

RzF - 22 - zu § 86 Abs. 1 FlurbG

Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 04.09.2012 - 7 F 882/10 (Lieferung 2014)

Leitsätze

1. Durch Flurbereinigungsverfahren soll eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse sowie der Erschließung der Grundstücke durch Wege erreicht werden, die eine Bewirtschaftung unabhängig vom jetzigen Bewirtschafter auf rechtlich gesicherter Grundlage ermöglicht. Durch schuldrechtliche Vereinbarungen wie Pachtverträge oder Pflugtauschvereinbarungen wird eine dauerhaft rechtlich gesicherte Bodenordnung nicht gewährleistet; sie machen daher eine Neuordnung des Verfahrensgebietes nicht entbehrlich.
2. Ist ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren gemäß § 86 FlurbG ersichtlich durch den Antrag des Inhabers eines Weinbaubetriebs veranlasst worden, der im Verfahrensgebiet ein Weingut aufbauen und hier aufreben möchte, steht dies dem Vorliegen des Interesses der Beteiligten im Sinne des § 4 FlurbG nicht entgegen. Was die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens ausgelöst hat, ist für die rechtliche Beurteilung seiner Zulässigkeit unerheblich. Auch eine auf den Wunsch eines einzelnen Beteiligten zurückgehende Flurbereinigung kann – ebenso wie eine zur Durchführung von im öffentlichen Interesse liegenden Maßnahmen angeordnete Flurbereinigung – zugleich und vorrangig den Interessen der Mehrheit der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens dienen.

Aus den Gründen

Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin daher nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Der Flurbereinigungsbeschluss ist zunächst in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die in § 5 Abs. 1 FlurbG vorgesehene Aufklärung der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer in der am 05.11.2008 durchgeführten Aufklärungsversammlung erfolgt.
2. Es liegen auch die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG vor. Die Vorschrift ist durch das Änderungsgesetz vom 23. August 1994 (BGBl. I S. 2187) neu gefasst worden; ihr Anwendungsbereich ist erweitert worden, um zu vermeiden, statt einer vereinfachten eine aufwendige Regelflurbereinigung anordnen zu müssen (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drucks. 12/7909, S. 6).

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, um Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere u. a. Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Landschaftspflege, der Gestaltung des Ortsbildes oder der naturnahen Entwicklung von Gewässern zu ermöglichen oder auszuführen. Landentwicklung i. S. d. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG umfasst nach der Begründung zum Gesetzentwurf die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion besonders des ländlichen Raumes zu erhalten und zu verbessern, um damit für die Förderung und dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen (vgl. BT-Drucks. 12/7909, S. 7). Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren kann außerdem nach § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG auch eingeleitet werden, um Landnutzungskonflikte aufzulösen.

a) Der Beklagte hat die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens in den angefochtenen Bescheiden vor allem mit der geplanten Zusammenlegung zerstreuten privaten Grundbesitzes sowie dem notwendigen Ausbau und der rechtlichen Absicherung des Wegenetzes im Verfahrensgebiet begründet. Bei den angeführten Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen der Landentwicklung im Sinne des § 86 Abs. 1 FlurbG; sie dienen insbesondere der Verbesserung der Agrarstruktur.

Die Voraussetzungen des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG für die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens liegen zur Überzeugung des Senats auch tatsächlich vor:

Aus der in den Sachvorgängen befindlichen und von den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung in Augenschein genommenen Eigentümerkarte (Maßstab 1 : 5.000) ist ersichtlich, dass es neben größeren zusammenhängenden Flächen auch eine Vielzahl kleinerer und zum Teil sehr schmaler Parzellen gibt, die jeweils unterschiedlichen Eigentümern gehören. Auch wenn die Eigentümerkarte nicht mehr in jeder Hinsicht aktuell ist (sie zeigt insbesondere nicht die zwischenzeitlich für das Weingut erworbenen Eigentumsflächen), ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass sich an der zum Teil festzustellenden Zersplitterung der Eigentumsflächen Wesentliches geändert hat. Dies gilt insbesondere auch für den östlichen – in der Gemarkung Oßmannstedt gelegenen – Teil des Flurbereinigungsgebiets, in dem der Weinbaubetrieb bereits – zum Teil zusammenhängende – Flächen erworben hat (vgl. hierzu die Übersichtskarte der Eigentumsflächen des Weinguts) und in dem sich die Einlageflurstücke der Klägerin befinden. Alle drei Einlageflurstücke sind jeweils von Grundstücken anderer Eigentümer umgeben. Entsprechendes gilt für die Einlageflurstücke anderer Verfahrensbeteiligter.

