklagten und der Rahmenvereinbarung vom 28. Oktober 1999 ergibt sich, dass unter Einschaltung der Niedersächsischen Landgesellschaft mbH (NLG) als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen im Rahmen des angeordneten Verfahrens Kompensationsflächen angeschafft und diese an geeigneter Stelle für die mit dem Kiesabbau vorzunehmenden Ersatzmaßnahmen bereitgestellt werden sollen. "Verbunden mit dieser Zielsetzung" soll "unter Einbeziehung der Ersatzflächen eine Neuordnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Flächentausche und Zusammenlegungen über den grundsätzlichen Abschluss von Abfindungsvereinbarungen" vorgenommen werden. "Dabei soll versucht werden, mit den Grundstückseigentümern im Sinne einer vertraglichen Regelung zu Flächentauschen zu gelangen" (so die Begründung des Beschlusses). Zutreffend weist der Kläger im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Begründung des Beschlusses darauf hin, dass es zur Durchführung grundsätzlich freiwilliger Flächentausche nicht des angeordneten Flurbereinigungsverfahrens bedarf. Zweifelhaft ist aber weiter, ob es sich bei den von den Kiesabbauunternehmen im Zusammenhang mit den ihnen erteilten Abbaugenehmigungen nach § 12 NNatG durchzuführenden Ersatzmaßnahmen wegen der von ihnen vorgenommenen Eingriffe in den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild um solche der Landentwicklung im Sinne des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG handelt. Selbst wenn jedoch unter Berücksichtigung der damit verbundenen wünschenswerten Herstellung einer konfliktfreien Ordnung der an die Landnutzung geknüpften Ansprüche zu Gunsten des Beklagten davon ausgegangen wird, fehlt es auch insoweit in zeitlicher und räumlicher Hinsicht an der hinreichenden Bestimmtheit der durchzuführenden Maßnahmen. Dies umso mehr, nachdem die sog. 5-Meter-Verfügung der Bezirksregierung durch die seit dem 1. Januar 2003 anzuwendende "Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben" ersetzt worden ist, durch die der Umfang der Kompensationsmaßnahmen und der der Anordnung des streitigen Verfahrens und der Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes zugrunde gelegte Verbrauch von landwirtschaftlichen Nutzflächen in den Suchräumen des ...-tales, wie unter den Beteiligten unstrittig ist, in einem erheblichen Umfang verringert worden ist. Diesen Umfang beziffert der Landkreis N. in seinem Schreiben vom 28. Januar 2003 an den Beklagten auf 30 - 45 %.

Auf Grund der Ausweisung der Vorranggebiete für die Rohstoffgewinnung im LORP 1994 geht der Beklagte in der Begründung des angefochtenen Beschlusses für den streitigen Bereich von der "Ballung einer Vielzahl von Flächenansprüchen im Bereich des Naturraumes ...-tal" aus, die seiner Ansicht nach "auf Grund der vielfältigen Verflechtungen ohne ein Bodenordnungsverfahren nicht lösbar sind". Er greift damit die Erwägungen in der von der Bezirksregierung Hannover in Auftrag gegebenen Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) N. ...-tal (S. 236) auf, in der u.a. darauf hingewiesen wird, dass das "Flächenmanagement", womit offensichtlich der "Aufbau eines Flächenpools" als "Manövrierreserve" und die Bereitstellung der Flächen an geeigneter Stelle für erforderliche Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Kiesabbau und als Ersatzländereien für die betroffenen Grundstückseigentümer gemeint ist, "ohne das Landentwicklungsinstrument 'Flurbereinigung' fast nicht zu bewerkstelligen ist". Abgesehen davon, dass die Flurbereinigung kein Landentwicklungsinstrument ist und nicht überall dort angeordnet werden kann, wo eine Bodenordnung unter behördlicher Aufsicht, wie möglicherweise auch im vorliegenden Fall, wünschenswert ist und sie nur dazu dient, näher bestimmte Maßnahmen der

Landentwicklung i.S.d. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG zu ermöglichen oder auszuführen, war im Zeitpunkt des Beschlusserlasses am 22. Dezember 1999 und ist im gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt ein Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen besteht, zu dessen Befriedigung die Anordnung eines Bodenordnungsverfahrens sinnvoll erscheint. Nicht von der Hand zu weisen ist mithin der Hinweis des Klägers, dass vom Beklagten unter Anwendung der 5-Meter-Verfügung der Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen hochgerechnet worden sei, um ein Interesse der landwirtschaftlichen Betriebe für eine Anordnung des Verfahrens zu begründen.