Auch die Erschließung der Grundstücke im Verfahrensgebiet durch Wege ist zum Teil nicht gewährleistet. Zum einen verlaufen die Wege vielfach über Privatgrundstücke, so dass die Erschließung der Grundstücke nicht dauerhaft gesichert ist. Dies gilt etwa für den vom östlichen Rand der Ortslage Schöndorf (Buswendeschleife) in östlicher Richtung verlaufenden Weg (in der in den Sachvorgängen befindlichen Karte "Konflikte und Ziele" mit I gekennzeichnet). Zum anderen verfügt eine Reihe von Grundstücken über keinerlei Anbindung an einen Weg. Das gilt – wie die Klägerin einräumt – z. B. auch für ihr in der Flur 4 der Gemarkung Oßmannstedt gelegenes Einlageflurstück a, das lediglich über das im Eigentum eines Dritten

stehende Flurstück b erreichbar ist. Ob für das Flurstück c trotz seiner Erschließung über die zu den (östlich des Wegeflurstücks d gelegenen) Flurstücken e und f gehörenden Teilflächen zwischen diesem Flurstück und dem Wegeflurstück d auch insoweit (und nicht nur im Hinblick auf eine wünschenswerte Zusammenlegung der Einlageflurstücke der Klägerin) bodenordnerischer Handlungsbedarf besteht, kann dahinstehen. Entsprechendes gilt auch für die zwischen den Beteiligten umstrittene Frage, ob das im Eigentum der Klägerin stehende Flurstück g zurzeit schon ausreichend erschlossen ist oder nicht.

Neben der geplanten rechtlichen Absicherung der vorhandenen Erschließung sollen die Wege zum Teil ausgebaut werden, um den heutigen Erfordernissen der Landbewirtschaftung Rechnung zu tragen. Das gilt etwa für den vom Beklagten genannten (und in der Karte "Konflikte und Ziele" mit III bezeichneten) Orts Verbindungsweg zwischen den Ortsteilen Kromsdorf und Schöndorf, durch den eine Erreichbarkeit der landwirtschaftlichen Flächen möglichst ohne Inanspruchnahme des Stadtbereiches von Weimar und der Ortslage Schöndorf gewährleistet werden soll. Ob überdies auch die Breite bestimmter Wegeflurstücke nicht mehr den heutigen Erfordernissen entspricht – was die Klägerin in Zweifel zieht –, kann dahinstehen. Wie das Wegenetz im Einzelnen auszubauen ist, um den Anforderungen einer zeitgemäßen Bewirtschaftung zu genügen, muss der Durchführung der Flurbereinigung vorbehalten bleiben.

Die Erforderlichkeit agrarstrukturverbessernder Maßnahmen ist nicht deswegen in Frage zu stellen, weil die im Verfahrensgebiet gelegenen Flächen – wie die vom Beklagten vorgelegte "Übersichtskarte Bewirtschafter" (Maßstab 1 : 15.000) zeigt, ganz überwiegend zusammenhängend bewirtschaftet werden und weil – wie die Klägerin vorträgt – die vom Flurbereinigungsverfahren in der Gemarkung Oßmannstedt betroffenen Grundstücke bereits seit Jahrzehnten mit dem vorhandenen Wegenetz problemlos bewirtschaftet werden könnten. Ziel der Flurbereinigung ist eine auf Dauer angelegte Verbesserung u. a. der wirtschaftlichen Verhältnisse im ländlichen Raum (vgl. BT-Drucks. 12/7909, S. 7). Davon ausgehend steht es der Anordnung des Verfahrens nicht entgegen, dass ein Bewirtschafter durch den bestehenden Zustand aus seiner Sicht keine Nachteile erleidet, weil er – wie etwa die Klägerin für sich erklärt – einen Großteil der Flächen im Rahmen von Pflugtauschvereinbarungen bewirtschaftet und so faktisch eine "Zusammenlegung" der Flächen und eine Erreichbarkeit aller von ihr bewirtschafteten Flächen erreicht. Durch das angeordnete Flurbereinigungsverfahren soll gerade eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse sowie der Erschließung der Grundstücke durch Wege erreicht werden, die eine Bewirtschaftung unabhängig vom jetzigen Bewirtschafter auf rechtlich gesicherter Grundlage ermöglicht. Gerade der Umstand, dass bisher in großem Umfang der Abschluss von Pflugtauschvereinbarungen nötig war, um eine zusammenhängende Bewirtschaftung größerer Flächen zu erreichen, zeigt die Notwendigkeit agrarstrukturverbessernder Maßnahmen auf. Die Klägerin erwähnt in diesem Zusammenhang selbst eine zwischen ihr, dem Versuchsgut Butteltstedt und der Erzeugergemeinschaft Weimar-Kromsdorf verabredete Pflugtauschvereinbarung, die eine zusammenhängende Bewirtschaftung und Erreichbarkeit der im Eigentum des Herrn P. und des Versuchsguts befindlichen Flächen ab dem 01.11.2012 ermöglichen sollte. Durch schuldrechtliche Vereinbarungen wie Pachtverträge oder Pflugtauschvereinbarungen wird eine dauerhaft rechtlich gesicherte Bodenordnung nicht gewährleistet; sie machen daher eine Neuordnung des Verfahrensgebiets nicht entbehrlich (vgl. dazu etwa: BVerwG, Urteil vom 15.12.1983 – 5 C 26.83 –, BVerwGE 68, 290 = juris Rdn. 26; VGH Baden-Württ., Urteil vom 07.03.1994 – 7 S 1429/93 –, juris Rdn. 90; Hess. VGH Urteil vom 14.12.2004 – 23 F 2316/04 – = [RzF - 38 - zu § 4 FlurbG](#)).

Gegen die Erforderlichkeit agrarstrukturverbessernder Maßnahmen (auch) für die in der Gemarkung Oßmannstedt gelegenen Grundstücke spricht nicht, dass diese Grundstücke nach Angaben der Klägerin vom Landes-, Lehr- und Versuchsgut Butteltstedt bewirtschaftet werden (die "Übersichtskarte Bewirtschafter" weist hier allerdings andere Bewirtschafter aus), dessen Betriebssitz sich in Butteltstedt befindet und das

deshalb an einer Wegeerschließung zum Ortsteil Schöndorf nicht interessiert sein mag. Die Notwendigkeit agrarstrukturverbessernder Maßnahmen beurteilt sich unabhängig davon, wer jeweils Bewirtschafter der einzelnen davon betroffenen Flächen ist. Derartige Maßnahmen sollen gerade eine dauerhaft rechtlich gesicherte Bodenordnung und damit etwa auch einen problemlosen Wechsel des jeweiligen Bewirtschafters ermöglichen. Sie dürfen darüber hinaus auch – wie hier – mit dem Ziel durchgeführt werden, einem neu hinzutretenden Bewirtschafter – etwa durch Schaffung eines geeigneten Wegenetzes – eine Bewirtschaftung seiner Flächen zu ermöglichen.

b) Daneben soll auch die mit dem Flurbereinigungsverfahren angestrebte Neuordnung der Eigentumsverhältnisse ausweislich der Begründung des Flurbereinigungsbeschlusses auch ein Interessenausgleich zwischen der Bewirtschaftung herkömmlich landwirtschaftlich genutzter Flächen und den künftigen Sonderkulturen herbeigeführt werden. Ob die Anordnung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens "Kromsdorf" sich deshalb und wegen der angestrebten Beseitigung der Inanspruchnahme privaten Bodeneigentums durch öffentlich genutzte Wege auch auf § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG stützen lässt, kann dahinstehen. Insbesondere bedarf keiner vertieften Prüfung, ob bereits Landnutzungskonflikte zwischen den Sonderkulturen und der herkömmlichen landwirtschaftlichen Bodennutzung bestehen oder ob § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG auch die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens zur Auflösung möglicher künftiger Landnutzungskonflikte erlaubt.