Soweit der Beklagte in dem angefochtenen Bescheid und ihm folgend die Widerspruchsbehörde im Widerspruchsbescheid ausführen, dass durch das angeordnete Verfahren vor allem Flächentausche und Zusammenlegungen, Wegebaumaßnahmen, Orts- und Landschaftseingrünung sowie Gewässerrandstreifen durchgeführt werden sollen, gibt die dem Senat erkennbare und vom Beklagten dargelegte Struktur innerhalb des Flurbereinigungsgebiets keine Anzeichen für die Notwendigkeit der Durchführung dieser Maßnahmen her. Die erstmals im gerichtlichen Verfahren mit der Besitzstandskarte für das Teilgebiet 4 dargelegte Besitzzersplitterung und deren beabsichtigte Beseitigung rechtfertigt nicht die Anordnung des streitigen Verfahrens in dem geschehenen Umfang.

Der Beklagte kann die Anordnung des Verfahrens auch nicht auf § 86 Abs. 2 Nr. 2 FlurbG stützen. Es sind keine Nachteile für die allgemeine Landeskultur erkennbar, die durch die Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die durch das angeordnete Flurbereinigungsverfahren beseitigt werden sollen. Abgesehen davon, dass die durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit den den Kiesabbauunternehmen erteilten Abbaugenehmigungen nach § 12 Abs. 1 Nds. NatSchG nicht als den Infrastrukturanlagen (Straßen, Gewässer, Eisenbahnen u.s.w.) ähnliche Maßnahmen angesehen werden können, ist nicht erkennbar, dass dadurch Nachteile für die allgemeine Landeskultur, unter der die Land- und Forstwirtschaft insgesamt in einem betreffenden Gebiet zu verstehen ist, entstehen werden oder entstanden sind, zumal deren Umfang wie auch der eventueller durchzuführender Infrastrukturanlagen unbestimmt ist.

Schließlich kommt als Rechtsgrundlage für die Anordnung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens N. ...-tal auch nicht § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG in Betracht. Zwar sind in dem hier streitigen Gebiet auf Grund der unterschiedlichen Nutzungsansprüche wie im gegebenen Fall für den Kiesabbau, Ersatzflächen für Kompensationsmaßnahmen und die Landwirtschaft vorhanden, deren Befriedigung nach Ansicht des Senats auch im Interesse des Klägers und der übrigen Teilnehmer in einem behördlich geleiteten Verfahren durch den Beklagten sinnvoll erscheint. Es ist aber nicht erkennbar und vom Beklagten nicht dargelegt worden, dass auf Grund der unterschiedlichen Ansprüche Landnutzungskonflikte entstanden sind oder entstehen werden, zu deren Auflösung oder Vermeidung die Anordnung des streitigen Verfahrens notwendig ist.

Zutreffend weist der Kläger auch schließlich darauf hin, dass der angefochtene Beschluss des Beklagten und der Widerspruchsbescheid der Bezirksregierung auch deshalb fehlerhaft sind, weil sie eigene Ermessenserwägungen für die Anordnung des Verfahrens und die Begrenzung des Verfahrensgebietes nicht erkennen lassen und derartige Erwägungen auch nicht zulässigerweise nach § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V. m. § 114 Satz 2 VwGO in dem gerichtlichen Verfahren nachgeschoben worden sind. In dem Widerspruchsbescheid heißt es: "Das Ermessen zur Abgrenzung und Einleitung der Vereinfachten Flurbereinigung N. ...-tal wurde durch umfassende Untersuchungen im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) W. und durch die in der AEP W. dargestellten Handlungsmöglichkeiten ausgeübt." Zur Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes heißt es, "dass das Flurbereinigungsgebiet gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 FlurbG so begrenzt worden ist, dass der Zweck der Flurbereinigung vollkommen erreicht werden kann". An eigenen Ermessenserwägungen des Beklagten für die Anordnung des Verfahrens und die

Begrenzung des Verfahrensgebietes fehlt es mithin. Für eine Nichtausübung des dem Beklagten in § 86 Abs. 1 FlurbG eingeräumten Ermessens und einen Ermessensausfall spricht schließlich auch der Inhalt der Rahmenvereinbarung vom 28. Oktober 1998, in der sich der Beklagte vor der Anordnung des Verfahrens gegenüber den übrigen Vertragsbeteiligten jedenfalls inhaltlich zur Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 FlurbG bis zum 31.12.1999 verpflichtet hatte. Diese Vereinbarung beließ ihm keinen Raum für eigene Erwägungen über das "ob", "wie" und "wo" der Verfahrensanordnung.