3. Die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens "Kromsdorf" dient auch privatnützigen Zwecken und erfüllt die Voraussetzungen des § 4 FlurbG. Voraussetzung für die Anordnung eines Verfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG ist – ebenso wie für die Anordnung eines sog. Regelflurbereinigungsverfahrens nach den §§ § 1 , § 37 FlurbG –, dass die Anordnung und Durchführung des Verfahrens in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen der fremdnützige Zweck im Konfliktfall zurücktritt, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne des § 4 FlurbG gegeben ist. Das ergibt sich aus der rechtlich notwendigen Privatnützigkeit eines jeden Flurbereinigungsverfahrens (mit Ausnahme der sog. Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG), die die Flurbereinigung als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG von der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG unterscheidet (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 05.03.1998 – 15 K 2819/96–, RdL 1999, 320 = AgrarR 2000, 274 – juris Rdn. 18, vgl. zuletzt den Beschluss desselben Gerichts vom 22.07.2009 – 15 MF 17/09 – juris; aus der Literatur vgl. auch näher Wingerter in Schwantag/Wingerter [vormals Seehusen/Schwede], Flurbereinigungsrecht, 8. Aufl. 2008, Vorbemerkungen zu § 1 FlurbG sowie Weiß, RdL 2009, 141 ff.; vgl. zum Ganzen auch schon das Urteil des erkennenden Senats vom 20.10.2009 – 7 F 761/07 – ThürVGRspr. 2012 – 49 = juris – dort insb. Leitsatz 1 und Rdn. 40 – mit näherer Begründung).

Ob das für die Anordnung der Flurbereinigung (neben ihrer grundsätzlichen Privatnützigkeit) erforderliche Interesse der Beteiligten im Sinne des § 4 FlurbG vorliegt, ist vom Gericht in vollem Umfang nachzuprüfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.03.1968 – IV c 104.65 –, BVerwG 29, 257 = NJW 1968, 1737 <= RzF - 8 - zu § 4 FlurbG>). Das – objektive – Interesse der Beteiligten ist in objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte nach dem zu erwartenden betriebswirtschaftlichen Erfolg der Flurbereinigung für die überwiegende Fläche im Gesamtgebiet und damit Mehrheit der Teilnehmer zu beurteilen; maßgebend ist dabei das wohlverstandene, auf sachlichen Erwägungen beruhende Interesse. Das Interesse der Beteiligten ist nicht gleichbedeutend mit ihrer Zustimmung; es kann selbst dann gegeben sein, wenn (was hier allerdings ohnehin nicht der Fall ist) die überwiegende Anzahl der Grundeigentümer, gemessen an der Fläche des in Aussicht genommenen Verfahrensgebietes, der Einleitung der Flurbereinigung widerspricht (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.03.1968 – IV C 104.65 – a. a. O. <= RzF - 8 - zu § 4 FlurbG>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.03.1994 – 7 S 1429/93 – juris). Auf der anderen Seite liegt das

wohlverstandene, auf sachlichen Erwägungen beruhende Interesse der Beteiligten nicht schon immer dann ohne weiteres vor, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens nach [§ 1](#) oder [§ 86](#) FlurbG gegeben sind. Es lässt sich vielmehr nur aus den wirtschaftlichen Grundbedürfnissen der betroffenen Grundeigentümer herleiten (vgl. zum Vorstehenden: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 07.06.1979 – 9 C 14/78, RdL 1979, 264 und juris <= [RzF - 21 - zu § 4 FlurbG](#) >; Senatsurteil vom 20.10.2009 – 7 F 761/07 –, juris Rdn. 41).

Ausgehend von diesen Maßstäben ist (unabhängig davon, dass ohnehin nur die Klägerin gegen die Anordnung der Flurbereinigung gerichtlich vorgegangen ist) festzustellen, dass das angeordnete Flurbereinigungsverfahren zumindest ganz überwiegend privatnützige Zwecke verfolgt und im objektiven Interesse der Beteiligten liegt. Dem steht nicht entgegen, dass das Verfahren ersichtlich durch den Antrag des Inhabers eines Weinbaubetriebs veranlasst worden ist, der im Verfahrensgebiet ein Weingut aufbauen und hier aufreben möchte. Was die Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens ausgelöst hat, ist für die rechtliche Beurteilung seiner Zulässigkeit unerheblich. Auch eine auf den Wunsch eines einzelnen Beteiligten zurückgehende Flurbereinigung kann – ebenso wie eine zur Durchführung von im öffentlichen Interesse liegenden Maßnahmen angeordnete Flurbereinigung – zugleich und vorrangig den Interessen der Mehrheit der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens dienen (vgl. – für den Fall einer Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege angeordneten Flurbereinigung – auch das bereits erwähnte Senatsurteil vom 20.10.2009 – 7 F 761/07 –, juris Rdn. 43). Letzteres ist hier der Fall:

Das Verfahren verfolgt zunächst nicht in erster Linie den Zweck, dem Inhaber des Weinbaubetriebs die für die geplante Aufrebuung im Verfahrensgebiet benötigten Flächen zur Verfügung zu stellen. Die Klägerin geht selbst davon aus, dass es Herrn Georg Prinz zur Lippe bereits gelungen sei, seine für den Weinbau vorgesehenen Flächen zusammenzulegen, indem er sie zu Eigentum erworben habe. Darüber hinaus dient es auch in anderer Hinsicht – etwa durch die Anlegung der für den Weinbau benötigten Wege – überwiegend nur seinen Interessen. Die Schaffung rechtlich abgesicherter Zuwegungen zu den im Verfahrensgebiet gelegenen Grundstücken liegt keineswegs nur im Interesse des neu hinzutretenden Bewirtschafters, sondern auch im Interesse anderer Bewirtschafter und nicht zuletzt auch der Grundstückseigentümer. Entsprechendes gilt für die Beseitigung der nicht nur im Bereich der durch den Weinbaubetrieb geplanten Aufrebuung, sondern auch in anderen Teilen des Verfahrensgebietes vorzufindenden Besitzersplitterung. Die Zusammenlegung und gesicherte Erschließung der Grundstücke stellen Vorteile dar, die sich ein vorausschauender Landwirt ebenso wenig entgehen lässt wie ein nicht selbst wirtschaftender Verpächter. Gerade für Grundstückseigentümer, die nur als Verpächter auftreten, ergeben sich durch eine Zusammenlegung des Grundbesitzes neue Möglichkeiten der Verpachtung im Vergleich zum derzeitigen Zustand, in dem mangels hinreichender Erschließung zersplitterter Grundstücksflächen nur eine Verpachtung an Bewirtschafter in Betracht kommt, die durch Zupachtung weiterer (im fremden Eigentum befindlicher) Flächen insgesamt über zusammenhängende und durch Wege erreichbare Flächen verfügen können. Überdies liegt auch die mit der Anordnung und Durchführung des Verfahrens beabsichtigte Lösung möglicher Konflikte zwischen der herkömmlichen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und den geplanten Sonderkulturen im objektiven Interesse zumindest der überwiegenden Zahl der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens.

Hinsichtlich der von der Klägerin bei Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens befürchteten Kostenlast ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Kosteninteresse der Beteiligten zwar von der Flurbereinigungsbehörde zu berücksichtigen ist, aber letztlich nicht dafür ausschlaggebend sein kann, ein ansonsten notwendiges Verfahren nicht durchzuführen. Insbesondere sind verbindliche Feststellungen hierzu keine Voraussetzungen für die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens nach [§ 4](#) FlurbG (vgl.

BVerwG, Urteil vom 15.12.1983 – 5 C 26.83 –, juris Rd. 112; vgl. dazu auch Wingerter in Schwantag /Wingerter [vormals Seehusen/Schwede], Flurbereinigungsgesetz, § 4 Rd. 7). Deshalb ist es unschädlich, dass der Beklagte noch im Widerspruchsbescheid möglicherweise zu Unrecht davon ausgegangen ist, die Kostentragungsregelung werde für die Klägerin wohl u. a. deshalb sehr vorteilhaft sein, weil die Gemeinde die Übernahme der Wegebaukosten in Aussicht gestellt habe. Ferner liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die zu erwartende Belastung der Teilnehmer mit einem Teil der Ausführungskosten des Verfahrens außer Verhältnis zu den mit dem Verfahren verbundenen Vorteilen stehen wird.